

Balhim, Renato Nunes

**Working Paper**

Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação,  
passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha  
nova política de desenvolvimento urbano

Texto para Discussão, No. 2751

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Balhim, Renato Nunes (2022) : Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano, Texto para Discussão, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2751>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265270>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2751

DO CASA VERDE E AMARELA AO  
BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO,  
PASSANDO PELO MINHA CASA  
MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO  
DA VELHA NOVA POLÍTICA DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO

RENATO NUNES BALBIM



**DO CASA VERDE E AMARELA AO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, PASSANDO PELO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA AVALIAÇÃO DA VELHA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

**RENATO NUNES BALBIM<sup>1</sup>**

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Coordenação de Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Codur/Dirur) do Ipea. *E-mail*: <renato.balbim@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

**ERIK FIGUEIREDO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**MANOEL RODRIGUES JUNIOR**

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

**FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

**JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

**NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR**

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de  
Inovação e Infraestrutura**

**ANDRÉ TORTATO RAUEN**

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

**LENITA MARIA TURCHI**

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**

**IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA**

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

**ANDRÉ REIS DINIZ**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R28; H76; O18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2751>

# SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO .....	6
2 NOTAS SOBRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA .....	9
3 O MARCO LEGAL .....	26
4 A LEGISLAÇÃO ALTERADA COM O CVA E O TRIPÉ DA VELHA NOVA PNDU .....	35
5 NOTAS CONCLUSIVAS .....	56
REFERÊNCIAS .....	61
APÊNDICE A .....	72
APÊNDICE B .....	74
APÊNDICE C .....	77
APÊNDICE D .....	79
APÊNDICE E .....	82
APÊNDICE F .....	85
APÊNDICE G .....	86

## SINOPSE

Este texto para discussão busca contribuir com o debate acerca do desenvolvimento urbano brasileiro analisando a recente legislação que institui o programa Casa Verde Amarela (CVA). Trata-se da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, oriunda da MP nº 996, de 25 de agosto de 2020, que instituiu o CVA, bem como das normas e regulações vinculadas, anteriores e posteriores. Busca-se contribuir com sua operacionalização em consonância com direitos reconhecidos e princípios constitucionais, legais e vinculantes presentes em acordos internacionais em que o Brasil é signatário, notadamente a Agenda 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a Nova Agenda Urbana (NAU), ambos da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa análise parte de uma visão da gestão e operacionalização da política pública, considerando as estruturas do desenvolvimento urbano brasileiro, tanto normativas quanto político-sociais e urbanísticas. Ou seja, a avaliação realizada tem como foco a gestão do CVA, buscando os instrumentos legais e operacionais que, antes mesmo da formalização do programa, vinham se constituindo, além dos instrumentos e das regulamentações que estão sendo elaborados. Trata-se de uma avaliação prospectiva necessária à apresentação do CVA e de seus possíveis impactos aos gestores urbanos, públicos e privados.

**Palavras-chave:** programas habitacionais; regularização fundiária; imóveis da União; desenvolvimento urbano; espoliação urbana.

## ABSTRACT

This discussion paper seeks to contribute to the Brazilian urban development debate by analyzing the recent legislation that institutes the Casa Verde Amarela social housing program (CVA). Created in 2020, CVA arose from a provisory executive order (MP 996, of August 25) reformed on January 12, 2021, by federal law 14,118. This CVA analysis seeks to contribute to its operationalization in line with recognized rights and constitutional, legal, and binding principles present in international agreements to which Brazil is a signatory, particularly the 2030 Agenda (Sustainable Development Goals SDG) and the New Urban Agenda (NAU). This analysis focus on public policy management and its implementation, considering the structures of Brazilian urban development, both normative and political-social, and urbanistic. The evaluation carried out focuses on CVA management, seeking legal and operational instruments created even before the “program” formalization, in addition to regulations elaborated after and before. This prospective evaluation is necessary to present the CVA and its possible impacts on urban, public, and private managers.

**Keywords:** housing programs; land regularization; public land ownership; urban development; urban dispossession.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente contribuição ao debate acerca do desenvolvimento urbano brasileiro analisa a recente legislação que institui o programa Casa Verde Amarela (CVA). Trata-se da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, oriunda da Medida Provisória (MP) nº 996, de 25 de agosto de 2020, que criou o CVA, bem como das normas e regulações vinculadas ao programa, anteriores e posteriores à edição da legislação.

Essa análise é precedida por notas sobre a urbanização brasileira, notadamente sobre o papel da casa própria, da autoconstrução e da “espoliação urbana” (Kowarick, 1979) como mecanismos estruturantes da análise.

Visto que a humanidade passa por sua maior crise do século XXI, a qual já ceifou a vida de mais de 657 mil brasileiros e de 6,08 milhões de pessoas ao redor do mundo, gostaria de expor essas ideias a partir de dois apontamentos éticos. O primeiro é relativo às inovações, neste caso trata-se do CVA. Inovações não surgem por geração espontânea, elas são fruto de intencionalidades. Cabe à sociedade, em sua arena política, inovar e, assim, responder a questões, muitas de ordem ética, que orientam o seu futuro. O segundo apontamento trata da crise atual, que expõe dinâmicas e condições preexistentes. No Brasil, a desigualdade socioespacial, situação histórica e vergonhosamente negligenciada, é hoje fato irrefutável, exposta em mapas e em relatos de contaminação e morte por covid-19 em cidades e regiões do país.

Considerando os dois pontos citados, e entendendo que as políticas propostas pelo Estado para a melhoria da qualidade de vida de toda a população devam considerar fatores estruturais e circunstanciais, a *intencionalidade da política* e a *desigualdade do país* não podem ser negligenciadas em uma avaliação comprometida com preceitos científicos.

Sendo esse o contexto da avaliação do programa CVA e de suas regulamentações, busca-se contribuir com sua operacionalização em consonância com direitos reconhecidos e princípios constitucionais, legais e vinculantes presentes em acordos internacionais em que o Brasil é signatário, notadamente a Agenda 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a Nova Agenda Urbana (NAU), ambos da Organização das Nações Unidas (ONU).

É com esse espírito ético que proponho apresentar e avaliar prospectivamente o CVA, programa que surge durante a pandemia da covid-19, sendo que a edição de sua MP, um instrumento de urgência legislativa, se dá no topo da primeira onda de mortes e contaminação, em agosto de 2020, sem considerar e não mencionar as explícitas, atuais e históricas, mazelas e distorções da urbanização brasileira.

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

Esta análise parte de uma visão da gestão e operacionalização da política pública, considerando as estruturas do desenvolvimento urbano brasileiro, tanto normativas quanto político-sociais e urbanísticas. A avaliação realizada foca a gestão do CVA, buscando os instrumentos legais e operacionais que, antes mesmo da formalização do programa, vinham se constituindo, além dos instrumentos e das regulamentações que estão sendo elaborados.

Trata-se de uma avaliação prospectiva necessária à apresentação do CVA aos gestores urbanos, suas inovações e possíveis impactos. Neste sentido, houve o esforço de redigir o texto para que este pudesse ser consultado de maneira aleatória, inclusive seus vários apêndices.

As leis e normas vinculadas ao CVA, relacionadas nos apêndices, conformam um esforço de sistematizar instrumentos que, se aplicados, poderiam minimamente garantir a transparência e o controle social. Essas prerrogativas da política pública perdem espaço substancial com o CVA.

Além disso, o aparato normativo associado à política urbana e relacionado ao CVA é apontado na perspectiva de minimizar os riscos de se instituir um processo de gentrificação. Este risco está relacionado aos exclusivos mecanismos de mercado propostos e incentivados pelo programa e à perda ou fragilização dos mecanismos de participação social.

O objetivo de avaliação prospectiva e análise de possíveis impactos se desdobra em outros três objetivos específicos: i) evidenciar as mudanças e continuidades estabelecidas pela legislação em relação à política e aos programas habitacionais anteriormente vigentes; ii) traduzir de forma mais clara possível os impactos das alterações legais realizadas a partir da aprovação desta nova legislação; e iii) analisar quais os possíveis impactos do programa *vis-à-vis* a lógica da urbanização brasileira.

Em função das inovações que esta política busca introduzir, seguindo um esforço do governo federal que se inicia com a edição da Lei nº 13.465/2017 (regularização fundiária), este estudo está dividido em duas partes. A primeira apresenta uma periodização da urbanização brasileira recente como recurso para compreensão das lógicas de revisão e transformação no arcabouço normativo e programático do desenvolvimento urbano que o CVA vem, por assim dizer, coroar. A segunda parte apresenta o CVA a partir de um recorte programático, analisando as possibilidades de sua implementação diante das dinâmicas e dos marcos legais prévios e em transformação.



Tematicamente, esta análise é dividida segundo um tripé que se entende, articulado, e visa institucionalizar certa lógica da urbanização brasileira: “corporativa e fragmentada” (Santos, 1990).<sup>1</sup> Essa é a hipótese que orienta este trabalho e que foi debatida com técnicos do Governo do Distrito Federal (GDF) e de outros governos locais e com representantes de diversas instituições, inclusive em apresentações e debates públicos.

Agradeço aqui a ajuda de todos,<sup>2</sup> inclusive dos três pareceristas que contribuíram sobremaneira para o aprimoramento da análise. As falhas e omissões que persistem se devem exclusivamente ao meu percurso e às minhas limitações.

Para colaborar com a melhor implementação do CVA, reforçando o entendimento constitucional de que a política de desenvolvimento territorial urbano é de responsabilidade dos entes locais, são apresentados ao final, nos apêndices, quadros legais e fluxos programáticos. Também é apresentado um breve relato da estruturação dos debates realizados com técnicos do GDF, uma forma de organizar a leitura da Lei nº 14.118/2021 segundo temas e legislação.

Além desta introdução e dos apêndices, este texto está dividido em mais quatro seções. Na seção 2, exponho as notas mais sintéticas que me foram possíveis acerca dos princípios balizadores da urbanização brasileira e seus períodos, com foco na produção habitacional, no uso

---

1. Milton Santos, em seu livro *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*, revela como a cidade do terceiro mundo é produzida de maneira a atender preferencialmente o mercado, sobretudo os grandes capitais, em detrimento de parcela significativa de sua população. Como o Estado, o modelo de crescimento econômico, a especulação fundiária, a criação e presença de vazios urbanos, além de outros elementos, concorrem para que os investimentos públicos, somados aos privados, criem fluidez em parcelas do território, “áreas iluminadas” (Santos, 1990), em detrimento de outras áreas, chamadas de “opacas”. O resultado é uma espécie de *patchwork*, fragmentos do território com qualidades extremamente distintas, bem como usos e ocupações. “Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para serviço das empresas hegemônicas; (...) isso obedece à mais estrita racionalidade capitalista, em nome do produto nacional, da capacidade de exportação etc.” (Santos, 1990, p. 95). Um exemplo dessa racionalidade é apresentado por Fix (2009), quando analisa a maneira como as operações urbanas são instaladas em São Paulo, em seus termos e analogia “uma ponte para a especulação” (Fix, 2009). Fazendo um paralelo, poderíamos dizer uma autoestrada.

2. As análises têm como base os debates e as discussões realizados com técnicos do governo federal e do GDF, pesquisadores e representantes de movimentos sociais. As questões levantadas foram aprimoradas a partir de debates realizados no Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e no Ipea, via contribuições e comentários obtidos quando da publicação de artigo de jornal sobre a MP nº 966/2019, além de comentários, análises e críticas que surgiram de debates no grupo de estudo formado por técnicos do GDF e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR). Agradeço a todos pelos comentários e pelas críticas que tanto contribuíram com este trabalho.

e na apropriação do espaço e na escassez da terra urbana. Em seguida, na seção 3, trato do marco legal e das práticas legislativas que instituíram tanto o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) quanto o CVA, além de revelar outras similaridades entre esses programas, que efetivamente se instituem como políticas, e as consequências dessas práticas. O CVA é efetivamente tratado na seção 4, onde é crítica e detalhadamente apresentada a legislação alterada pelo novo programa habitacional, as transformações e inovações na produção da cidade e seus possíveis impactos considerando a lógica da urbanização brasileira. Finalizo com as notas conclusivas, na seção 5, as quais resgatam e sintetizam alguns dos principais aspectos tratados neste estudo e identificam os potenciais impactos do CVA, além de revelar de maneira mais clara críticas a essa política urbana essencialmente de mercado, assentada no tripé habitação, regularização e destinação de terras.

## 2 NOTAS SOBRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção, busca-se expandir a análise circunstancial do CVA e entender quais as dinâmicas estruturais do processo de urbanização brasileira explicam o surgimento de uma política que revê estruturas da produção e apropriação da cidade, notadamente relativas à regularização fundiária e à destinação de imóveis públicos.

Para muitos, o CVA poderia ser visto como uma ruptura com a situação anterior, no caso o programa MCMV. A própria lei do CVA (Lei nº 14.118/2021), em seu art. 25, extingue a marca do programa anterior e determina que “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal integrarão” o CVA (Brasil, 2021).

Creio, entretanto, que entre os programas e as políticas existem tantas continuidades quanto revisões e rupturas inovações. Vale dizer, apenas como apontamento inicial, que em ambos os casos se trata da instituição de uma política de desenvolvimento urbano a partir de uma política habitacional, seus instrumentos, mecanismos e, também, valores, inclusive simbólicos.

Neste momento inicial, busco revelar essa dinâmica continuada a partir de aspectos estruturais da urbanização brasileira nunca superados por essa ou aquela política. Refiro-me ao que comumente se chama *mito da casa própria*, à produção da chamada *cidade informal* e aos mecanismos associados à *autoconstrução da habitação*. Esses três aspectos serão inicialmente aqui recuperados.

Revelo indicadores do reconhecimento institucional de aspectos estruturais relacionados ao processo desigual, corporativo e fragmentado que marca a urbanização brasileira. São reveladas também as rupturas, sobretudo de caráter normativo, que neste momento vilipendiam direitos anteriormente reconhecidos, além de conter os incipientes esforços para a efetivação desses direitos.

## 2.1 Períodos de urbanização<sup>3</sup>

Durante o período militar, entre 1964 a 1986, marcado por um Estado central forte e tecnocrático que impôs limites à autonomia dos entes federativos, o planejamento territorial (regional e urbano) compôs as estratégias de desenvolvimento nacional, tanto de integração do território (Souza, 2006) quanto de controle social.<sup>4</sup>

Entre os instrumentos de integração do território, foram criadas as primeiras sete regiões metropolitanas (RMs) em 1976, que serviram de polos de integração a partir dos quais o espaço regional da modernidade seria constituído (Balbim *et al.*, 2011; Costa *et al.*, 2018).

O processo de urbanização também se concentrou em áreas específicas do território nacional, a “região concentrada” (Santos, 1994), o que intensificou ainda mais a exclusão e a segregação no espaço intraurbano das grandes metrópoles.

No Brasil, 250 cidades têm mais de 100 mil habitantes, o que representa apenas 4,5% das áreas urbanas do país, um pequeno universo onde se concentra 61% da população urbana e 69% do produto interno bruto (PIB) nacional (IBGE, 2010). Pelo menos metade dessas cidades pertence a aglomerações urbanas e áreas metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes. A maioria dessas cidades está concentrada na faixa de intensa urbanização próxima à costa atlântica.

Neste urbano particular, na formação socioespacial brasileira (Santos, 1996), a segregação não é apenas social, mas, sobretudo, espacial, sobrepondo e aprofundando desigualdades de acesso e de oportunidades. São *layers* (camadas) superpondo-se em um sistema de informação geográfica, no qual se somam, ainda, as dinâmicas culturais, simbólicas e cotidianas. Essa abissal desigualdade estrutura um quadro de cidades economicamente dinâmicas, em seus dois circuitos, superior e inferior (Santos, 1975; 1985), produzindo o território de uma das maiores economias do mundo.

---

3. Organizar a história em períodos e classificá-la em explicações lógicas é tão útil quanto proceder com a divisão do espaço em subespaços ou escalas múltiplas. Ambas as ferramentas metodológicas trabalham juntas para iluminar o processo urbano como uma totalidade histórica. Nesse caso, essas ferramentas metodológicas permitem ver o espaço da cidade atual como um acúmulo desigual de tempos (Santos, 1996; Smith, 2002).

4. Em 2013, um relatório do Banco Mundial (World Bank, 2013, p. 14-15) revelou que o interesse no tema das favelas, além de econômico, também é político. Segundo o Banco Mundial, com o fortalecimento da democracia, governos locais estariam mais atuantes na prestação de serviços urbanos, concentrando mais poderes e interesses, sobretudo eleitorais, para lidar com a questão das favelas. Concorre ainda para esse interesse, a maior participação de organizações não governamentais (ONGs) e o fato de que as comunidades estariam mais *maduras* politicamente e prontas para pagar por serviços urbanos.

A título de clareza, e de maneira bastante expedita e reducionista, os dois circuitos espaciais da economia urbana poderiam ser identificados por tudo aquilo que muitos entendem e chamam de *formal* e *informal*. Entretanto, essa classificação escamoteia a dimensão das desigualdades, além de limitar a análise ao não traduzir as interações, as complementariedades e as contradições da produção do espaço.

A economia urbana da pobreza, com seus instrumentos, lógicas e mecanismos, desenvolveu seus próprios circuitos econômicos, sociais e espaciais, complementares e concorrentes, configurando territórios, produzindo cidades, definindo mecanismos singulares do conjunto da economia urbana ao Sul do Equador.

É nesse espaço que o CVA visa operar, por meio das mudanças no arcabouço da regularização fundiária e da destinação de imóveis públicos. A lógica é a da assimilação da *informalidade* como oportunidade econômica de expansão do circuito espacial superior da economia urbana. Contudo, essa lógica poderia ser outra, poder-se-ia optar pela dinamização do circuito inferior da economia responsável pela produção habitacional, a autoconstrução e a autogestão, por exemplo, e pelo aprofundamento de direitos e a consequente transformação econômica inclusiva para o conjunto da sociedade.

O fato é que as mudanças advindas com o CVA, associadas ao arcabouço da Lei nº 13.465/2017, que institui os núcleos urbanos informais (NUIs), imprime uma nova lógica à produção da chamada cidade informal.

O NUI, ao contrário dos “assentamentos precários”, dos “loteamentos irregulares” ou dos “aglomerados subnormais”, tipologias com critérios objetivos, se institui legalmente de maneira imprecisa e genérica, sem qualquer definição prévia ou relação com prévias definições.

A lógica da regularização fundiária de interesse social está, a partir de então, associada a esse neologismo genérico, que desconsidera as distintas urbanizações e políticas sociais necessárias à garantia da moradia digna, do direito à posse e do direito à cidade sustentável. O território da *informalidade* é a reserva de expansão do mercado tradicional, impulsionado por benefícios, investimentos públicos, simplificações normativas e regulatórias e, agora, com a garantia do investimento para sua regularização cartorial ser realizado pelas próprias famílias. Essa é uma das inovações do CVA.

O resultado das estratégias de sobrevivência e dos esforços de existência daqueles que formam a massa de trabalhadores vinculados aos “circuitos inferiores da economia urbana”, autoconstrutores, ocupantes, favelados etc., e que produzem a dita *cidade informal*, é, efetivamente, o cerne dos interesses do “circuito superior da economia urbana” (Santos, 1975; 1985).

São esses interesses, é essa a lógica que legitima não apenas o CVA, mas, por meio dos vários atores hegemônicos envolvidos na produção urbana, também o percurso histórico que passa tanto pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) quanto pelo MCMV e a capacidade da habitação de interesse social (HIS), além da regularização fundiária serem utilizados como instrumentos “extensores urbanos” (Silva Neto, 1990), expandindo as fronteiras legais e ilegais do mercado fundiário.

Apesar de um longo percurso de reivindicações e de várias conquistas pontuais descritas com precisão por Saule Júnior e Uzzo (2009), ao meu ver, reforço, não há nessa longa trajetória uma ruptura com os grandes interesses e principais atores da economia urbana. Na escala da formação socioespacial (Santos, 1996), na escala da formação da nação, e a exemplo da reforma agrária, não houve no Brasil uma efetiva reforma urbana.

Não foram instituídos novos atores na produção do espaço, quando muito foram parcialmente reconhecidos casos emblemáticos de “produção social da moradia”<sup>5</sup> (Balbim e Krause, 2014), instrumentos que na escala deste ou daquele ente federado, e em momentos específicos, buscaram assegurar o direito à moradia, o acesso à terra.

Iniciativas pontuais, que se multiplicaram no período da redemocratização, foram reconhecidas por sua originalidade como casos exemplares na Habitat II (Balbim e Monteiro, 2015), alçados à escala nacional com o Estatuto da Cidade, mas apenas parcial ou incipientemente implementados ao longo dos últimos vinte anos.<sup>6</sup>

Ao longo das décadas mais recentes, utilizando-se inclusive de instrumentos associados à reforma urbana, o que se constata é um alargamento e um aprofundamento da capacidade dos circuitos superiores da economia de absorver parcelas selecionadas da cidade autoconstruída.<sup>7</sup>

É nesse sentido que a análise por períodos se revela interessante, não só por demarcar as rupturas, como venho metodologicamente há tempos trabalhando, mas também por revelar e dar maior nitidez às continuidades estruturais. A análise por meio de períodos viabiliza o olhar contextual em diferentes escalas, revelando essa dialética entre continuidades e rupturas.

---

5. “Por produção social da moradia compreendem-se formas variadas de produção da habitação, que envolvem, em graus diversos, circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores” (Balbim e Krause, 2014, p. 190).

6. Ver Santos Júnior e Montandon (2011) e (Vinte..., 2021).

7. Essa *capacidade* está vinculada não apenas aos incentivos das políticas, dos programas e dos investimentos, normalmente localizados em áreas de expansão, como também no caso mais recente do MCMV (Balbim, Krause e Lima, 2015). Mas, também, por meio de remoções questionáveis ou mesmo criminosas, como são emblemáticos os incêndios em favelas bem localizadas na cidade de São Paulo.

No apêndice A, é apresentado quadro sintético dos principais marcos deste longo processo, organizado em quatro períodos distintos, a partir de 1964, quando surgiu a primeira política nacional de habitação em massa.

Os períodos se definem por seus marcos iniciais e finais, fatos de relevância histórica e que modificam a maior parcela dos elementos políticos, econômicos e sociais de análise. Assim, pode-se identificar um primeiro período da produção habitacional que vai de 1964 a 1986, tendo início com o fim do tratamento político dado à questão social pelo populismo e pelos interesses corporativos da Era Vargas, substituídos pelo Estado central e tecnocrático como forma exclusiva de dar respostas ao desenvolvimento pleno do país. A partir de 1986, com o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH), até 2003, verifica-se a falência do discurso tecnocrático e central. Com a redemocratização, vive-se um período de baixos investimentos, forte crise econômica e ausência do Estado central na definição da política habitacional. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (Municipalidades) e a unificação nesse órgão dos programas e das ações de desenvolvimento urbano, além da elaboração de novos programas, verifica-se uma retomada do papel do Estado central na definição da política urbana, agora com a perspectiva de produção habitacional e implementação de programas urbanos por meio da cooperação federativa (Balbim e Krause, 2014, p. 191).

A partir de 2016, com o questionado *impeachment*<sup>8</sup> da presidenta Dilma Rousseff, e posterior alteração da política habitacional e de regularização fundiária, verifica-se o início do atual período político, o qual reforça, como será demonstrado, o aprofundamento que já vinha ocorrendo das políticas de cunho neoliberal na produção da HIS e, sobretudo, no acesso e na disponibilização de terras urbanas para o mercado imobiliário (Rolnik, 2019; Abramo, 2007; Arantes, 2006; Fix, 2009; Maricato, 2016; Krause, Balbim e Lima Neto, 2013; Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

Em síntese, trata-se de compreender como o CVA surge em um contexto de desenvolvimento urbano determinado pela produção habitacional incipiente, centralizada e tecnocrática (1964-1985) durante o regime militar, dirigida para as classes médias e abastadas, com consequente produção pelos pobres de alternativas na chamada "informalidade" (Bonduki, 1994; 1998; Caldeira, 2017; Cardoso e Aragão, 2013; Maricato, 2003).

---

8. A questão do *impeachment* ou não da então presidenta Dilma é ainda hoje um tema em aberto na sociedade brasileira. Apesar dos apontamentos jurídicos e políticos à época, e posteriores, que revelam a possibilidade de que tenha acontecido um julgamento exclusivamente político, ou seja, sem crime de responsabilidade, há ainda setores da sociedade que entendem este ato em conformidade legal e constitucional. Esclarece-se que o apontamento do questionado *impeachment* revela apenas a mudança de um período para outro em função das alterações profundas que passam a acontecer no normativo legal, em diversas áreas, não restrita apenas ao acesso à terra urbana. Ainda sobre o tema do *impeachment* ou do golpe, ver Temer... (2019), O *impeachment*... (2016), Não... (2021) e Bergamo (2022).

Segue-se um período de profunda escassez de recurso e desmonte da ação do Estado central (1985-2003), onde a *informalidade* e a autoconstrução se tornam, em dimensão e importância, o principal meio de produção do urbano, chegando mesmo a serem reconhecidas como alternativas no aparato legal federativo.

Esse é o período da redemocratização, da descentralização de competência, durante o qual a política urbana seguiu caminhos erráticos no governo federal e os municípios passaram a inovar no estabelecimento de instrumentos para assegurar o direito à moradia.

Em seguida, adentra-se em um período (2003-2016) de produção de um sistema de desenvolvimento urbano e de HIS associado às lutas históricas pela reforma urbana. Vultuosos recursos investidos na produção de mercado carrearam, de forma periférica e minoritária, pautas e modelos associados às resistências e lutas pela “produção social da moradia” (Balbim e Krause, 2014). O principal mecanismo criado, identificado como MCMV Entidades, foi um exemplo pioneiro e até hoje único de experiência de produção social da moradia institucionalizado na política urbana nacional (Balbim, Krause e Lima Neto 2015).

Por fim, chega-se no período atual (a partir de 2016), quando se aprofunda, ainda mais, o papel do mercado não apenas na produção da cidade e da habitação, mas também em seu ordenamento, agora por meio também de uma nova política de terras públicas, e se exclui da lógica de comando do desenvolvimento urbano tanto a produção social da moradia quanto à participação social, além do enfraquecimento dos instrumentos de ação do poder local.

## 2.2 O determinismo habitacional

A estrutura urbana, assim como a configuração espacial das cidades, pode ser analisada a partir de diferentes enfoques e abordagens. Funções específicas em momentos da história e segundo realidades regionais fizeram nascer estruturas particulares de cidades-estado, cidades-fortaleza etc. Determinismos geográficos, clima e relevo influenciam formas urbanas, assim como características da organização social, crenças e modos de produção. Diversos são os processos e as dinâmicas que se coadunam de maneira singular em cada lugar, produzindo também um conteúdo singular, o cotidiano de cada cidade.

Com Ildelfon Cerdà e seu plano de vias e intervias de Barcelona, a modernidade viu surgir o urbanismo como ciência especializada na otimização espacial das funções urbanas e sua interconexão por meio do sistema de mobilidades. Essa lógica funcionalista foi condição determinante dos planos urbanísticos de modernização de inúmeras cidades em todo o mundo na passagem do século XIX para o XX.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

No Brasil, as reformas sanitárias marcaram o início desse momento de modernização associado à industrialização e, como sugere Maricato (2002, p. 4), fizeram das cidades “a promessa da superação do Brasil arcaico rumo à modernização e emancipação política e econômica”. Infelizmente, essa promessa foi apenas efetivada em fragmentos de cidades.

A inexistência de uma reforma da estrutura agrária, associada à industrialização e ao crescimento demográfico vultoso, que incluiu o aumento significativo da expectativa de vida da população, fez com que esta não apenas duplicasse em quarenta anos, mas também passasse em uma velocidade impressionante de rural para predominantemente urbana e industrial, constituindo um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos do século XX.

Marcado por ondas de migração de pobres para as maiores cidades do país, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, esse movimento migratório e demográfico<sup>9</sup> compõe o modelo de desenvolvimento que privou as camadas de baixa renda das condições básicas de urbanidade,<sup>10</sup> das condições para a mais eficiente reprodução da força de trabalho e efetiva inserção na cidade. Na raiz dessa lógica está o não acesso à moradia e à urbanização, a cidade formal, para os mais pobres, origem das desigualdades socioespaciais (Maricato, 1982; Bonduki, 1998; Kowarick, 1979; 1996).

Lógica diversa foi impressa na reconstrução das cidades europeias no mesmo período. Neste caso, a produção de grandes parques habitacionais públicos e privados – destinados à locação social, viabilizando moradia relativamente bem localizada e com condições mínimas de habitabilidade para a classe trabalhadora – reforçou princípios e condições de cidadania e garantiu melhores condições para a reprodução da força de trabalho, contribuindo para o desenvolvimento e a superação da pobreza (Effosse, 2003; Balbim, 2015).

A autoconstrução, alternativa individual de caráter temporário, tornou-se a solução e a condição coletiva de longo prazo para a habitação social e o desenvolvimento das cidades no Brasil.

---

9. Segundo os dados censitários desse período, as cidades brasileiras *incharam* entre o início dos anos 1940 e o final dos anos 1980, com o acréscimo de mais 120 milhões de habitantes. Impulsionada pelas opções tanto do setor imobiliário quanto da empresa pública, a demanda por moradias sociais não foi minimamente atendida por esses agentes, resultando na explosão do número de favelas e empreendimentos habitacionais irregulares, clandestinos e ilegais.

10. Conforme observado por Villaça (1998), as ondas migratórias nas maiores cidades brasileiras foram acompanhadas por uma concentração das classes média e alta em áreas específicas onde os investimentos em transporte e outros serviços de infraestrutura foram consistentemente centralizados. Esse processo de privilégios no acesso às políticas públicas é chamado por Milton Santos (1990) de “desenvolvimento corporativo”, imprimindo uma lógica fragmentada de produção urbana.



Até hoje “desqualificado” nos manuais de urbanismo e não reconhecido na política pública, o autoconstrutor urbano, o autoempreendedor urbano, é um agente produtor da cidade que surge da urbanização periférica não apenas em sentido espacial, centro-periferia, mas periférica em relação a outras formas de agenciamento e organização social, legal, institucional, econômica e até tecnológica<sup>11</sup> (Caldeira, 2017).

Ainda que seja de difícil mensuração, esse agente produziu a maior parte das habitações das grandes cidades. Segundo Maricato (2002, p. 5), aproximadamente 50% da população das metrópoles Rio de Janeiro e São Paulo moram em favelas e em loteamentos ilegais e periféricos.

De maneira diversa ao urbanismo descrito nos manuais do Norte Global e da realidade dos países desenvolvidos, no Brasil, assim como na América Latina e no Sul Global, o processo de urbanização e de crescimento das cidades, sua forma e organização, têm na habitação autoconstruída seu principal determinante. Por ser esse um fato incontestado, popularizaram-se inclusive noções como cidade dividida,<sup>12</sup> cidade partida, cidade informal ou morro e asfalto.

A questão aqui relevante é trazer luz às engrenagens que, apesar das claras deseconomias resultantes, sustentam historicamente essa fábrica.

### 2.3 Como o mito da casa própria orienta a produção urbana no Brasil

A recuperação de aspectos estruturais do urbanismo brasileiro permite analisar com maior profundidade a Lei nº 14.118/2021, as normas a ela vinculadas, e entender como, por meio do tripé habitação, terra pública e regularização, pretende-se institucionalizar lógicas históricas do desenvolvimento.

---

11. “Peripheral urbanization involves a distinctive form of agency. Residents are agents of urbanization, not simply consumers of spaces developed and regulated by others. They build their houses and cities step-by-step according to the resources they are able to put together at each moment in a process that I call autoconstruction (following the Latin American term for it). (...) Peripheral urbanization does not involve spaces already made that can be consumed as finished products before they are even inhabited. Rather, it involves spaces that are never quite done, always being altered, expanded, and elaborated upon” (Caldeira, 2017, p. 5).

12. A noção de cidade dividida é utilizada com relativo cuidado por acadêmicos preocupados com simplificações e polarizações. Em 2016, a professora Erminia Maricato falou da segregação e da exclusão urbanas no Café Filosófico, da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), que tratou do tema *A melancolia da desigualdade: a cidade dividida*. O tema cidade dividida ou *broken city*, assim como os demais citados, é, entretanto, amplamente utilizado em matérias jornalísticas, filmes, romances e demais publicações para o público em geral.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Para tanto, é necessário primeiro retomar o entendimento do que chamo aqui de *mito da casa própria*<sup>13</sup> e que outros autores chamaram de “ideologia da casa própria”<sup>14</sup> (Bonduki, 1988; 1994; Rodrigues, 2011; 2014).

Sob meu ponto de vista, essa lógica tem suas primeiras raízes na Lei de Terras de 1850 e nas relações arcaicas de poder, nunca superadas, baseadas na concentração da propriedade fundiária.

A busca pela casa própria é motivada também pelos mecanismos de segregação racial, os quais estabeleceram territórios exclusivamente brancos e abastados nas cidades,<sup>15</sup> ligados à propriedade plena, e territórios racialmente mistos ou negros, baseados na posse, objeto constante de movimentos de remoções e remodelações urbanas já amplamente documentados por Flavio Villaça, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki e tantos outros.

Afirmo, e desenvolverei essa ideia ao longo de todo este texto, que, desde as primeiras intervenções do Estado na política urbana no Brasil, é o tema da habitação o principal orientador do padrão de desenvolvimento urbano. Isso acontece em detrimento a: i) projetos urbanos estruturados; ii) planejamento de longo prazo dos transportes; iii) organização do espaço da produção;

---

13. Para que uma mistificação possa se realizar, é necessário que ela seja amplamente aceita, caso contrário, poderíamos continuar empregando o termo ideologia, vinculado a crenças e expectativas de uma classe ou um grupo social. Entretanto, como mito, a ideia da casa própria como alternativa única de provisão habitacional é compartilhada também com o Estado e o mercado e com urbanistas e *policymakers* (Kumar, 2011). Além disso, como mito, supera-se o viés de raça, que no caso do Brasil define as classes dominantes, e permite revelar que a busca da casa própria dialeticamente é comum em todas as raças, notadamente aprofundando clivagens entre a cidade dos brancos e a dos pobres, logo negro e pardos.

14. Por ideologia entende-se um conjunto de ideias e valores que respeitam uma ordem pública ou coletiva, que na visão marxista instituiria uma falsa consciência com fins de dominação de classes. Ideologia nesse sentido traz a ideia de mistificação, que entendemos deva ser ressaltada, uma vez que esta tem se sustentado e orientado as ações pública e privada, individual e coletiva por mais de meio século no Brasil.

15. A aspiração pela casa própria, sua segurança e a inserção no espaço da cidade é condicionada por questões raciais. Como revela a pesquisa de doutorado de França (2017), o negro das classes abastadas fixa residência em bairros distintos dos brancos, menos nobres e de urbanização mais recente. O território de residência dos negros e pardos nas cidades brasileiras pode ser erroneamente confundido com o território da pobreza e até com uma pseudodemocracia racial, uma “espécie de promiscuidade racial sustentada pelo laço comum da miséria e da opressão econômica” (Rolnik, 1989). Entretanto, a análise da localização racial das classes mais abastadas revela uma profunda e histórica segregação racial residencial.

iv) zoneamento funcionalista; e v) legislações ambientais, essas categoricamente ignoradas pelo conjunto da sociedade.<sup>16</sup>

Segundo Bonduki (1994, p. 116), até meados da década de 1930, a produção de moradias de aluguel garantiu, em certa medida, o atendimento das necessidades quantitativas de habitação popular urbana, fato também apontado por Kingston (1960). O equilíbrio entre a oferta e a demanda de habitação, especialmente para as classes trabalhadoras urbanas no momento da industrialização da economia, era viabilizado pela produção das vilas operárias, onde as famílias pagavam aluguel para a indústria na qual trabalhavam, ou se cotizavam em fundos de aposentadoria associados à política dos governos federal e estaduais.<sup>17</sup> Havia, ainda, a modalidade de moradia via cortiços e pensões, formas de habitação precárias e excessivamente adensadas, colocadas no mercado via aluguel.

A partir do governo de Getúlio Vargas e o chamado Estado Novo, período entre 1930 e 1945, as relações capitalistas no Brasil urbano se modernizam com base na intensificação da industrialização e da urbanização. Com a democratização de 1945 e início da Quarta República (1945-1964), a base de sustentação do novo governo passa a incorporar setores sociais emergentes, “surge assim na história brasileira um novo personagem: as massas populares urbanas, que passam a garantir a legitimidade ao novo Estado brasileiro”, conforme apontado por Bonduki (1994, p. 716), tendo como base as proposições de Weffort (1980).

Para tanto, formula-se uma política dirigida aos trabalhadores, associada à estratégia de desenvolvimento industrial, quando são criados os sindicatos oficiais, a legislação trabalhista, o salário mínimo, além dos institutos de aposentadoria e previdência (1938), que, associados à criação da Fundação Casa Popular (1946), passam a investir na produção da casa própria.

---

16. Essa afirmação hipotética necessita ser corroborada por pesquisas específicas. Há, entretanto, uma certeza em afirmar que ao menos a habitação autoconstruída, em loteamentos irregulares, ilegais e/ou clandestinos, ou seja, paralelas ao planejamento e investimentos institucionais comumente determinantes da configuração urbana, e que muitas vezes correspondem a maior parcela da área urbanas nas cidades brasileiras, determine sua configuração. Nesse sentido, sem maiores dúvidas, afirma-se que a habitação e o mito da casa própria sejam os principais determinantes da urbanização moderna no Brasil.

17. Entre os fundos de pensão, ficou conhecido em várias cidades do Brasil, nas décadas de 1930 e 1940, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (Iapi). Alguns remanescentes desse período se encontram até hoje nas capitais de todo país, destaca-se a Vila do Iapi, em Porto Alegre. Para saber mais sobre a Vila Iapi e ver imagens de época e outras, acessar <<https://bit.ly/3qcJa4v>>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Outro estímulo à aquisição da casa própria foi a regulamentação dos loteamentos populares em 1938, garantindo a aquisição de terrenos à prestação.<sup>18</sup>

Nesse momento, como atesta Bonduki (1994), o principal problema habitacional se referia aos conflitos em relação os valores dos aluguéis. Para dirimir o problema, o Estado intervém regulando o mercado por meio da Lei do Inquilinato,<sup>19</sup> em 1942, congelando os valores dos aluguéis e, subsequentemente, reduzindo substancialmente nos anos vindouros a produção de moradias para locação.<sup>20</sup>

A Lei do Inquilinato, mais que uma política voltada para as classes operárias, constituiu-se em um dos pilares da política de desenvolvimento do país.

O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir os custos de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial (Bonduki, 1994, p. 122).

Essa associação política entre habitação e crescimento/desenvolvimento será retomada pelo Estado com a criação do BNH e, novamente, com o lançamento do MCMV, em 2009, e, de maneira em parte distinta, com o CVA, em 2020.

A partir desse momento, uma parcela da população, até então inquilina, passa a adotar como solução a autoconstrução em terrenos distantes e adquiridos por preços compatíveis com seu poder aquisitivo. Esta expansão urbana foi possibilitada e também impulsionada pela implantação

---

18. Segundo análise proposta por Harvey (1982), a taxa excessiva de apropriação da renda pelos proprietários de terra, ou pelos locatários, aumentaria o custo de vida para a força de trabalho, gerando demandas salariais mais altas, que, se forem atendidas, poderão baixar a taxa de acumulação do capital. Por esse motivo, é interessante a uma parcela do capital baixar o custo da habitação, seja ela na forma de residências alugadas, seja em casas próprias. A classe capitalista pode, assim, promover, por meio do Estado, a produção de um *ambiente construído* utilizando-se da legislação e/ou de investimentos em determinados setores. Por sua vez, os proprietários de terras se utilizam da lógica ligada à produção da escassez de terras para, por meio do mercado, forçar o aumento da taxa de apropriação de renda.

19. O Decreto-Lei nº 4.598/1942 teve como principal consequência inibir fortemente a produção rentista de moradias. A lei instituída como de exceção durante cinco anos, em função da Segunda Guerra Mundial, reconheceu os direitos dos inquilinos, tornando difícil a retirada por inadimplência ou outros motivos, e congelou os valores dos aluguéis (Balbim, 2015, p. 9). Sua vigência, entretanto, se prolongou por mais de vinte anos (Kingston, 1960), com impactos que se estendem até os dias atuais.

20. Nas cidades brasileiras, em 1940, os domicílios próprios correspondiam a apenas 25% do total de moradias, passando a 50% em 1970 e atingindo 70% no final do século XX. Durante esse período, a população urbana cresceu de 18 milhões para 145 milhões de moradores.

do sistema rodoviário, o qual permitiu a ocupação dispersa e rarefeita em substituição ao sistema ferroviário – os bondes foram substituídos por ônibus (Bonduki, 1994; Balbim, 2003, p. 67; Caldeira, 2000; Langenbuch, 1971; Nobre, 2010; Rolnik, 1997, p. 164).

O novo modelo de expansão urbana que surge com o trinômio Lei do Inquilinato, financiamento da casa própria e acesso à terra periférica por meio da legalização de loteamento populares (Decreto Lei nº 58/1937), além das mudanças modais dos transportes urbanos, consolida um modo de produção urbana em que o custo da produção do lote urbano recai quase que exclusivamente no morador.

Com o desestímulo à economia urbana baseada na produção da moradia para aluguel, em função das inseguranças envolvidas neste sistema de moradia que passa a ser regulado por uma “escassez produzida” (Santos, 1994; 1999; Castillo, 1993; Balbim, 1996),<sup>21</sup> e como resultado das políticas recentes do Estado atreladas ao financiamento da aquisição da casa própria e acesso à terra urbana, o valor simbólico da casa própria se expande e adquire conotação de diferenciação social e, sobretudo, uma garantia de segurança.

Mais do que apontar a óbvia associação entre a propriedade ou a posse de um lote e um mínimo de segurança para a reprodução da vida, do ponto de vista do Estado e, também, do capital, o mito da casa própria e a urgência na realização dessa necessidade, que leva as famílias aos maiores esforços de sobretrabalho, permitem diminuir o nível dos salários e a pressão sobre o Estado. Esse, por fim, também se beneficia, ao usar a escassez artificial da terra urbana como *moeda de troca* em processos eleitorais, agendas políticas e na contenção parcimoniosa das pressões sociais.

Evidencia-se que o processo de passagem da condição de domicílio alugado para próprio se deu no decorrer dos anos, ininterruptamente, sendo que nas últimas décadas há um aumento progressivo da participação das várias formas de ocupações cedidas e coabitação como formas alternativas de escapar ao aluguel.

Esses fatos alertam para um rebaixamento do padrão de vida da população, que passa a usar de todos os meios para ter acesso a uma forma de morar, situação amenizada por relações

---

21. Na teoria do marxista, a ideia de escassez produzida não é apresentada nesses termos, mas tratada como oferta relativa dos fatores de produção, como pode-se verificar em Harvey (1982).

familiares de coabitação que passaram recentemente, inclusive, a compor o arcabouço jurídico por meio do reconhecimento do “direito de laje”.<sup>22</sup>

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) Contínua (IBGE, 2019), em 2019 os domicílios em aluguel correspondiam a 18,3% das moradias, já os próprios a 72,5% e os cedidos a 8,9%. Em 3 milhões das 13,3 milhões de moradias em aluguel constata-se ônus excessivo para as famílias, correspondendo a 51,7% do *deficit* habitacional. Além disso, como revela a Fundação João Pinheiro (FJP), a coabitação crescente impacta atualmente em quase 22% do *deficit* habitacional, grande parcela (21%) referente a unidades domésticas conviventes (FJP, 2021). Ou seja, casas autoconstruídas sobre autoconstruções, lajes e puxadinhos. Esse adensamento da precariedade é atualmente um dos principais instrumentos de acesso a casa própria popular.

## 2.4 A escassez artificial de terras

Uma das engrenagens deste modelo está evidentemente relacionada à oferta de terra urbanizada. As cidades do terceiro mundo não se definem pela oferta de lotes planejados e urbanizados que se integram em um planejamento funcional, visando à reprodução da força de trabalho e ao desenvolvimento. Ao contrário, essas cidades se definem pela escassez da terra urbanizada e, sobretudo, pela escassez de moradia para as classes menos abastadas.

Essa escassez, entretanto, não é determinada por questões naturais. Sobram lotes urbanizados e moradias construídas nas cidades brasileiras, como comprovam séries históricas de vacância residencial (Nadalin e Balbim, 2011). Áreas centrais continuam esvaziadas, enquanto a cidade cresce de maneira irregular, clandestina ou ilegal sobre áreas periféricas não disponibilizadas à urbanização. A escassez de terra não é natural. A escassez de terra não é apenas um dado histórico. A escassez de terra é, sobretudo, artificial. Um artifício.

Visto que a habitação de mercado e a pública não respondem a demanda social, essa se vê obrigada a produzir à margem das regras que definem os limites desta escassez, em que o preço da terra é baixo ao ponto de ser assimilável por uma classe trabalhadora mal remunerada. O valor

---

22. O Direito de Laje foi reconhecido como direito real no Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), no art. 1.225, e descrito com a inserção do art. 1510A, que diz: “O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo” (Brasil, 2002). Trata-se de mais um direito de superfície.

da terra urbanizada, aquela que tem conformidade mínima com as regulações urbanísticas, não é apenas definido por sua escassez, produzida, mas também pela diferenciação em relação a cidade dita formal e pela pressão que o “circuito inferior da economia”<sup>23</sup> (Santos, 1975; 1985) exerce<sup>24</sup> sobre o mercado de terras. A informalidade, como uma camada a mais sobre as condições precárias que definem a geografia da periferia, é de interesse daqueles que buscam a diferenciação social.<sup>25</sup>

Como já revelado, a habitação autoconstruída em terras indisponibilizadas pelo urbanismo moderno, logo ocupadas de maneira irregular, clandestina ou ilegal, não é a exceção, mas sim a regra da produção da cidade, conformando a maior parte do tecido urbano (Maricato, 2002).

Como revela Oliveira (2013) em sua tese de doutorado sobre Salvador, os instrumentos de produção da escassez artificial de terras se aprimoraram por meio dos próprios instrumentos que deveriam produzir cidades mais justas e para todos, como aqueles previstos no Estatuto da Cidade,

---

23. Para compreender de maneira efetiva como os setores informais concorrem para a produção do espaço integrando-os na análise entende-se ser necessário superar as dicotomias simplificadoras que tratam da cidade partida, de um lado formal e do outro informal. Para tanto, é necessário superar, ainda que por instantes, a terminologia exclusivamente econômica e sua apropriação, muitas vezes simplificada e dualística do informal. A proposta aqui é lançar mão da teoria espacial dos dois circuitos da economia urbana (Santos, 1975; 1985), desenvolvida e aplicada na compreensão das lógicas específicas do subdesenvolvimento. A partir da ideia de que a produção de mercadorias é concentrada e que seu consumo é difuso, Santos (1985, p. 132) identifica que cada cidade tem na realidade duas áreas de influência com dimensões distintas correspondentes a cada circuito da economia. O limite do mercado abrangido pelo circuito inferior nas grandes cidades tende a coincidir com os limites da aglomeração. Por sua vez, o circuito superior, que se concentra nas maiores cidades, expande sua influência regionalmente fazendo uso dos sistemas modernos de circulação. Nas cidades menores, cabe ao circuito inferior difundir a racionalidade econômica urbana em áreas ainda mais extensas do território não cobertas pelo circuito superior, em função da falta de sistema modernos de circulação, tecnologias adequadas ou dado o desinteresse econômico. Essa lógica também ocorre no espaço intraurbano e possibilita, como irá se revelar ao longo deste texto, entender como existe uma imbricação entre aquilo que se chama formal e informal na produção da cidade e como a cidade, ainda que profundamente desigual e segregada, é, em determinada escala, neste caso nacional, o resultado de processos que abrangem os dois circuitos.

24. O mesmo ocorre com o mercado dito informal de aluguel, no qual os preços parametrizam o mercado formal e vice-versa, como apontado por Abramo (2009). Vale ressaltar que a divisão entre um mercado de aluguel formal e outro informal implica elevados valores dos aluguéis e condições ainda mais precárias de moradia (Abramo, 2009; Kohara, 2013).

25. O uso do termo *diferenciado* no Brasil urbano *moderno*, primeiro em peças de *marketing* há ao menos uma década, depois de maneira corriqueira e absolutamente pejorativa (veja incidente sobre o uso do termo quando do projeto de instalação de uma estação de metrô em Higienópolis, em São Paulo), é associado à diferenciação da marginalidade e das classes baixas, como revelado por toda a teoria social que considere classes sociais.

a exemplo da outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir, Oliveira (2013, p. 24) aponta como a

escassez do espaço urbano é produzida por esgotamento intencional dos espaços físicos habilitados à edificação e disponíveis na cidade e/ou por restrições de acesso, possibilitando o aumento da renda fundiária urbana, criando as condições para a apropriação ampliada de mais-valia fundiária urbana (MVFU) por agentes do mercado imobiliário.<sup>26</sup>

Para Abramo (2007), a superação de uma lógica fordista de organização da estrutura urbana, funcional, que ao nosso ver jamais foi efetivamente realizada por essas paragens, como já tratado, dá lugar ao retorno, em seus termos, do mercado imobiliário na “coordenação social do uso do solo e de produção da estruturação intraurbana” (Abramo, 2007, p. 23). Ou, o retorno da “mão inoxidável do mercado” (Abramo, 2007, p. 25).

A análise de Abramo (2007) acerca das interações entre mercado de terras *formal e informal*, suas retroalimentações e sinergias, se manifesta socialmente como o “mercado informal de solo” (Abramo, 2007, p. 25). Na análise aqui proposta, as pesquisas do autor indicam como na contemporaneidade a escassez artificial de terras se dá em todo o território urbano, inclusive em suas áreas mais precárias, as favelas, produzindo padrões de ocupação distintos, a cidade *com-fusa* (compacta e difusa).

A condição própria da *urbanização do terceiro mundo* (Santos, 1994) de restringir o acesso das classes de menor renda à urbanização, seja como mecanismo de diferenciação/marginalização, seja visando maiores lucros, insere, por exemplo, a regularização fundiária como tema fundamental da prática do urbanismo, sendo essa pública ou privada.

No Brasil, esse tema ganha especificidades dada a autonomia do município na Federação, resultando, pós-redemocratização, em um movimento de reconhecimento de direitos e proposição e implementação de práticas e instrumentos de acesso à terra e segurança da posse.

Esse movimento parte do local, nos anos 1980 e 1990, sendo seus instrumentos reconhecidos no plano nacional no início dos anos 2000 (Estatuto da Cidade), para, em seguida, orientarem a retomada da política de desenvolvimento urbano pelo governo federal durante os anos 2000 (Lima Neto, Krause e Balbim, 2014), até o aprofundamento da “urbanização do neoliberalismo” (Brenner e Theodor, 2002), que no caso brasileiro acontece com maior clareza a partir de 2017, como se verá mais à frente.

---

26. Sobre mais-valia e a questão fundiária e urbana, entre outros, ver Baltruis (2006) e Furtado (2007).



É a partir da compreensão desses movimentos políticos, econômicos e sociais que se propõe aqui a analisar não apenas o CVA, mas também a maneira como os instrumentos propostos por este programa e os setores impactados fazem parte do processo histórico de urbanização, suas continuidades e rupturas.

Essas são as premissas que permitem apontar a habitação como o principal determinante da morfologia de nossas cidades. Não me refiro à habitação resultante dos planos urbanísticos apenas, mas à habitação resultante da escassez artificial de terras e da força desse mercado dito informal, que edifica a maior parte das cidades para além das regras do urbanismo moderno, da lógica do zoneamento, da discussão sobre densidades em corredores de tráfego, dos usos e das funções a serem potencializados na cidade etc.

## 2.5 A espoliação e a expropriação urbana

Segundo Lúcio Kowarick,<sup>27</sup> a desordem urbana, a velha máxima que não temos planejamento, ou a chamada *informalidade*, é um instrumento essencial para garantir o funcionamento das nossas cidades: desiguais, excludentes e segregadoras (Kowarick, 1979; 1996). Esse processo de “produção e reprodução de precariedades continua vivo e presente”, seja na cidade de São Paulo, como concluem Ferrara, Gonsales e Comarú (2019, p. 823), seja na lógica da urbanização brasileira.

Está no princípio desse mecanismo o fato de o Estado e o capital não arcarem com os custos envolvidos com a reprodução da força de trabalho, no caso a moradia (Bonduki, 2004). Historicamente, esse custo recai integralmente sobre o trabalhador, resultando na autopromoção da moradia, a autoconstrução.

À exceção de programas habitacionais subsidiados (parcelas do BNH e do MCMV), que tiveram baixo impacto no *deficit* habitacional, o trabalhador enfrenta esse custo associando autoconstrução, sobretrabalho e terra barata (periférica, em áreas de risco ambiental e/ou geomorfológico, de maneira irregular, ilegal e/ou clandestina).

O baixo valor dessas terras, dadas as restrições existentes e impostas, viabilizava sua ocupação por pessoas de baixa renda. Além disso, essa situação empurra essas famílias a negociações desamparadas dos direitos parcialmente reconhecidos pelo Estado, tornando-as agentes de interesses

---

27. Infelizmente, não está mais entre nós o professor Lúcio Kowarick, a quem presto aqui minhas homenagens. Falecido no dia anterior ao lançamento da MP nº 996/2020, Kowarick foi um mestre em decifrar os ardilosos mecanismos da *espoliação urbana*, engrenagem essencial da urbanização no capitalismo periférico.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

ligados à expansão das fronteiras urbanas e ao aprofundamento da especulação fundiária. Vale reforçar que os atores que comandam esse processo (loteadores, grileiros, invasores etc.) estão invariavelmente associados ao chamado mercado formal de terra.<sup>28</sup>

Tudo aquilo que é edificado fora das regras possíveis de serem seguidas por poucos, recebe então a classificação de irregular, ilegal, clandestino e *informal*, é a produção da desordem urbana. O valor baixo dessas terras, dadas as restrições existentes e impostas, viabilizava a ocupação por pessoas de baixa renda.

O Estado e o capital, seja via políticas públicas, seja via salários, não arcam com os custos envolvidos para a reprodução da força de trabalho e, assim, a cidade é dividida. O normal, o corriqueiro, é a maioria ser excluída dos investimentos em urbanidade. Torna-se invisível nos mapas do planejamento a pobreza urbana, que ressurge em períodos eleitorais ou quando as terras que ocupam passam a ser de interesse do mercado imobiliário tradicional.

A gradual consolidação das chamadas periferias, resultado do esforço e investimento das famílias, de benfeitorias e regularizações fundiárias e urbanísticas parciais e de longas lutas sociais, insere, no lado de cá do muro da cidade dividida, novos estoques imobiliários.

Revalorizadas, sob novas regras e regulações, formais, essas áreas passam a não mais caber no orçamento dos mais pobres. Segue-se a expropriação. O mercado fundiário tradicional se beneficia então de décadas de investimentos e lutas das famílias. O capítulo seguinte, também já bastante conhecido nas áreas mais centrais das capitais brasileiras, é o processo de gentrificação (Smith, 2002).

---

28. É notável a pesquisa etnográfica conduzida por James Holston na periferia de São Paulo no início da década de 1990, quando o autor analisou um conflito fundiário e suas raízes históricas. No trecho a seguir, pode-se notar a imbricação dos atores e dos circuitos espaciais da economia urbana: “As pessoas compram lotes em quatro tipos de loteamentos, que geralmente aparecem lado a lado na mesma vizinhança: o legal, o irregular, o clandestino e o grilado. O mais raro dos quatro tipos, o loteamento legal, está de acordo com todas as especificações físicas e burocráticas. O loteamento irregular é – ou melhor, parece ser legitimamente adquirido e registrado por seu empreendedor imobiliário, mas viola, de alguma maneira, as regras de parcelamento da terra. O loteamento clandestino não é registrado no cartório de imóveis, apesar de a terra poder ser de posse legítima de seu empreendedor. Já o loteamento grilado é vendido por um grileiro, que se diz o titular da terra, e o faz através de uma série de artimanhas. A negociata envolvendo a terra, nessa situação, é chamada de grilagem, e a terra, dessa maneira vendida ou adquirida, um grilo. Apesar de o loteamento ilegal frequentemente combinar vários desses aspectos, ele é classificado segundo a sua mais grave infração. Assim, enquanto todos os outros tipos de loteamento estão provavelmente violando os códigos de planejamento urbano, o loteamento grilado enfrenta problemas a mais porque não só é negociado, mas até registrado, na base de documentos fraudados” (Holston, 1993, p. 3).

Vale aqui lembrar que todas essas relações mercantis, quer nomeadas de formais, quer de informais, se dão em territórios de vida. Infelizmente, não é incomum notícias de relações de violência histórica que se estabelecem nesses territórios (Rolnik, 1993). Mais recentemente, vêm sendo noticiadas as relações entre milícias no Rio de Janeiro e lógicas de expansão periférica com envolvimento de grupos criminosos,<sup>29</sup> incluindo verticalização e adensamento de loteamentos irregulares e favelas.

Nesse sentido, não parece ser errado avaliar o risco inserido pelo CVA de essas situações se aprofundarem, uma vez que toda a transação da regularização fundiária, e da definição das casas que possam receber melhorias habitacionais (20% do conjunto urbano definido no projeto), bem como a assinatura de contratos, cobranças e elaboração e implementação de projetos, passa para as mãos exclusivas da iniciativa privadas.

Mas como o governo federal pode vir a contribuir para o aprofundamento dessa situação? Haveria um efetivo risco dessa lógica perversa e historicamente aceita ser enfim institucionalizada? As mais boas intenções de uma política pública associadas à lógica histórica de segregação e exclusão poderiam levar a um estelionato institucionalizado da pobreza? Questionamentos como esses, antes de serem taxados como ideológicos, devem ser respondidos em relação aos compromissos e direitos constitucionais e internacionais que o país assumiu ao longo das últimas décadas. Esse esforço foi aqui realizado ao relacionar as diretrizes do CVA aos preceitos constitucionais e das agendas da Habitat III e dos ODS (apêndice D).

### 3 O MARCO LEGAL

Para além dos mecanismos de continuidade da lógica do desenvolvimento urbano já apontados, e aprofundando a análise do objeto deste trabalho, intento agora demonstrar como práticas do Executivo e do Legislativo nacional têm se repetido nas duas últimas décadas, particularmente comparando o surgimento do MCMV com o CVA. E como essas práticas similares, se não *anulam*, acabam por *fragilizar* formas mais democráticas e participativas de produção da cidade, contribuindo para perpetuar o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Nesse sentido, e com o objetivo de contribuir para a implementação do CVA em consonância com direitos reconhecidos pelo Estado brasileiro em acordos internacionais e na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), passo também a pontuar lógicas presentes no CVA, as quais revelam e aprofundam intencionalidades do Estado e da sociedade na produção do urbano.

29. Para mais detalhes, ver Grillo (2019), Hirata (2020) e, ainda, Albuquerque (2021). Ver também o *podcast A Republica das Milícias*, produzido pela Rádio Novelo, baseado no livro homônimo de Bruno Paes Manso.

Ou seja, entendendo que a política e o planejamento urbanos resultam no *deficit* habitacional, na segregação urbana, na exclusão e na precariedade habitacional históricas nas cidades brasileiras. E que esse planejamento e essa política são expressões das opções e dos caminhos trilhados pelo desenvolvimento nacional. Busca-se aqui jogar luz sobre práticas que, se não conflitam, ao menos não corroboram com os princípios formais e os direitos estabelecidos que deveriam por óbvio orientar as políticas e o planejamento.

### 3.1 Práticas legislativa e executiva exóticas: medidas provisórias que instituem programas

Seguindo rumos já trilhados pelo MCMV, o CVA surge e se configura de maneira um tanto quanto exótica ou estranha ao que poderia ser entendido como uma boa prática legislativa e executiva. Essa é uma das primeiras similaridades entre essas duas políticas que devem ser apontadas e ressaltadas para que avaliações críticas possam ser efetivas.

Tanto como prática legislativa quanto executiva, os dois programas (MCMV e CVA) surgem da proposição pelo Executivo ao Legislativo de uma MP, um ato de exceção ao procedimento legislativo, que em função de seu uso desvirtuado vem sendo, apenas quando interessa a setores específicos, ou seja, de maneira circunstancial, questionado nesses quase quarenta anos da CF/1988.

O excessivo número de MPs editadas no Brasil,<sup>30</sup> e seu uso abusivo pelo Executivo nacional (Abreu Júnior, 2002), tem raízes nos embates originários da Carta Magna, na ideia de instituir um sistema parlamentarista. Aspectos circunstanciais políticos, legislativos e jurídicos, ressaltados por Tavares Filho (2008), explicam o uso renovado deste expediente, esdrúxulo aos princípios legais do instrumento.

É fato que o presidente da República está autorizado a adotar MP, com força de lei, em caso de “relevância e urgência”, segundo o art. 32 da CF/1988 (Brasil, 1988). Entretanto, o abuso no uso deste instrumento é continuado mesmo após a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001, que vetou a reedição de MPs. Em resumo,

---

30. Em análise sobre o número excessivo de MPs, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados apresentou um estudo que revela esses números nos vinte primeiros anos da CF/1988. Segundo o estudo, “os requisitos fundamentais das medidas provisórias são a relevância e a urgência, cuja estrita observância é crucial para a preservação do Estado democrático de direito, sob pena de violação do protagonismo do Congresso Nacional no exercício da função legislativa” (Tavares Filho, 2008, p. 3).

no primeiro governo Lula, a média foi de 60 MPs por ano, sendo 90% convertidas em lei. No segundo governo Lula, 45 MPs por ano, 83% convertidas. No primeiro governo Dilma, a média foi de 36 MPs por ano, com 74,5% delas convertidas em lei. Entre 2015 e 2018, nos governos Dilma e depois Temer, a média foi de 51 medidas provisórias por ano, e 63% se transformaram em lei (Governo..., 2020).

Por sua vez, o governo Bolsonaro bate esses recordes, tendo editado mais de 140 MPs em dois anos e tendo a menor taxa de conversão de MPs em lei, abaixo de 47% (Governo..., 2020).

Especificamente tratando da política urbana e habitacional, vale ressaltar que, segundo o inciso XX do art. 21 da CF/1988, cabe à União tão somente “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano” (Brasil, 1988) e, em comum com estados e municípios, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988, art. 23, inciso IX).

Essas precisões constitucionais não deixam qualquer dúvida quanto à inadequada caracterização como relevantes e urgentes de programas habitacionais. Se o CVA trata de medidas habitacionais no contexto da pandemia, quem sabe, esse instituto se adequaria conforme expectativas de grande parcela da população. Não foi o caso!

O percurso, já trilhado com o MCMV (MP nº 459/2009), foi o de driblar a elaboração e a proposição de projetos de lei (PLs) que em seu trâmite assegurariam algum nível de debate federativo, participação social e transparência das proposições. Optou-se, de maneira tecnocrática e pouco transparente, pelo desenho de um programa alternativo às políticas vigentes e sua instituição, restringindo a participação da sociedade organizada, da academia, do amplo debate com setores econômicos e, inclusive, com o corpo técnico de órgãos dedicados ao tema.

O que era uma simples similaridade de percurso de proposição legislativa, se agravou no caso do CVA. Afinal, quando da edição da MP do CVA (Brasil, 2020), havia um marco legal e programático de produção habitacional e desenvolvimento urbano anterior, vigente e consolidado, que foi totalmente revogado com três atos correspondentes ao tripé do CVA.

Primeiro, mudança da forma de destinação dos imóveis da União. Segundo, transformação profunda da lógica e do objetivo da regularização fundiária. E, terceiro, por meio de “uma jogada de *marketing*”, a extinção da marca MCMV e o fim do subsídio à produção habitacional necessária para a mais baixa renda. Com a MP do CVA, o MCMV passa automaticamente a se chamar CVA, inclusive tudo aquilo que já havia sido contratado.

No caso da edição da MP do MCMV (Brasil, 2009), ainda que de maneira criticável, sobretudo por ter sido feita fora da estrutura do Ministério das Cidades (MCidades) e de seus mecanismos de participação, essa se deu em relativa consonância com a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e seu fundo, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), junto a todo o sistema de participação dos conselhos das cidades (municipais, estaduais e federais), além das demais leis, normas e programas que vinham orientando a produção habitacional desde sua retomada<sup>31</sup> pelo governo federal em 2003.

É claro, e já remarcamos isso quando do lançamento do MCMV (Balbim, Krause e Lima Neto, 2015), que o programa acabou por fragilizar ou esvaziar essas instâncias sem, entretanto, revogá-las ou simplesmente superá-las.

No caso do CVA, essas estruturas já haviam sido parcialmente revogadas antes da MP, as relativas à participação social, e, com o CVA, foram totalmente apagadas.

### **3.2 A fragilização e o fim (?) da participação, da cooperação, do controle e da transparência**

Em 2009, quando da edição do MCMV, o MCidades não apenas existia como contava com um sistema de participação social liderado pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), onde o MCMV foi debatido durante a vigência da MP, tendo sido possível algum nível de transparência, participação e cooperação federativa na elaboração final do texto convertido em lei.<sup>32</sup>

Ressalta-se, ainda, que o MCMV-Entidades (MCMV-E), a efetiva inovação do MCMV, foi uma linha de crédito instituída via ConCidades, operando recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para a produção habitacional via organizações sociais, a única a efetivamente produzir habitações de maneira alternativa à política econômica hegemônica ou aos mecanismos tradicionais do “circuito superior da economia” (Santos, 1975; 1979).

31. Os períodos da produção habitacional no Brasil foram aqui tratados na subseção 2.1, intitulada *Períodos da urbanização*; o apêndice A orienta esse debate. Pode-se também consultar Balbim e Krause (2012; 2014) e Balbim, Krause e Lima Neto (2015).

32. Contribuindo para aprimorar o MCMV, soma-se o conjunto de debates ocorridos durante a preparação da 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010), que entre seus quatro eixos de debate discutiu a relação entre os programas governamentais – como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o MCMV – e a política de desenvolvimento urbano.

Em 2009, a solução dada pelo Executivo foi assimilada por parte do setor do desenvolvimento urbano como *radical*, ao colocar a qualidade técnica e a competência política do MCidades em segundo plano e, literalmente, desconsiderar o ConCidades como um formulador das macrodiretrizes do desenvolvimento urbano. As críticas ao MCMV não demoraram a aparecer, inclusive porque havia fórum político para tanto, ainda que, ao mesmo tempo, se celebrasse o retorno dos investimentos habitacionais.

No caso do CVA, sua instituição se dá em um momento em que a lógica e os instrumentos que orientavam a política de desenvolvimento urbano entorno de um planejamento e uma execução organizados em níveis da Federação, com participação e controle social – incluindo aí o sistema dos Conselhos de Cidades –, já haviam sido absolutamente revistas, esvaziadas e revogadas pelo Executivo.

O fim do ConCidades, seguido do fim do MCidades (Lei nº 13.844/2019) são momentos emblemáticos nessa transformação de paradigmas que, como pode-se ver na linha do tempo da transformação da política urbana no Brasil (apêndice A), se iniciam após as manifestações de 2013, similarmente a outras transformações estruturais no país, como o marco do Pré-Sal, entre outros.<sup>33</sup>

Em 11 de abril de 2019, o governo editou o Decreto nº 9.759, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (Brasil, 2019a) e revoga o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que “instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)” (Brasil, 2014). Com isso, o governo extinguiu mais de setecentos colegiados, incluindo o ConCidades, e impactou outros 2.500 colegiados no plano federal.<sup>34</sup>

Seguindo essa lógica de limitar a participação social, a edição do CVA restringiu a transparência e o controle social à composição dos conselhos curadores de fundos de investimentos.

---

33. A destruição de estruturas, dinâmicas e lógicas estabelecidas no Estado brasileiro desde a redemocratização e sua substituição por novos mecanismos e dinâmicas, um momento de criação, vem sendo acompanhada e analisada por este autor com base na ideia schumpetirana de destruição criativa. Para mais informações, ver Balbim (2021).

34. “Na data estabelecida para a extinção dos colegiados, foram publicados 43 decretos alterando a composição, funcionamento e atribuições de 52 colegiados, assinados pelo presidente em exercício, general Hamilton Mourão. No geral, além da extinção de mais de setecentos colegiados, as medidas anunciadas diminuem o número de integrantes, alteram as regras para as deliberações, impõem limites à criação de subgrupos, restringem as competências e definem a periodicidade das reuniões” (Ribeiro, 2019).

A lei do FDS (Lei Federal nº 8.677, de 13 de julho de 1993), por exemplo, foi alterada e as definições sobre financiamentos, critérios, taxas aplicadas e outras deixaram de ser realizadas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e passaram a ocorrer apenas no Conselho Curador do fundo.

Da mesma forma, mudou-se a lei do SNHIS (Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005), que em seu art. 14 definia a obrigatoriedade de o governo sempre consultar o ConCidades para estabelecer qualquer tipo de regra e planejamento dos programas habitacionais, e passou a estabelecer que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) poderá, de agora em diante, realizar oitivas mediante consulta pública.<sup>35</sup>

O próprio MCidades foi extinto por meio da Lei nº 13.844/2019, que passou suas atribuições para o MDR e aponta, em seu art. 30, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU),<sup>36</sup> um esqueleto legal oriundo de um Decreto-Lei de 1979, como fazendo parte da composição do MDR.

### 3.3 Programas ou políticas?

Outra similaridade! Nos dois casos, quer por força de lei, quer pela abrangência de ações e regulações, há a instituição de uma política que é chamada de programa. Ou seja, são instituídos *programas* que se sobrepõe à lógica hierárquica de derivação de uma política em programas e destes em projetos, planos e ações.

Antes, entretanto, cabe uma breve explicação desta hierarquia da gestão e do planejamento e, também, das políticas públicas.

São poucas as referências na literatura que definitivamente clareiem a distinção, hierárquica ou não, entre política, programa, projeto, plano e ação. De maneira geral, esses estudos não incluem na *hierarquia* nem a ação, tema operacional usado em peças de planejamento orçamentário, nem a política, amplamente tratada nas ciências políticas.

35. A lei altera o art. 14 da lei do SNHIS, que definia a obrigatoriedade do governo *sempre* consultar o ConCidades para estabelecer qualquer tipo de regra e planejamento dos programas habitacionais. O MDR, a partir do CVA, *poderá* realizar oitivas mediante consulta pública quando achar necessário.

36. O CNDU, criado em 20 de abril de 1979 com a edição do Decreto nº 83.355, não revogado ou alterado, continua existindo de maneira protocolar, composto pelos cargos extintos do Ministro do Interior, dos presidentes do BNH e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e por três membros da Presidência da República.



Maciel (2015), em um livro didático, faz um apanhado claro sobre o tema aplicado a projetos sociais. Ao citar Domingos Armani (2004), diz:

Os projetos não acontecem de forma isolada; eles fazem parte de um processo de tomada de decisão que compreende três níveis de formulação: o nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de ação, a política; o nível intermediário em que os planos são traduzidos em linhas mestras de ações temáticas, os programas; por fim, o nível das ações concretas, demarcadas em tempo e espaço, os projetos (Maciel, 2015, p. 10).

Sempre que necessário e possível, a precisão de entendimento entre esses níveis possibilita a melhor compreensão das lógicas e estratégias, assim como dos instrumentos, dispostos e utilizados na administração e na gestão públicas por diferentes atores e disciplinas. Mais que uma questão semântica, como já verificado no MCMV, é necessário questionar o que essa situação efetivamente significa.

No Caso do MCMV, essa precisão levou a uma análise minuciosa dos objetivos do *programa* dentro do governo federal, revelando a centralidade da melhoria do cenário econômico em um movimento anticíclico de estímulos que “entregava” casas (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013), um programa de dinamização econômica (Nascimento Neto, Moreira e Schussel, 2012, p. 94) que, em função de sua escala macroeconômica, colocou as administrações locais em uma posição de coadjuvantes desta política (Cardoso e Aragão, 2013, p. 59).

Na formulação do CVA, a dinamização econômica de matriz keynesiana, bem como a superação de mazelas históricas expostas pela pandemia não aparecem como objetivos ou orientações.

Entende-se que o cenário de mudanças legais previstas com o CVA, que incluem também a destinação de imóveis públicos da União, somado às alterações no quadro normativo em áreas diversas (cartorial, financeira, creditícia e de direitos difusos), além da regularização fundiária, revele o objetivo de dinamização da economia<sup>37</sup> por meio da transformação de um vasto estoque imobiliário tido como imobilizado em ativos econômicos, seguindo orientações das teses de De Soto (2017a; 2017b)<sup>38</sup> e do World Bank (1991; 1993).

37. Aqui, além das referências acadêmicas e exemplos dados, aponto que a prática interna em seis anos de trabalho no MCidades e quase vinte anos de governo federal me fazem mais seguro ao afirmar a tese de que as políticas de habitação determinam o desenvolvimento urbano no Brasil.

38. Por meio do tripé habitação, regularização e destinação de imóveis públicos, o CVA conforma uma efetiva política de desenvolvimento urbano por meio da pretendida dinamização de ativos imobiliários apontados pelo mercado *formal* como imobilizados, fato este contestado por diversos autores que estudam as dinâmicas imobiliárias *informais* (Abramo, 2009; Gilbert, 2002).

No caso do MCMV, como anteriormente revelado (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013), a instituição de programas como o Programa Prioritário de Investimentos (PPI) e o PAC definiu a condução da Política Nacional de Habitação (PNH), subvertendo a lógica federativa e participativa dos instrumentos de gestão, investimento, planejamento e participação que haviam sido poucos anos antes definidos.<sup>39</sup>

Além disso, a lei que institui o MCMV trouxe um capítulo exclusivo de regularização fundiária urbana, uma inovação no marco legal nacional, resultante de debates que haviam acontecido nos seis anos de existência do MCidades e do ConCidades. Durante esse período, diversas forças e atores buscaram instituir no marco legal brasileiro uma política clara de regularização fundiária, por meio da alteração da Lei nº 6.766/1979 ou via proposição de novos estatutos legais.

Quando surge a *oportunidade* de criação do MCMV, esse longo debate, que se inicia antes mesmo da promulgação da CF/1988 e segue durante os doze anos de tramitação do Estatuto da Cidade,<sup>40</sup> foi trazido para dentro do corpo da Lei nº 11.977/2009 via tramitação da MP.

A regularização fundiária passa então a ser parte constitutiva de uma política habitacional, ainda que diversas vezes não tenha sido levada a cabo com a entrega final de títulos. Essa *dificuldade* decorre das diretrizes da política urbana e da legislação vigentes que associavam a urbanização como requisito para a titulação.<sup>41</sup>

Há, ainda, outro detalhe que assemelha os dois *programas*, ambos foram *gestados* dentro do Ministério da Economia (ME) e da Casa Civil da Presidência. Tanto o MCMV quanto o CVA sobrepassaram as prerrogativas dos ministérios à época responsáveis pelas políticas habitacionais e urbana, revelando prioridades outras que não a produção habitacional e a compreensão da complexidade da dinâmica urbana restrita à produção de mercado. Esse ponto será retomado em função do curioso lançamento do Programa Aproxima.

---

39. A saber, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – em constante elaboração, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) –, o Sistema de Conselhos de Cidades, FNHIS, PLANHAB etc.

40. Sobre a tramitação do Estatuto da Cidade, ver, entre outros, Bassul (2002).

41. Vale uma vez mais ressaltar que essas duas políticas, habitacional e de regularização, eram orientadas pela PNDU praticada, em elaboração e em certa medida normatizada, que naquele momento contatava com o PLANHAB, o SNHIS e o FNHIS como seus instrumentos. Sem dúvida, esses instrumentos foram esvaziados por um programa habitacional prioritário (PAC/PPI) e que, de maneira geral, não garantiu os investimentos necessários para consolidar esforços de urbanização.

A formulação do MCMV por economistas e políticos, desassociada das contradições dos urbanistas, resultou em um modelo de política habitacional nada inovador, que se diferenciava do BNH em função da regularização fundiária e da tímida produção social.

Se o MCMV, alçado à estrutura de uma política de desenvolvimento urbano, trouxe um capítulo inovador instituindo uma política de regularização fundiária no país, o CVA aprofunda essa lógica e se institui, ainda que até o momento apenas formalmente, como uma política de reestruturação da dinâmica da urbanização e do acesso à terra urbana.<sup>42</sup>

Visto que o CVA não muda estruturalmente em nada a política habitacional,<sup>43</sup> apenas encerra sua produção para a faixa de mais baixa renda e faz ajustes *cosméticos* na habitação via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), entende-se que suas outras duas inovações possam ser fruto da visão economicista do urbanismo, o aprofundamento da “urbanização do neoliberalismo” (Brenner e Theodor, 2002).

O que o CVA transforma e inova é com a inclusão de uma nova política para a destinação de imóveis públicos da União, inclusive para fins diversos do que a política habitacional, além de aperfeiçoar mecanismos e expandir o mercado da regularização fundiária.

Sob o pano de um programa habitacional, aprofunda-se a abordagem cartorial e jurídica da regularização, desassociando-a da urbanização, e cria-se os mecanismos para a destinação de terrenos públicos segundo propostas elaboradas pelo mercado imobiliário, o mercado formal de terras.

A um só passo, o CVA alarga a área de ação dos “circuitos superiores da economia urbana” (Santos, 1979), incluindo os mais pobres como seus clientes, e expande seu poder incorporador e urbanizador sobre grandes glebas em áreas centrais consolidadas, inclusive remanescentes da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), incorporadas ao patrimônio da União com a Lei nº 11.483/2007 e que também tiveram mecanismos transformados pelo atual governo via Lei nº 13.813/2019.

---

42. Se for implementado e se houver recursos orçamentários e de financiamento para que a lógica do CVA tome vulto, avaliamos que as previsões do CVA têm a capacidade de transformar efetivamente a lógica de desenvolvimento urbano, não no sentido de rever suas bases, mas, sobretudo, de institucionalizar seus mecanismos perversos e aprofundar segregações e a periferização.

43. Este argumento é corroborado pelo *marketing* do Executivo nacional que, via MP nº 996/2020, art. 21, definiu que “a partir da data de publicação desta medida provisória, todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional [leia-se, MCMV] integram o programa Casa Verde e Amarela” (Brasil, 2020).

Em síntese, dois pontos devem ser retidos a partir desta simples *confusão* entre programa e política, sendo que o papel *místico* da casa própria, seja ela Minha Vida ou Verde e Amarela, parece ser a cortina de fumaça que desfoca a moradia até que essa seja a simples entrega de casas. O primeiro é que, em função do volume de recursos e das regulações urbanísticas, financeiras e fundiárias associadas, *programas* habitacionais como BNH, MCMV e CVA determinam a operação dos dois circuitos econômicos espaciais do desenvolvimento urbano. O segundo ponto é que essas práticas executivas e legislativas impõem perdas relativas ao controle social, à transparência e, sobretudo, à participação social.

A necessária reforma urbana e a necessária reurbanização de nossas cidades não prescindem da revisão da política urbana no sentido de abarcar o modelo de produção da maior parte da cidade. O mercado não produziu nossas periferias. No máximo, se associou e fomentou práticas ilegais e irregulares para garantir maiores lucros e a alocação corporativa dos investimentos públicos (Santos, 1990; 1994).

O CVA e as transformações no aparato legal, associados, configuram uma guinada nas diretrizes históricas da política urbana baseada na CF/1988. Na prática, como essas diretrizes foram quando muito marginalmente asseguradas, o que o CVA faz é reconhecer, institucionalizar, a cidade corporativa e fragmentada (Santos, 1990).

#### 4 A LEGISLAÇÃO ALTERADA COM O CVA E O TRIPÉ DA VELHA NOVA PNDU

Nesta seção, trataremos da legislação alterada pelo CVA e das demais leis e normas que foram instituídas ou alteradas nos últimos anos e que dão suporte e viabilidade à sua lógica.

A Lei nº 14.118/2021 altera uma série de outras leis, dispondo sobre pontos específicos que viabilizam a implementação de uma nova política, e de uma nova dinâmica, que associa regularização fundiária – regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E) –, destinação de imóveis públicos da União e financiamento à provisão habitacional e reforma de imóveis. Como pretende-se demonstrar, esse tripé estrutura uma lógica que guarda profunda relação com as teses neoliberais defendidas por Hernando de Soto.

Para subsidiar e facilitar essa discussão, são apresentados os quadros B.1, C.1, D.1 e E.1 (apêndices B, C, D e E) elencando a legislação citada na Lei nº 14.118/2021, a alterada, a vinculada e as demais normas e, principalmente, os acordos internacionais aos quais o Brasil se vincula, que definem diretrizes da política nacional de habitação, muitas delas apresentadas na própria introdução da referida lei.

Os quadros dos apêndices destacam sinteticamente os principais temas tratados e servem de referenciais para as novas pesquisas, bem como para a implementação do CVA.

A legislação diretamente alterada pela Lei nº 14.118/2021, que cria o CVA, está relacionada no quadro B.1 (apêndice B). Em seguida, são apresentadas as leis e normas que formalmente estão associadas ao CVA, ou seja, que foram citadas no corpo da lei (quadro C.1, apêndice C). O quadro D.1 (apêndice D) aponta as leis, as normas e os instrumentos no plano federal, anteriores ou posteriores ao CVA, que, avalia-se, se associem na transformação necessária para a implementação desta nova lógica de desenvolvimento urbano. Essas normas são apresentadas em separado, visto que o CVA, a legislação e as regulamentações não fazem referência direta a esse corpo legal.

Por fim, as principais normas e os acordos internacionais vinculantes associados a cada uma das onze diretrizes do CVA estão apresentadas no quadro E.1 (apêndice E). Aqui, verifica-se o avanço na retórica da política, pouco traduzida em seus programas e ações.

Desde já, cabe aqui uma ressalva. No Brasil, como pudemos apontar a partir de ampla pesquisa que resultou no *Relatório Brasileiro para Habitat III* (Ipea, 2016), o reconhecimento de direitos e a enumeração de diretrizes associadas a acordos internacionais e princípios constitucionais, infelizmente, não têm tido efetivo impacto na definição e implementação de políticas, ao menos não na área de desenvolvimento urbano. Ou seja, entende-se que as diretrizes como apresentadas façam, como já fizeram em momentos passados, parte de um conjunto de intenções ou simplesmente de uma retórica burocrática brasileira, uma jabuticaba.

Em síntese, a relação de leis e normas que aparecem nos quadros B.1 e C.1 são direta e formalmente associadas ao CVA, não cabendo questionamento quanto à lista apontada. Quanto ao entendimento das alterações, sempre cabe debate. Entretanto, a apresentação sintética feita aqui não parece dar espaço a divergências significativas.

Os quadros D.1 e E.1 partem dos seguintes entendimentos, já expressos e sistematizados em quatro pontos: i) o CVA visa a conformação de uma nova política de desenvolvimento urbano; ii) o CVA é baseado no tripé provisão habitacional, destinação de imóveis ao mercado imobiliário e regularização fundiária também de mercado; iii) o CVA restringe ainda mais o espaço destinado à transparência da política habitacional e urbana e ao seu controle social; e iv) o CVA, ao alterar a legislação relativa ao FDS<sup>44</sup> e destinar o fundo para o financiamento da Reurb-S de mercado, extingue qualquer resquício daquilo que um dia foi a marca de uma urbanização do Sul Global, a produção social como uma experiência de resistência.<sup>45</sup>

44. Vale remarcar que o FDS, desde 2004, com o lançamento do programa Crédito Solidário, constitui a única fonte de recurso para investimento e financiamento da produção social da moradia (Balbim e Krause, 2014).

45. Sobre a experiência de um urbanismo de resistência, ver Ferrara, Gonsales e Comarú (2019). Sobre a produção social da moradia, ver Balbim e Krause (2014).

## 4.1 O tripé que sustenta as continuidades e rupturas

A análise dos períodos, ao mesmo tempo que revela momentos de transformação, acentua a compreensão de continuidade de processos. O principal deles é o papel determinante e contínuo no desenvolvimento das cidades brasileiras da autoconstrução associado às irregularidades e ilegalidades no acesso à terra e à “produção da desordem” (Kowarick, 1996), essa fazendo par evidente com a “escassez produzida” (Santos, 1994; Castillo, 1993; Balbim, 1995).

Essa lógica permaneceu vigente inclusive nos anos de maior produção de HIS pelo mercado tradicional, por meio do MCMV, quando os conjuntos habitacionais, assim como também aconteceu com o BNH, serviram de infraestruturas e “equipamentos extensores” das fronteiras urbanas (Silva Neto, 1990), viabilizando novas ocupações nos interstícios de um tecido fragmentado.

Reforçam-se as teses da inexistência de rupturas estruturais entre o BNH, o MCMV e o CVA, ainda que os contextos políticos sejam profundamente distintos em cada um dos períodos. Trata-se aqui de ressaltar que processos distintos, inclusive contextos políticos, convivem formatados por uma mesma estrutura urbana e suas “rugosidades”<sup>46</sup> (Ribeiro, 2012).

Mais que isso, diversas são as similaridades entre os dois últimos *programas*, inclusive o fato de não serem de fato exclusivamente programas habitacionais, como será abordado adiante.

As principais rupturas que marcam o início do atual período, para além da mudança política no cenário nacional, em 2016, são as posteriores mudanças no quadro normativo da regularização fundiária (em 2017, e com a edição do CVA em 2020-2021), o fim dos instrumentos de participação social para o desenvolvimento urbano (formalmente a partir de 2019) e o fim dos investimentos para a produção habitacional destinados às classes de mais baixa renda.

Essa faixa de renda, na qual reside a maior parte do *deficit* habitacional, passa a ter como única forma de acesso à política habitacional a tomada de empréstimos via FDS para realizar a regularização fundiária cartorial e algumas melhorias habitacionais, sempre conduzidas exclusivamente pelo setor privado.

---

46. Um exemplo prático das rugosidades urbanas refere-se aos imóveis vazios nas áreas centrais, sobretudo os históricos. O fato desses imóveis não terem suas destinações em uma política de reabilitação inclusiva dos *deficit* urbanos históricos, *deficit* habitacional em particular, apesar de todos os esforços historicamente já feitos, reflete a incapacidade e a opção da sociedade em não transformar suas estruturas sociais espaciais. Esses imóveis, testemunhos de momentos e dinâmicas passados, hoje são fantasmas de um capitalismo que se sustenta aprofundando exclusões. Um exemplo interessante é a análise dos esforços em elaborar uma política de locação social e reabilitação de imóveis e áreas centrais, que no governo federal foram iniciados em 2003, e que até hoje continuam disputando pequenos espaços residuais em orçamentos e na burocracia dedicados aos PACs, MCMVs e, agora, aos CVAs.

Junto às demais mudanças legislativas no período, notadamente as decorrentes da lei de liberdade econômica (Lei nº 13.874/2019), estrutura-se, assim, o tripé que sustenta a atual política urbana nacional: i) regularização fundiária urbana de interesse social às custas das famílias que detêm a posse da terra e realizada pelo capital privado; ii) produção habitacional de mercado para classes médias; e iii) destinação exclusiva pelo Executivo das terras públicas da União para projetos de urbanização que, também, envolvam habitação, mas não necessariamente de interesse social.

## 4.2 Destinação de imóveis: o Programa Aproxima

Acompanhando os debates e a votação da MP nº 996/2020, imagina-se que a formulação de uma nova lógica para a destinação de imóveis públicos da União tenha sido a maior contribuição dada pelo Congresso Nacional para a aprovação do CVA (Lei nº 14.118/2021). Seria óbvio imaginar isso, visto que o art. 7º da lei, que trata de imóveis, e todos os seus parágrafos e incisos foram inseridos pelo Congresso Nacional. Entretanto, o percurso simples de inserção do citado artigo pode escamotear as intenções de inserção dessa inovação.

Uma análise mais apurada revela que o art. 7º da Lei nº 14.118/2021 foi inserido pelo relator da MP, seguindo o formato exato do que viria, logo após a edição da lei, a ser lançado como sendo um novo programa do ME, o Aproxima. Neste caso, não se trata de um programa orçamentário, ou seja, até o momento, o referido programa não consta no plano plurianual (PPA) ou nos programas do ME.<sup>47</sup>

Na realidade, inspirado nas parcerias público-privadas (PPPs) de habitação de São Paulo, o Casa Paulista,<sup>48</sup> o qual prevê a destinação de imóveis por prazo determinado, o Programa Aproxima já existia muito antes da edição da MP, como apontado por veículos de mídia no final de setembro de 2019, que citam entrevistas com o então secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do ME.<sup>49</sup>

47. Em 16 de março de 2022, quando este texto já havia passado pelas etapas de sua editoração, foi editada a Portaria ME nº 1.683, que cria formalmente o Programa Aproxima. As definições da portaria apenas reforçam as análises e conclusões aqui feitas.

48. O programa Casa Paulista, além de receber várias críticas desde sua concepção, sobretudo por misturar interesses corporativos do mercado com o planejamento da cidade, parece não ter contribuído para a produção habitacional em São Paulo, que foi reduzida em quase 50% nos últimos dez anos, conforme dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – Abecip (São Paulo..., 2019). Disponível em: <<https://bit.ly/3HZYB5S>>.

49. Atualmente, Diogo Mac Cord de Faria ocupa a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDM), que cuida justamente da destinação dos imóveis da União. Ver matérias MCMV... (2019) e Novo... (2019).

## TEXTO para DISCUSSÃO

O Programa Aproxima foi considerado prioritário pelo ME desde o início do governo e contou com a participação de outras secretarias da pasta, entre elas a Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU) e a SEDM. Pelo MDR, entende-se que houve, ou deveria ter havido, a participação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Há, ainda, o aporte técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a modelagem de um piloto.<sup>50</sup>

Assim, como já dito, mimetizando parcialmente práticas utilizadas quando da edição da lei do MCMV – que produziu um longo debate da sociedade acerca do necessário marco regulatório da regularização fundiária, importado para dentro da MP, a qual deu origem a Lei nº 11.977/2009, o que reforçou ainda mais o desenho de uma política de desenvolvimento urbano paralela à PNDU e seus instrumentos à época, notadamente o PLANHAB (Balbim, Krause e Lima Neto, 2015; Krause, Balbim e Lima Neto, 2013) –, o CVA, por meio exclusivo do Executivo e do Congresso Nacional, sem qualquer debate com a sociedade, trouxe para dentro de uma MP, que estabelecia certas regras para a provisão habitacional e *aperfeiçoava o direito* à regularização fundiária como mercadoria, uma espécie de capítulo, ou um novo marco da destinação dos imóveis públicos da União.

O entendimento que já expressei, tentando sempre me despir de julgamentos de valor, mas considerando a dinâmica da urbanização brasileira e latino-americana, é o de que o CVA institui as bases legais e programáticas para que processos históricos de “espoliação e expropriação urbana” (Kowarick, 1979; 1996) se tornem o principal motor do desenvolvimento urbano, resultando em dinâmicas de reestruturação, refuncionalização, gentrificação (Smith, 2002) e reformas urbanas corporativas (Santos, 1990).

Com o CVA, as áreas públicas da União que forem objeto de interesse do mercado imobiliário serão destinadas a projetos privados de requalificação absolutamente e exclusivamente gestados e propostos pelo mercado, sendo que o poder local deve anuir as propostas e adaptar sua legislação para que se efetivem. Em troca, haverá algum percentual de habitação definido pela modelagem econômica das próprias empresas. Vejamos a seguir como isso ocorre.

A destinação dos imóveis públicos da União é tratada no art. 7º da Lei nº 14.118/2021. Oriundo de redação apresentada pelo relator da MP, deputado Isnaldo Bulhões (do Movimento Democrático Brasileiro de Alagoas – MDB/AL), o art. 7º substitui o § 2º do art. 6º da MP nº 966/2019, que

50. Como apontado no apêndice D, a matéria ainda é de interesse, ou passa por resoluções e definições da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do ME e do Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), que editou a Resolução nº 64, de 11 de dezembro de 2020, instituindo o licenciamento urbanístico integrado e a classificação de risco para o licenciamento, duas medidas que fragilizavam o licenciamento, se não mesmo o revogavam em certos casos ao transformá-lo em autodeclaratório. Ver também no quadro D.1 a Lei nº 11.874/2019 de Declaração de Direitos e Liberdade Econômica (Brasil, 2019b).



autorizava, *observada a legislação*, a destinação de imóveis do patrimônio da União para o CVA, tanto para habitação quanto para intervenções em geral, considerados usos mistos.<sup>51</sup>

Na realidade, o § 2º original, advindo do Executivo, não trazia qualquer efetiva alteração ou novidade, visto que desde 2007 a Lei nº 11.481 já havia pacificado e autorizado o uso da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como instrumento para que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) destinasse imóveis para fins da política de HIS.

No âmbito do art. 7º da Lei nº 14.118/2021, que espelha debates que vinham se realizando desde 2019, a figura do poder *Executivo-técnico-legislador* inovou profundamente: i) ao dispensar a autorização legislativa para destinar o patrimônio da União para entes privados; ii) porque essa destinação passa a ser para habitação em geral, não necessariamente associada a HIS; iii) porque essa destinação é para qualquer uso, desde que exista contrapartida no projeto relacionada a habitação; iv) porque, após as contrapartidas serem entregues, a propriedade plena dos imóveis é repassada ao empreendedor; e, mas não finalmente, v) porque, por força da lei, não pode haver qualquer pagamento em pecúnia pelos imóveis.

Os legisladores, e o Executivo federal, notadamente os interesses que orientam a desestatização, a simplificação de registros e a flexibilização das regulações ambiental e urbanística imprimam uma estrutura formalmente legal à destinação corporativa desses imóveis. Por corporativa entenda-se tanto o reforço da lógica expressa por Santos (1990), em sua obra balizar *Metrópole corporativa e fragmentada*, quanto corporativo no sentido da falta de interesse público e coletivo.

A destinação de imóveis públicos, ainda que previamente autorizada e não mais controlada pelo Poder Legislativo, não prescinde evidentemente de procedimentos enquadráveis na ideia de um processo licitatório, ainda que totalmente alheio a qualquer controle social e transparência pública. O governo federal, via MDR, fará editais de chamamento de propostas para cada área e os analisará conforme qualquer outro processo de compras na burocracia.

Para tanto, é definido *a priori* o critério deste processo para todo o país. Trata-se do *maior nível de contrapartida não pecuniária*. Por meio de portaria do MDR, se irá regular quais as contrapartidas em obras, infraestruturas e/ou serviços possíveis de serem apresentadas. O edital de licitação de cada imóvel deverá pormenorizar essas possibilidades, caso a caso, em fragmentos do território, e o interessado em empreender nestes imóveis apresentará um projeto no qual listará as contrapartidas de interesse de sua modelagem, que não podem ser financeiras, prevendo

---

51. O § 2º do art. 6º da MP diz que: “A União, observada a legislação específica, poderá destinar ao programa Casa Verde e Amarela bens imóveis de seu domínio para o desenvolvimento de intervenções ou de empreendimentos de uso habitacional ou misto” (Brasil, 2019a). Esse parágrafo foi substituído pelo art. 7º, bastante detalhado, que conta com doze parágrafos e quatro incisos.

usos habitacionais e/ou mistos. Com isso, o empreendedor receberá o imóvel por meio de uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e sua propriedade será transmitida, definitivamente, quando forem cumpridas as contrapartidas.

A total segurança na viabilidade de tais empreendimentos é reforçada por três medidas apontadas, respectivamente, nos §§ 2º, 6º e 10 do art. 7º da Lei nº 14.118/2021.

A avaliação dos imóveis públicos deve acontecer antes da mudança de uso. As necessárias mudanças de uso devem ser realizadas pelo município. Serviços e outros componentes, que não necessariamente asseguram a moradia, são aceitos como benfeitorias habitacionais, inclusive podendo ser parcialmente pagos também pelos moradores.

No primeiro caso, define-se que a contrapartida deve ser no mesmo imóvel, podendo mesmo ser nas intermediações, e seu valor deve ser acima da avaliação do imóvel antes da mudança urbanística. Ou seja, não exercendo o potencial do imóvel, logo, indo contra o princípio básico da função social da propriedade e dando ao empreendedor a possibilidade de realizar o conhecido *negócio da china*.<sup>52</sup>

Todavia, a segurança do empreendimento segue ao definir que essa mudança urbanística, a ser realizada pelo município, é condicionante para a viabilidade da contrapartida e destinação do imóvel. Ou seja, o ônus recai ente local, no município, que se verá obrigado a flexibilizar a regulação do território, criando mudanças em seu ordenamento para viabilizar o empreendedor, exclusivamente, ou, quando muito, parcela restrita da comunidade beneficiária de contrapartidas estabelecidas pelo ente nacional, via MDR.

---

52. O uso de expressões como essa não é evidentemente o mais adequado em um texto de caráter científico, mas, neste caso, é difícil de escapar. Ressalta-se que ao vincular o projeto apresentado ao Executivo federal e ao CVA, o empreendedor, com a anuência do município, pode efetivamente edificar qualquer coisa em qualquer área da União, dando em contrapartida, por exemplo, serviços relacionados à habitação. *A Folha de São Paulo*, em matéria publicada em 8 de fevereiro de 2020, um ano antes do lançamento do Programa Aproxima e da edição do CVA, não teve qualquer crítica ao noticiar que o “setor privado poderá fazer *shopping* em terreno do governo em troca de casa popular”, inclusive errando no princípio lógico *troca* que se baseia o tal *negócio da china* (Caram e Brant, 2020). Ainda mais curiosa é a matéria de 29 de setembro de 2019 do GP1, jornal do Piauí, com base em conteúdo da *Agência Estadão*, que diz, em sua chamada: “Governo federal deve lançar programa habitacional para classes C e D. Batizado de Aproxima, projeto será destinado a famílias com renda entre dois e cinco salários mínimos e não deve contar com subsídios”. (Governo..., 2019). Matérias similares foram publicadas dias antes por *blogs* do mercado imobiliário. Ver, por exemplo, Novo... (2019), apontando sempre informações do secretário de Desenvolvimento de Infraestrutura do ME, Diogo Mac Cord de Faria, que trabalhou com a PPP Casa Paulista.

Por fim, se não fosse ainda seguro, o empreendedor deve oferecer garantia no limite máximo de 30% da avaliação, antes das mudanças urbanísticas, do terreno e apenas enquanto este for objeto das contrapartidas.

Em suma, os terrenos da União entrarão no mercado imobiliário via gabinete único no Executivo nacional, na medida do interesse exclusivo do capital imobiliário, flexibilizando a legislação local, a preço muito aquém de seu potencial e das funções sociais que poderiam cumprir, e com segurança total do investimento do privado, que só efetiva o investimento a partir do momento que as modelagens (econômicas, financeiras, jurídicas e urbanísticas) e o projeto de intervenção, apresentadas por ele mesmo via edital de licitação, passam a ser inteiramente reconhecidos e assegurados pelo poder público, inclusive com o compromisso do poder público municipal em mudar sua regulação urbanística.

Como se trata de grandes áreas públicas, normalmente em zonas centrais e áreas portuárias hoje extremamente bem localizadas, não é difícil imaginar consórcios entre empresas para a proposição de propostas únicas. Da maneira que a lei foi proposta, sem considerar o conhecimento técnico no assunto, o princípio da concorrência estaria excluído e não há qualquer menção de que seja valorizado. Do mesmo modo, não há menção a formas de transparência, controle e monitoramento.

Preservando a intenção clara no governo federal em disponibilizar da maneira mais célere os imóveis da União, poder-se-ia garantir esse objetivo com celeridade, transparência, participação e respeito federativo ao instituir, por exemplo, a necessidade de concursos públicos de projetos. Tanto o CAU/BR quanto o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) defendem essa como a “única modalidade de contratação de serviços técnicos em que o gestor sabe previamente o produto que vai contratar” (Arquitetos..., 2020), nos termos de Gilson Paranhos, que segue explicando que as licitações no Brasil não licitam o projeto em si, mas sim a empresa ou o profissional.<sup>53</sup>

Vale ressaltar que o mecanismo de PPP instalado é deveras simples, dinâmico e, a princípio, legal. Se o mecanismo é moral ou ético, essa é outra discussão. Há prerrogativas constitucionais e legais estabelecidas que não parecem concorrer no mesmo sentido deste mecanismo implementado. Refiro-me, sobretudo, à função social da propriedade e ao respeito à autonomia municipal e aos planos diretores municipais.

---

53. A conclusão de recente seminário do CAU/BR sobre o tema foi entorno da necessidade de “desmistificar o concurso público e torná-lo uma prática recorrente no Brasil” (Arquitetos..., 2020), sendo que essa solução é defendida pelo IAB e o CAU/BR.

### 4.3 A regularização fundiária, o mercado e os pobres

Antes de expor e analisar a nova lógica da regularização consolidada pelo CVA é necessário compreender o que é o FDS, fundo que financiará esse que é uma das três bases sobre as quais se pretende estruturar uma nova dinâmica ou política de desenvolvimento urbano.

O FDS foi criado pelo Decreto nº 103/1991, tendo seu regulamento aprovado em 1994, alterado em 2001 e, apenas em 2004, passa a ter seus recursos executados por meio de um programa habitacional, o Crédito Solidário. O FDS não pode ser acessado por entes públicos, e sua história de execução, até o momento, era de produção de moradias para população de baixa renda no regime de associativismo. Entidades reunindo moradores, os mutuários, garantem o protagonismo da população na solução dos seus problemas habitacionais. Isso é o que se denomina produção social da moradia,<sup>54</sup> essa foi uma das efetivas mudanças na política habitacional no período 2003-2016, ainda que sua execução tenha sido marginal.

A operação do FDS, via Crédito Solidário, evolui para o MCMV-E, que engloba a faixa 1 do programa e que produz moradia fora do mecanismo tradicional do mercado, em que o governo garante a demanda via financiamento, mais ou menos subsidiado ao mutuário, e assegura a oferta contratando unidades habitacionais diretamente das construtoras. No caso do FDS, são as famílias reunidas em associação, cooperativa ou entidades, que acessam o financiamento e executam e contratam as obras.

A lógica solidária da execução do FDS foi transformada em uma lógica individual e mercantilista com a MP nº 996/2020 e a lei do CVA (Lei nº 14.118/2021). Primeiro, o fundo não mais se destina à provisão habitacional ou à produção social da moradia, mas sim exclusivamente à regularização cartorial, individualização de matrículas e melhorias habitacionais internas a algumas das casas (máximo de 20% das moradias em cada projeto). Os recursos continuam sendo contratados diretamente pelas famílias, mas por meio de empresas privadas, qualificadas pelo agente operador, um banco ou uma grande companhia de habitação estadual, invertendo a lógica de que as famílias se associam em entidades próprias, normalmente assessorias técnicas ligadas a movimentos sociais de luta por moradia.

Empresas privadas serão qualificadas segundo seus aspectos técnicos e capital social para que conduzam em nome dos beneficiários de baixa renda a regularização fundiária. Em suma, a associação e o cooperativismo, ou seja, a organização das famílias, foi excluída da execução do FDS.

54. Para mais detalhes a respeito de produção social da moradia, ver Balbim e Krause (2014).

### 4.3.1 O mercado da Reurb-S

A Reurb-S é a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (Brasil, 2018, art. 5º, § 1º). A Reurb-E não se qualifica na primeira hipótese, ou seja, trata-se de áreas não definidas pela municipalidade como de baixa renda. O programa CVA, por meio do FDS, pode disponibilizar financiamento para moradores e empresas realizarem a Reurb-S.

Entretanto, na prática histórica e no aparato legal brasileiro, a regularização fundiária de interesse social é de responsabilidade do poder público, que deve arcar com os custos, realizar estudos, levantamentos e projetos diretamente ou via empresas contratadas, além de executar as intervenções necessárias para a regularização urbanística e ambiental. Busca-se, assim, assegurar o direito de acesso à terra, à moradia e à segurança da posse e da propriedade para os ocupantes dessas áreas. Trata-se de uma política inclusiva e compensatória. Conforme as prerrogativas constitucionais e os acordos internacionais que o Brasil subscreve, intenta-se, assim, proteger os mais despossuídos da espoliação e da expropriação impostas por interesses múltiplos do mercado imobiliário. É esse o arcabouço reconhecido desde os anos 1980 com a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

É aí então que se verifica o chamado pulo do gato. A MP nº 996/2020 muda o art. 33 da lei da regularização, que definia a Reurb-S como responsabilidade exclusiva do poder público, a qual passa a ser discricionária do próprio gestor público local, ou, nos termos da MP, quando este entender *necessária*.

Ao mesmo tempo, a MP nº 996/2020 passa a permitir que os moradores, os legitimados, promovam a regularização às suas expensas, e arquem com todos os custos do projeto e das documentações por meio do financiamento via FDS.

Ou seja, tira a obrigatoriedade do município em realizar a Reurb-S e possibilita que empresas privadas interessadas na área, ao reunir famílias de beneficiários tomadores do empréstimo, sejam remuneradas na oferta de um *produto*, que até o momento anterior era reconhecido legalmente como um direito daqueles que detinham a posse e um dever do poder público.

Não é casual que existam tantas citações ao professor Milton Santos neste texto, em um de seus livros há um capítulo que resume a lógica instalada pelo CVA e que se repete em tantas esferas da sociedade brasileira. *Do cidadão imperfeito ao consumidor mais-que-perfeito*, essa seria uma síntese da lógica “corporativa e fragmentada” que se institui (Santos, 1990).

Inclui-se nessa lógica esdrúxula todos os riscos assumidos pelas famílias, os novos instrumentos e mecanismos para a recuperação de imóveis por inadimplência e outros motivos alheios a regularização fundiária, relativos a questões condominiais próprias do FAR.<sup>55</sup> Há ainda a autorização prévia do uso da força policial em casos de “turbação ou esbulho” para garantia da posse legítima dos empreendimentos habitacionais (art. 16 da Lei do CVA, Brasil, 2021).<sup>56</sup> Isso tudo em um país com um largo histórico de insegurança na posse relacionada às camadas mais pobres da população.

### 4.3.2 Nova lógica

Como já citado, não é a primeira vez que no plano da política nacional a regularização fundiária acompanha ações programáticas de provisão habitacional. A lei do MCMV trazia um capítulo que organizava a regularização de interesse social e reconhecia um processo longo de lutas sociais iniciado no plano municipal, nos anos 1970 e 1980.

Essas lutas garantiram mudanças constitucionais e infralegais que, segundo a análise de Gonçalves (2009, p. 246), possibilitaram que a propriedade não fosse mais uma realidade “única, uniforme e imutável”. Seguindo esse percurso, a natureza absoluta dos direitos de propriedade teria sido limitada por interesses sociais. No entendimento do autor, “o direito urbanístico deve, então, contribuir para que a configuração da cidade seja menos o produto de interesses privados, e mais o resultado das reivindicações coletivas da sociedade” (Gonçalves, 2009, p. 246), o que foi realizado nos anos seguintes e que neste momento está sendo revisto.

A criação de instrumentos jurídicos e urbanísticos para o reconhecimento da segurança da posse (particularmente as Zeis), o reconhecimento destes esforços e das inovações no plano nacional (particularmente com o Estatuto da Cidade, além de outros aprimoramentos legais,

---

55. Houve uma série de mudanças para a retomada de imóveis por inadimplência, facilitada ao não mais prever a execução de leilões, que garantiria a concorrência aos moldes da lei de licitações. Aprofundou-se ainda mais essa lógica individual ao aplicar também aos mutuários do FDS os arts. 7a, 7b e 7c da lei do MCMV (Brasil, 2009), que versam sobre a retomada de imóveis por situações variadas relativas a arrendatários do FAR.

56. Vale aqui apontar que o uso da força policial no caso seria para a retomada de imóveis que fosse, por exemplo, ocupado ou invadido por terceiros, ou mesmo por moradores, mas sem a entrega das chaves. Visto a existência de inúmeros conflitos históricos relativos a situações similares, e dado que a violência do Estado se soma a grupos milicianos e a outros na defesa e na disputa da propriedade fundiária, entende-se a previsão prévia do uso da força policial, em lei federal que trata de programa habitacional, deve ser analisada com cautela, podendo ter impactos no reforço de lógicas perversas e excludentes.

notadamente relativos ao patrimônio público) e a criação do Programa Papel Passado, em 2003, revelam uma lógica e um esforço de garantir moradia a uma parcela substancial da população que vive em assentamentos irregulares e ou ilegais.

Esses esforços, tidos como morosos, previam a regularização urbanística sempre que as condições ambientais possibilitassem, além de vinculações estreitas com o interesse público e a função social da propriedade, via iniciativa do poder público e previsão nos planos diretores. E, também de forma dificultosa no cenário de restrição de gastos públicos, de maneira não onerosa para as famílias pobres já espoliadas no processo histórico de ocupação de áreas periféricas e precárias. Essa lógica é profundamente alterada com o CVA.

A Reurb-S, prevista na Lei nº 13.465/2017, passa a ser executável segundo interesses privados, sendo as famílias oneradas por meio da aquisição de financiamento do FDS. Por sua vez, o poder público local e o conjunto de seus instrumentos urbanísticos e jurídicos passam a um segundo plano, respondendo à demanda do próprio interesse privado que *se apropria* das justificativas para a garantia do reconhecimento da posse para viabilizar os próprios interesses, não necessariamente similares aos instrumentos do público e coletivo.

Além disso, o CVA associa a regularização fundiária cartorial a melhorias habitacionais para até 20% dos imóveis de uma determinada área e desassocia essa iniciativa da regularização urbanística e edilícia.

Essa lógica está consolidada no Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional,<sup>57</sup> que, segundo o sítio do MDR na internet, tem como objetivo “promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda por meio da concessão de financiamento, em condições especiais de subsídio, para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária de núcleos urbanos informais<sup>58</sup> e melhorias habitacionais”.

### 4.3.3 Novos atores – novos papéis

O anexo da Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021, detalha o papel de cada um dos atores que participam do CVA. São eles: órgão gestor da aplicação dos recursos do FDS (MDR), agente operador do FDS (Caixa Econômica Federal – Caixa), agentes financeiros credenciados pela

57. Previsto na lei do CVA, criado pela Resolução do Conselho Curador do FDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020 e regulado pela Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021 e seu anexo.

58. Acerca dos NUIs, neologismo criado pela Lei nº 13.465/2017, ver debates acontecidos no Ipea, seminários da Dirur.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Caixa, na forma do art. 8º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, além dos agentes promotores e dos entes públicos subnacionais.

O agente operador, instituição responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos contratos e pela destinação de recursos para os agentes financeiros, continua sendo a Caixa, que já operava as ações do FDS, assim como dos demais fundos (FAR e FGTS). Essa é a instituição que faz a ponte entre o MDR e a execução financeira e desta com a promoção de serviços. Além de atuar como operadora, a Caixa também exerce a função de prestadora de serviços, gerindo beneficiários e famílias contempladas – atividade-fim que continua sendo gerida pela Caixa “prestadora de serviços” via Caixa “agente operador”. Isso ocorre também com os demais recursos da PNH.

A função dos agentes financeiros, também anteriormente exercida pela Caixa,<sup>59</sup> provavelmente passará a ser exercida por companhias habitacionais de grande porte. Entre suas tarefas está: executar os financiamentos, analisar propostas e riscos, firmar contratos com os agentes promotores e com os beneficiários (sendo que esses são selecionados por um prestador de serviços, a Caixa), além de acompanhar, orientar e avaliar o desempenho dos agentes promotores.

O agente promotor de regularização fundiária é composto de empresas que já prestavam esse serviço, ou ainda novas empresas em função do tamanho do mercado que se abrirá, mas que agora passam a ser responsáveis por selecionar áreas, propor a estratégia de regularização fundiária, apresentar propostas, negociá-las com o poder público para a anuência de seus interesses, além de assinar contratos de financiamento em nome dos moradores e de executar as atividades de regularização fundiária. Tirando essa última incumbência, todas as demais, no caso da Reurb-S, eram exercidas pelos municípios.

Há ainda o agente promotor de melhoria habitacional, empresas que passam a ser indicadas pelo agente promotor de regularização fundiária, responsáveis também por assinar o contrato de financiamento, em nome dos moradores, e executar as obras de melhoria.

Não esqueçamos dos beneficiários, que devem aderir ao processo, firmando contratos de financiamento e fornecendo as informações necessárias ao cadastro físico e social, além de se enquadrar em todas as regras do financiamento e seus riscos. E, por fim, há o poder local, que passa apenas a aderir ao programa e anuir com as propostas apresentadas.

---

59. Em função do encerramento das atividades das Gerências de Desenvolvimento Urbano (Gidurs), a informação disponível é que a Caixa não mais assumirá essa tarefa.



O sítio do MDR, em respostas a dúvidas frequentes, deixa claro as principais alterações trazidas com o CVA. Primeiro, nas explicações do que cabe ao poder local, no caso anuir com a definição de áreas que passam a ser selecionadas pelo agente privado. O interesse coletivo e social, representado em processos de planejamento e participação, e salvaguardado por princípios e obrigações de transparência da coisa pública, deixam de existir na definição de áreas objeto da política fundiária.

Por sua vez, dois agentes executores de ações de regularização passam a ser promotores, substituindo o agente público. Além disso, reforçando a lógica da regularização exclusivamente cartorial e privada, a regularidade urbanística está expressamente descartada do processo via CVA. E o beneficiário daquilo que anteriormente era de interesse social passa a ser financeiramente responsável pelos custos da regularização de sua posse.<sup>60</sup>

Entre as inovações na lógica do processo de urbanização, aqui referente ao papel de cada um dos agentes, o CVA inova tanto no centralismo e reforço do agente nacional, representado por ministérios ou fundos regulados e compostos de maneira geral por representantes do governo federal, quanto ao extrapolar responsabilidades constitucionais deste ente da Federação, a saber: instituir agentes privados com capacidade e mecanismos de organização e definição estratégicas de ações de ordenamento e regulação do território.

Para alguns, essa ideia de anuência prévia dos municípios poderia ser interpretada como respeito à autonomia municipal na definição de sua política urbana e de uso e ocupação do solo. Para os gestores locais com os quais foi possível debater o CVA, esse mecanismo coloca ainda mais pressão sobre os governos locais, que já respondem a pressões constantes do mercado imobiliário, e que agora teriam o mesmo tipo de pressão ligada aos interesses de negócios se sobrepondo às pressões sociais para definir em quais áreas do município seria realizada a regularização fundiária.

Para aqueles que entendem que toda a regularização fundiária a princípio é bem-vinda, deve-se alertar para o fato de que o CVA e seus normativos não vinculam essa escolha e decisão das empresas, com anuência dos municípios, ao respeito de regulações maiores, como os planos diretores e as relativas ao meio ambiente.

---

60. Esse último argumento pode ser questionável, pelo momento, visto que as regras de financiamento deste primeiro aporte do FDS são excepcionais, chegando a 99% de subsídio e pagamento total de no máximo R\$ 220,00, em uma única parcela (uma espécie de calção) para as famílias que fossem beneficiadas com R\$ 22.000,00 para melhorias habitacionais. No caso da regularização, o valor pago pelo financiamento (limitado a R\$ 1.413,00 por família) varia entre R\$ 50,00 para famílias que recebem menos que R\$ 2.000,00, passando para 5%, 7,5% e 10% da renda familiar média (RFM) segundo classes de rendimento, até chegar às famílias que recebam acima de R\$ 7.000,00, que devem pagar o valor total do financiamento. Essas ótimas condições não excluem a lógica criada e passam ao Conselho Curador do FDS a definição das condições de mercado para a Reurb-S.

Portanto, não se trata de procurar soluções relativas a direito à cidade e à moradia adequada para a população que mais precisa, indicada pelo município no seu planejamento (planos locais de HIS ou planos diretores), ou mesmo populações mobilizadas em áreas de conflito ou de risco. Trata-se apenas de dar abertura para negócios privados que possibilitem a agentes privados extrair renda de áreas informais e precárias já consolidadas (Guerreiro, 2021).

#### 4.3.4 Neoliberalismo e financeirização

O destaque aqui é para o fato de que os terrenos regularizados passam a ser garantias no mercado de crédito,<sup>61</sup> compondo contratos com promotores que podem securitizar também suas dívidas. Além disso, os agentes privados que adentram e controlam esse novo mercado já constituem suas novas carteiras de clientes para outros produtos financeiros, buscando, assim, constituir as engrenagens necessárias para que as “leis” De Soto (2017a; 2017b) e as diretrizes do Banco Mundial para tornar essas pessoas *bankables* (World Bank, 1993; Balbim, 2016, p. 114-115; Arantes, 2006) se realizem.<sup>62</sup>

Como salienta Isadora Ribeiro, no seminário apresentado na Dirur/Ipea, em 20 de novembro de 2020, o CVA está direcionado à formação de propriedade e ao acesso ao crédito usando a casa como garantia, em empréstimos denominados de *home equity*. Segundo a pesquisadora,<sup>63</sup>

61. A exemplo do que acontece com os empréstimos em folha, que durante a pandemia da covid-19 passaram a poder comprometer até 40% da renda (MP nº 1.006/2020), mesmo para os trabalhadores que perderam a renda temporariamente (Filgueiras, 2020), já são várias as empresas que têm se especializado em financiamentos com imóvel em garantia, ver: <<https://bit.ly/3GlsJbG>>.

62. Arantes (2006), em sua dissertação de mestrado, defendida em 2004 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), intitulada *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*, afirma, e fazemos coro em (Balbim e Monteiro, 2015), que Banco Mundial e BID “não são ‘neutros’ e carregam consigo uma agenda afirmativa: pretendem modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado. As duas instituições difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado” (Arantes, 2006, p. 1). O objetivo de tal política é o mesmo que aponto junto com Amanajas ao analisarmos a conferência Habitat II. A sociedade civil (gerenciadoras de projeto, fundações privadas, organizações não governamentais – ONGs e consultores), segundo Arantes (2006), e também os movimentos sociais são “democraticamente” e “descentralizadamente” chamados a participar da administração do território, do fundiário, dando “suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas treinadas para responder aos grandes interesses privados, ao mesmo tempo em que se desembaraçam de qualquer compromisso com a democracia real” (Arantes, 2006, p. 1).

63. Segundo Isadora Ribeiro, do ponto de vista das políticas públicas e da expansão do direito à moradia, o CVA se parece mais com um processo de institucionalização da precariedade, cujo objetivo é promover inclusão financeira, e não inclusão social.

à época do lançamento do CVA, o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, fazendo coro as teses de Hernando de Soto, se referiu aos mecanismos que o CVA estabelece como uma forma das famílias extraírem valor das suas casas.<sup>64</sup>

Certamente essa é a *encomenda* feita para os gestores que desenharam esse programa. Resta saber se tanto o desenho do programa quanto as condições próprias do “circuito inferior da economia urbana” (Santos, 1975) viabilizarão a entrega esperada. Os bilhões de dólares de ativos imobiliários dos países que implementaram políticas baseadas nesta lógica (Chile, Peru etc.) não parecem ter mudado os rumos do desenvolvimento urbano. Já experiências de desenvolvimento nacional, como a chinesa, lastreada em ativos imobiliários públicos, parecem ter dado melhor resultados.<sup>65</sup>

---

64. Um princípio da tese defendida por Hernando de Soto é de que as famílias necessitam de segurança para fazer investimentos em suas moradias, e que essa segurança é dada com a titulação da propriedade. A gradual consolidação de periferias pobres revela o contrário. Efetivamente, a segurança necessária e as melhorias e investimentos das famílias parecem se autoalimentarem. O processo gradual de investimentos das famílias, que pode levar a expropriação, também pode ser reconhecido *formalmente* por outros instrumentos que assegurem a posse da terra. No corpo legal brasileiro, a CF/1988 reconhece a usucapião urbana e a partir dela vários mecanismos de reconhecimento de posse se fizeram valer em outras leis, instrumentos, programas e projetos, sendo as Zeis (ignorada no CVA) a mais completa forma. Discorrendo sobre esse debate, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (The United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat) apontou em 2004: “*Nobody invests if they feel insecure, and international experience shows that even the poor will invest what they can if they have reasonable security. Security is partly a matter of perception. Formal titles are not the only means of making people feel secure enough to invest in their homes and neighbourhoods*” (UN-Habitat, 2004, p. 32). Desde 1999, o UN-Habitat estabeleceu um programa que visa colaborar com governos e entidades civis para desenvolver mecanismos que garantam a segurança da posse, superando mecanismos conhecidamente segregadores e excludentes associados à propriedade. Segundo o UN-Habitat “*It helps governments, local authorities and civil society partners around the world develop land management and tenure systems, policies and legislation that help achieve adequate shelter, security of tenure and equal access to economic resources for all, with a specific focus on gender equality. The main focus areas and mandate are: Implementation of land, housing and property rights, particularly women’s secure tenure, affordable land management systems and pro-poor flexible types of tenure*” (UN-Habitat, [s.d.]).

65. Como pode ser apreendido da leitura de John Friedmann (2005), a revolução urbana chinesa, a globalização de suas cidades, ou internacionalização, além do enorme movimento demográfico que levou centenas de milhares de pessoas do campo para a cidade e do crescimento acentuado e continuado do país durante várias décadas, está baseada em capacidades endógenas. No caso de investimentos urbanos, uma das formas foi a criação de uma estratégia chamada *township and village enterprises* (TVEs). Como revelado por Wu (2017), esse mecanismo foi e é utilizado para capitalizar os governos locais, fazendo mudanças onerosas do uso da terra rural para urbana. Esse processo foi descrito e analisado por Fei Xiaotong – um dos primeiros antropólogos e sociólogos modernos da China (Xiaotong, 1910-2005) –, como revela a síntese encontrada em Ping, Muldavin e Shi (2019, p. 139), que afirmam ser essa estratégia “*the focus on small towns and TVEs was recognised as a major contributor to rapid rural growth, subsequently becoming national development policy*”.

### 4.3.5 Mercado global

O art. 23 da lei que institui o CVA (Lei nº 14.118/2021) altera em vários pontos a Lei nº 13.465/2017, de regularização fundiária (Brasil, 2017). Em um deles, que pode passar despercebido, o art. 76 da lei de regularização é acrescido do § 9º, que cria o fundo para a implementação e o custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), “que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo” (Brasil, 2021).<sup>66</sup>

A mesma alteração diz que o ONR tem um agente regulador que deve

disciplinar a instituição da receita do fundo para a implementação e o custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do País, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos (Brasil, 2021, art.76, § 10).

O que tudo isso significa? Trata-se aqui de implementar um sistema de registros eletrônicos nos cartórios, a exemplo da *blockchain*,<sup>67</sup> viabilizando que contratos, escrituras etc. sejam realizados e certificados de maneira remota, padronizados, regulados e segurados globalmente, independentemente das normais locais e nacionais, além de constituir a integração cartorária e a irreversibilidade da titulação com toda a rapidez e segurança garantidas pela criptografia.

Assim, essa segurança e, sobretudo, a normalização em escala global se tornam objetos de busca tratados como fundamentais na visão dos agentes financeiros, principalmente para a existência de segurança jurídica necessária ao investimento de seus fundos globais.

É esse um pequeno ponto do CVA, positivo para a segurança dos negócios, não resta a menor dúvida, mas que pode trazer o risco de que a expropriação e a espoliação urbanas não se deem mais exclusivamente segundo as dinâmicas e forças locais, mas que se acelerem e multipliquem

66. Informações sobre o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e seus desdobramentos, podem ser acessadas no *Guia Rápido FIC/SREI*, lançado pelo Conselho Nacional da Justiça (CNJ), em 2021. Ver CNJ (2021).

67. “A *blockchain* é um livro-razão compartilhado e imutável que facilita o processo de registro de transações e o rastreamento de ativos em uma rede empresarial. Um ativo pode ser tangível (uma casa, um carro, dinheiro, terras) ou intangível (propriedade intelectual, patentes, direitos autorais e criação de marcas). Praticamente qualquer item de valor pode ser rastreado e negociado em uma rede de *blockchain*, o que reduz os riscos e os custos para todos os envolvidos” (IBM, [s.d.]).

segundo o interesse de mercados financeiros altamente dinâmicos e seus investimentos no fundiário das principais cidades em todo o mundo (Rolnik, 2019).

#### 4.3.6 A expansão do mercado dos ricos

Comparando o texto da MP nº 996/2020, enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional, com o texto final da Lei nº 14.118/2021, reforça-se ainda mais a estruturação de uma lógica de viabilização do mercado privado da regularização fundiária em todas as classes de renda, ou seja, tanto na Reurb-S, quanto na Reurb-E.

A MP modificava a Lei nº 13.465/2017 deixando claro que as expensas da Reurb-E seriam custeadas por seus beneficiários, inclusive quando em áreas públicas, caso existisse interesse público.<sup>68</sup> Afinal, o interesse social não caberia, em tese, nesta faixa de renda, que, também em tese, teria opções de moradia e haveria feito uma opção pela irregularidade, não sendo o caso daqueles que sem opção ocupam áreas.

Entretanto, os incisos II e III, introduzidos pela MP no § 1º do art. 33 da Lei nº 13.465/2017, foram revogados pela Lei nº 14.118/2021, abrindo caminho para uma lógica corporativa da alocação e do uso dos benefícios públicos reforçando a possibilidade de aprofundamento da cidade “corporativa e fragmentada” (Santos, 1990).

#### 4.3.7 A visão dos gestores locais

No caso da regularização fundiária como promovida pelo CVA, é interessante notar os comentários feitos no grupo de trabalho que coordenei entre janeiro e março de 2021 com técnicos do GDF, pesquisadores do Ipea e especialistas convidados.<sup>69</sup> Essa etapa da pesquisa está descrita no apêndice G, e contou também com debates realizados com técnicos e acadêmicos durante o período.

68. “II – na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e III – na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários” (Brasil, 2017) .

69. O referido grupo de trabalho fez parte do plano de trabalho deste servidor, tendo suas reuniões realizadas de maneira remota em função da pandemia em curso. Não houve formalização de instrumento jurídico, pois tratava-se de colaborações, debates e reuniões de caráter ordinário, comumente realizadas por técnicos e pesquisadores do Ipea em sua atividade de assessoramento de governo na busca do aprimoramento da política pública.

De maneira geral, há o entendimento de que o CVA não muda a abordagem da estrutura fundiária urbana. Por exemplo, não se apresentam alternativas de outros tipos de títulos para a regularização da posse da terra. Ao contrário, reforça-se a ideia da titulação da propriedade plena, fato também presente na destinação de imóveis públicos, que após a CDRU com prazo determinado terá a propriedade plena transferida. Nesse sentido, há uma involução nos rumos e nas alternativas que vinham sendo criadas e normatizadas desde a redemocratização no país.

Além disso, o completo abandono do instituto das Zeis, que já havia sido enfraquecido com a Lei nº 13.465/2017, associado ao uso do FDS de maneira não solidária e nem social, em comparação com seu uso anterior, permite inferir que há um apontamento claro no arcabouço urbanístico de abandono e enfraquecimento de instrumentos coletivos que assegurem o direito à posse e à moradia.

Essa perspectiva favorece a fragmentação do interesse social, com resultados em todas as dimensões da regularização fundiária: ambiental, social e jurídica. A falta de controle social para fazer valer os princípios constitucionais e infraconstitucionais é mais uma forma de enfraquecimento do coletivo e da solidariedade territorial que marca historicamente a ocupação irregular e ilegal e a autoconstrução como mecanismos de urbanização.

Outros pontos ressaltados no debate com gestores responsáveis pela regularização fundiária estão a seguir descritos.

- 1) As áreas objeto do CVA serão limitadas e corresponderão às mais *fáceis* de serem regularizadas, muito provavelmente as melhores localizadas. Isso se daria pela escolha do mercado, porque a área não pode ter conflitos fundiários, segundo as regulamentações legais, e porque as melhorias habitacionais somente se aplicam a casas com estabilidade estrutural, ou seja, com alguma qualidade construtiva.
- 2) Ainda que a Zeis configure um item de pontuação para seleção de propostas do programa, segundo o anexo da Instrução Normativa nº 2/2021, essa não é pré-requisito. A lógica das Zeis como um todo desaparece frente aos interesses do mercado fundiário. As Zeis tinham papel central na Lei nº 11.977/2009, que teve seu capítulo da regularização revogado pela Lei nº 13.465/2017.
- 3) Uma vez que o setor privado passa a controlar a organização dos moradores e os recursos financeiros, além de legalmente ter todas as prerrogativas para viabilizar cada uma das etapas da regularização, vislumbra-se não apenas uma pressão sobre o ordenamento urbanístico local, mas também sobre os gestores e o poder público local.
- 4) A lógica de realizar a Reurb-S por meio do setor privado e com o comprometimento financeiro das famílias pode preencher uma lacuna orçamentária dos municípios, sobretudo na realização

de projetos. Entretanto, o fato de o poder público ficar isento de realizar o que antes era de sua exclusiva responsabilidade, incluindo planos urbanísticos e implementação de infraestrutura, somada à desassociação obrigatória com o ordenamento territorial, o plano diretor em especial, permite levantar a seguinte questão: doravante, quem efetivamente passa a fazer o ordenamento territorial?

- 5) Visto que a infraestrutura passa a ser de responsabilidade do beneficiário, imagina-se que ele precisaria assumir um contrato com um executor, provavelmente associado ao promotor e ao executor da regularização cartorial. Ao contratar financiamento para tal, ele daria como garantia o imóvel regularizado. Se ele não pagar, o imóvel será perdido para o agente promotor da obra. Isto está claro no PL nº 413/2020, que viabiliza empréstimos para esse fim tendo o imóvel como garantia.<sup>70</sup> Há um conjunto de leis para serem examinadas de forma articulada.

#### 4.3.8 Outros *detalhes* que estruturam uma nova política fundiária

Em resumo, os assentamentos informais, ou o neologismo núcleos urbanos informais, introduzidos pela Lei nº 13.465/2017, passam a fazer parte da política de mercado. A engrenagem dessa nova lógica é formada pela associação da Lei nº 13.465/2017 com as inovações do CVA faixa 1 e do FDS – famílias de baixa renda investem formalmente na regularização cartorial executada por ente privado.

Soma-se, ainda, a alteração do art. 12 da Lei nº 13.465/2017, introduzido pelo art. 20 do CVA, que define a aprovação municipal da Reurb como correspondente à aprovação urbanística da regularização e, caso exista órgão ambiental no município, também à aprovação ambiental.

Não se pode esquecer ainda da resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), Resolução CGSIM nº 64, temporariamente revogada via Resolução CGSIM nº 1, de 3 de março de 2021, que introduziu o licenciamento urbanístico integrado e suas medidas autodeclaratórias, que para muitos facilita ao extremo as práticas e os interesses do mercado imobiliário. Esse ordenamento não foi abandonado pelo Executivo, que ao que tudo indica deve editar novo normativo que não possa ser questionado quanto a autonomia municipal, mas que viabilize a mesma lógica autodeclaratória para o licenciamento integrado.

---

70. “Segundo a proposta, os projetos de regularização fundiária poderão prever pagamento por parte dos moradores, para garantir a sustentabilidade financeira do empreendimento. Também haverá a possibilidade de o dono alienar fiduciariamente o lote nos projetos não custeados pelo poder público, facilitando a obtenção de financiamento bancário” (Regularização..., 2020). O encadeamento de iniciativas que vem alterando a lógica da urbanização é um contínuo. Neste caso, entende-se porque o financiamento da Reurb via FDS é pago de uma única vez.

O resultado dessas mudanças é uma cascata de alterações que permitirão que o projeto da Reurb, definido, elaborado e submetido pelo setor privado, conte apenas com a necessária anuência do município e corresponda, a um só tempo, à aprovação urbanística, ambiental e ao licenciamento integrado com quase automática aquisição do habite-se.

Essa cadeia de modificações corrobora com a tese aqui defendida, que tenta revelar continuidades na lógica da urbanização brasileira, para além das rupturas e clivagens políticas e ideológicas. Entende-se que enfim o país chegou ao ponto de formalmente reconhecer um de seus mecanismos mais perversos, o da expropriação urbana, utilizado de maneiras diversas ao longo de sua história, ao menos desde a abolição da escravatura e da Lei de Terras.

#### 4.4 O MCMV renomeado, a provisão habitacional

Quanto à provisão habitacional, o CVA está mais para uma peça de *marketing* do governo, do que efetivamente para qualquer coisa que se assemelhe a um novo programa habitacional.

Por força da lei que institui o programa, a partir da data de edição da MP, “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional integrarão o programa Casa Verde e Amarela” (Brasil, 2020).

Esse é sem dúvida um programa que já surge com uma execução substancial. Caso o governo não aprofunde ainda mais os cortes orçamentários, que zeraram os novos investimentos em habitação, o CVA entregará ao menos 200 mil unidades habitacionais da faixa 1 do MCMV, a de mais baixa renda, nos próximos meses e anos sem nunca ter assinado um contrato.

Essa situação é ainda mais esdrúxula visto que a única modificação substancial nos programas habitacionais instituída com a política do CVA foi acabar com a provisão habitacional para aquela que era a faixa 1 do MCMV, substituída pela regularização fundiária de mercado com recursos do FDS.

Há também as alterações já tratadas na seção 3 deste texto, relativa ao marco legal, quando discorreremos a respeito da fragilização e do fim da participação, da cooperação, do controle e da transparência. Da maneira como se desenha, o CVA enterra de vez a política federativa do SNHIS e reduz qualquer mecanismo de transparência a participação de *notórios* no conselho dos fundos que constituem a política, no caso da provisão o FGTS e o FAR.

Com mais algumas mudanças em taxas de juros, de nomenclaturas e outras tantas pontuais dentro do quadro de programas e ações de provisão habitacional previamente existente no governo federal, o que se tem hoje é o retorno total da conhecida *política de balcão*, agora com uma nova marca.



## 5 NOTAS CONCLUSIVAS

Ao fim da redação deste texto, da primeira fase desta pesquisa sobre o CVA, identifica-se o reforço de instrumentos que privilegiam exclusivamente a produção urbana de/e para o mercado. Seguindo a lógica da urbanização brasileira, segregadora, excludente e corporativa, essa ação de governo vai na contramão daquilo que o próprio o Estado nacional define em sua Constituição Federal e em acordos internacionais dos quais é signatário.

Além disso, os instrumentos definidos são desprovidos de mecanismos e relações com outros instrumentos que poderiam, juntos, viabilizar a necessária (re)costura da tessitura social e reconexão dos fragmentos de nossas cidades.

Ou seja, a questão não é simplesmente a produção da cidade pelo mercado, mas como o Estado viabiliza o mercado e quais parcelas da cidade o mercado viabiliza ou não.

A associação entre instrumentos reconhecidos, como as Zeis, e a conformidade com os planos diretores poderia calibrar, regular, controlar e tornar mais transparente a execução e a implementação do tripé do CVA.

Isso sem citar que seus princípios lógicos poderiam também ser executados em respeito ao marco do SNHIS, reforçando inclusive a cooperação federativa. Dessa maneira, poder-se-ia até imaginar que um mercado fundiário regulado e comprometido com a cidade para todos contribuiria para a superação das desigualdades históricas que marcam nosso país e estão expressas nas paisagens das nossas cidades. Não é esse o caso.

Infelizmente, também, a superação das estruturas históricas que fazem do Brasil um dos países mais desiguais do mundo não depende apenas de uma política habitacional ou de desenvolvimento urbano.

Como citado, não parece ter havido a intenção de superação da segregação social e dos mecanismos racistas de acesso à terra urbana no Brasil.

Persiste em nossas cidades, e o CVA pode vir a aprofundar ainda mais essa realidade, a lógica que relaciona a propriedade plena, legal e formal aos mais abastados, normalmente brancos, enquanto os pobres, geralmente negros e pardos, são posseiros, vivem irregularmente e precariamente em áreas *informais*.

A *formalização* cartorial dessas áreas, sem urbanização e sem instrumentos que garantam que os beneficiários possam continuar vivendo nelas, tem potencial expressivo de ser instrumento para a expropriação, agora institucionalizada, de parcela da população e inserção no mercado de terras de um ativo hoje imobilizado para os circuitos superiores da economia urbana.

Esse ativo imobiliário, negociado e renegociado em mercados informais, constitui parte da dinâmica e da lógica do *circuito inferior* da economia que, ao não ser reconhecido pelo Estado em sua plenitude, ao não ser objeto de políticas públicas adaptadas, tende a ser reproduzido em suas condições históricas de precariedade, expandindo, como bem interessa aos circuitos superiores, ainda mais as fronteiras urbanas.

Por sua vez, o tema federativo, a exemplo do SNHIS, caso fosse fomentado, poderia assegurar a implantação mais ou menos aderente do CVA aos princípios da função social da propriedade e do direito à cidade sustentável, expressos na CF/1988 e no Estatuto da Cidade. Contudo, como parece ter ficado claro com a análise dos períodos, suas continuidades e rupturas, próprias à análise interescalar, há estruturas sociais que regem e determinam a lógica do desenvolvimento urbano para além dos esforços deste ou daquele ente federado.

Como um todo, essa lógica expande exponencialmente aquilo que foi iniciado com o MCMV, quando o ordenamento do território urbano foi institucionalmente passando para as mãos do setor privado, que escolhia os terrenos para a produção de unidades habitacionais exclusivamente em função da modelagem econômica do programa habitacional ou da política econômica que o programa fazia parte ao entregar casas.

No caso do CVA, o mecanismo de quem paga a conta é que define as regras do jogo, muito claro na hierarquia da Federação brasileira quando se trata de investimentos de livre provimento, torna-se mais complexo e aprofunda-se. O governo federal define os instrumentos, em alguns casos destina o fundiário, para que os interesses privados executem seus projetos e investimentos, necessários e irrecusáveis nos municípios descapitalizados e com baixíssima capacidade de autofinanciamento. Afinal, esses devem apenas anuir com a regularização, a destinação de terras e os investimentos do FGTS ou do FAR, sendo inclusive isentos dos investimentos em projetos e urbanizações, como no caso da Reurb-S.

Particularmente em relação à Reurb-S, essa deixa de ser de responsabilidade exclusiva do poder público, sendo os projetos urbanísticos e demais ações apenas discricionárias, ou seja, serão executados apenas quando o poder local entender *necessários*. A regularização cartorial se dá então às expensas daquele que tem a posse, sendo seu lote ou imóvel titulado, logo inserido no circuito espacial superior da economia que se expande e agrega terras baratas a serem revalorizadas.

Em outros termos, a regularização cartorial, anuída pelo poder público e aprovada ambiental e urbanisticamente de maneira expedita, é paga pelos moradores, os legitimados, que contratam as suas expensas, via FDS, a promoção dos instrumentos que permitirão, caso não exista nenhuma forma/instrumento que assegure o interesse social dessas áreas, que sejam expropriados.

Passou-se de uma situação na qual a regularização fundiária de interesse social era realizada pelo poder público, que contratava ou não parte ou o todo dos estudos e levantamentos necessários, para um segundo momento, no qual as restrições orçamentárias e os interesses particulares levaram à criação de escritórios que cotizavam os moradores para a realização da regularização. E, chegou-se a essa terceira situação, em que a política pública de interesse social está formalmente e imbricadamente associada a mecanismos de mercado, na qual o município anui com um processo, apresentado e previamente organizado por empresas, que, a princípio (por conta do mecanismo de financiamento das famílias via empresas), serão os efetivos *benfiteiros* dessas populações.

O CVA e as lógicas que este programa introduz e consolida fazem parte de um movimento global de mercantilização da cidade, aquilo que Brenner e Theodor chamam de urbanização do neoliberalismo. A partir, sobretudo, do início da segunda década do século XX, verifica-se nas maiores cidades do Brasil, e também no governo federal, um grande esforço em promover a urbanização por meio das chamadas PPPs.

Em São Paulo, cidade que serve de exemplo para diversos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários reconhecidos no Estatuto das Cidades, esse momento é marcado pelo lançamento do modelo questionado da concessão urbanística Nova Luz, uma tentativa do governo Kassab de transformar via mercado a região pejorativamente conhecida como Cracolândia.

Também é desse período a introdução de novos instrumentos no plano diretor da cidade, já no governo Haddad, em especial os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), atualmente bastante estimulados como alternativa às Operações Urbanas em função da flexibilização de regulações. No governo do estado de São Paulo, foi criada a modelagem em PPP para habitação chamada Casa Paulista, citada anteriormente como modelo para o Programa Aproxima. Além disso, esse período revela uma panaceia com a Manifestação de Interesse Privado (MIP),<sup>71</sup> uma forma PPP ou, mais precisamente, uma maneira do setor privado ordenar o território.

---

71. De maneira geral, aponta-se a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre concessão e permissão de serviço público, como o fundamento inicial para se falar em MIPs. A cidade de São Paulo, por meio de Decreto nº 57.678/2017, regulamentou os instrumentos que incluíram não apenas serviços públicos, mas também o arrendamento ou a concessão de direito real de uso de bens e terras públicas. Com base nessa legislação, constituem-se os PIUs que englobam áreas públicas e privadas, buscando, sobretudo, rearranjos fundiários e revisões urbanísticas para viabilizar as propostas.

Em síntese, e conforme pode ser depreendido do trâmite da MP, da aprovação da lei, das declarações do governo durante o lançamento do programa e dos *releases* do MDR, além da análise da legislação direta e indiretamente relacionadas, no que tange a produção habitacional, primeiramente, o programa CVA constitui uma peça de *marketing*, uma apropriação de contratos prévios em execução no quadro do MCMV, extinto e renomeado, não trazendo nada além da revisão de regulações de fundos e programas já existentes e mudança de nomes.

As inovações e os possíveis aprimoramentos trazidos pelo CVA referem-se, efetivamente, à destinação de imóveis públicos e à regularização fundiária de interesse social. A novidade, conclui-se, é a institucionalização da espoliação e expropriação urbana. Ou seja, verifica-se não apenas o risco de que essa lógica da urbanização brasileira se reforce, mas que ela passe a ter instrumentos formais e legais para que se institua.

Visto que a implementação da política de desenvolvimento territorial urbano é de responsabilidade dos entes locais, e cumprindo com o objetivo de contribuir com a operacionalização do CVA à luz dos princípios e direitos constitucionais, legais e vinculantes, entende-se que as cidades e os municípios necessitam adequar seu corpo legal para que o CVA seja executado em consonância com os planos diretores e em respeito a instrumentos legais, como as Zeis e outros que assegurem a segurança da posse, o acesso à moradia e o direito às cidades sustentáveis, todos direitos relacionados aos princípios constitucionais de superação da pobreza e minimização das desigualdades.

Tanto a análise de períodos históricos quanto o apontamento de fatos estruturantes do modelo do desenvolvimento urbano no Brasil, notadamente a questão do mito da casa própria e os mecanismos e práticas públicas e privadas que viabilizaram a segregação socioespacial e a periferização, deixam claro que, de maneira geral, e olhando a partir da escala nacional, o Estado brasileiro jamais rompeu com o modelo de urbanização corporativa, fragmentada, excludente e segregadora.

Para que isso tivesse ocorrido, mais do que marginalmente fomentar a “produção social da moradia” (Balbim e Krause, 2014) ou instituir certos mecanismos de participação social, haveria que se ter feito uma efetiva reforma da estrutura fundiária urbana e dos mecanismos de acesso à terra para a reversão dos padrões de segregação socioespacial e de precariedade.

A minimização significativa do *deficit* habitacional, por exemplo, passaria pelo efetivo reconhecimento institucional, incluindo apoios, fomentos e assistências técnicas, da produção do espaço do “circuito inferior da economia urbana” (Santos, 1975; 1985), neste caso representado pela autoconstrução, como uma indústria da habitação. Medidas nesse sentido haveriam ou haverão de contribuir com a superação da divisão entre cidade formal e informal.

Dado que o CVA constitui uma política do governo federal que intenta transformar a lógica do desenvolvimento urbano,<sup>72</sup> fato esse consubstanciado por tratar não apenas de novas regulamentações para a produção habitacional, mas por associar à ela uma profunda transformação na lógica da regularização fundiária e na de destinação de imóveis públicos, logo do acesso à terra, há o projeto de dar sequência a essa análise em futuras notas técnicas, textos de discussão e outros formatos.

Dois desses *produtos* desta continuada pesquisa já se avizinham em nosso horizonte. No primeiro diálogo com a realidade da implementação do CVA junto aos entes locais, seguindo o esforço conjunto de compreensão da Lei nº 14.118/2021, realizado durante os meses de janeiro e fevereiro de 2021 com equipe técnica do GDF, e com debates com gestores de outras cidades.

Um segundo projeto refere-se à análise da avaliação *ex-ante* do CVA, realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), que buscou aprimorar os mecanismos de controle e transparência desta política e as possibilidades de sua implementação antes mesmo da MP nº 996/2020 ser enviada ao Congresso Nacional.

Após mais de um ano de lançamento do CVA, essa análise se torna prioritária. Não há execução orçamentária do programa, relativa à produção habitacional, além de pagamentos referentes às linhas tradicionais de financiamento. Vislumbra-se que as demais ações do CVA, que não se traduzem em execução orçamentária, possam estar sendo implementadas com maior eficácia, o que é extremamente grave. Como demonstrado, o CVA retira do corpo legal qualquer mecanismo de transparência e controle social que por ventura ainda preexistisse e em suas inovações não traz mecanismo algum para o acompanhamento social, particularmente não para a destinação de imóveis públicos.

Oxalá possamos continuar com a pesquisa e analisar não apenas os relatórios do TCU, mas também os demais normativos do CVA a serem lançados e os novos programas habitacionais específicos do atual governo, como é o caso do Habite Seguro, *programa de balcão* destinado exclusivamente a militares e forças policiais.

---

72. A afirmação de que *intenta transformar a lógica do desenvolvimento urbano* está ancorada no fato de que, pela primeira vez no quadro normativo e programático do governo federal, se institui uma legislação que associa a produção habitacional com a regularização fundiária e a destinação de imóveis, logo, como já afirmado, com o acesso à terra. Tanto a regularização quanto a destinação de imóveis públicos têm seu quadro normativo e lógico alterados pela legislação em questão.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, 2007.

\_\_\_\_\_. **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: Antac, 2009.

ABREU JÚNIOR, D. A. **Medidas provisórias**: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

ALBUQUERQUE, A. L. Milícia visa retorno financeiro e capital político com expansão imobiliária irregular, diz sociólogo. **Folha de S.Paulo**, 3 jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qtkWTL>>.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista da PosFAUUSP**, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARMANI, D. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004.

ARQUITETOS e urbanistas defendem concursos de projetos para todas modalidades. **CAU.br Notícias**, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qjvLr6>>.

BALBIM, R. Fragmentação da metrópole e seletividade socioespacial. **Revista Experimental**, ano I, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. **Práticas espaciais e informatização do espaço da circulação**: mobilidade cotidiana em São Paulo. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. 613 p.

\_\_\_\_\_. **Serviço de moradia social ou locação social**: alternativas à política habitacional. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2134).

\_\_\_\_\_. **The geopolitics of the new urban agenda**: old challenges, new problems, local agreements. Brasília: Ipea, 2016.

\_\_\_\_\_. **The architecture of doom**: Brazil's crisis and its global connections. Los Angeles: UCLA International Institute, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zOkr9E>>. Mimeografado.

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento 2011 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2012. p. 366-404. v. 2.

\_\_\_\_\_. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189, 2014.

BALBIM, R. N.; MONTEIRO, R. A. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. In: SOUZA, A. M.; MIRANDA, P. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e política pública. 15. ed. Brasília: Ipea, 2015.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. **Para além do Minha Casa Minha Vida**: uma política de habitação de interesse social. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2116).

BALBIM, R. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.149-176, 2011.

BALTRUIS, N. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos MetrÓpole**, n. 16, p. 121-139, 2006.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e estatuto da cidade. **EURE**, Santiago de Chile, v. 28, n. 84, 2002.

BERGAMO, M. Motivo real do impeachment de Dilma foi falta de apoio, não pedaladas, afirma Barroso. **Folha de S. Paulo**, 2 fev. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3sUaVjq>>.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Fapesp, 1998.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3pbQhsl>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014; 11.952, de 25 de junho de 2009; 13.340, de 28 de setembro de 2016; 8.666, de 21 de junho de 1993; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 12.512, de 14 de outubro de 2011; 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); 11.977, de 7 de julho de 2009; 9.514, de 20 de novembro de 1997; 11.124, de 16 de junho de 2005; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 10.257, de 10 de julho de 2001; 12.651, de 25 de maio de 2012; 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998; 8.036, de 11 de maio de 1990; 13.139, de 26 de junho de 2015; 11.483, de 31 de maio de 2007; e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 1.876, de 15 de julho de 1981; 9.760, de 5 de setembro de 1946; e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993; e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 6.404, de 15 de dezembro de 1976; 11.598, de 3 de dezembro de 2007; 12.682, de 9 de julho de 2012; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 10.522, de 19 de julho de 2002; 8.934, de 18 de novembro 1994; o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946; e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962; a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008; os dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 996 de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 ago. 2020.



\_\_\_\_\_. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990; 8.100, de 5 de dezembro de 1990; 8.677, de 13 de julho de 1993; 11.124, de 16 de junho de 2005; 11.977, de 7 de julho de 2009; 12.024, de 27 de agosto de 2009; 13.465, de 11 de julho de 2017; e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2021.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349-379, 2002.

CALDEIRA, T. **City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo**. Berkeley: University of California Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Peripheral urbanization: auto-construction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

CARAM, B.; BRANT, D. Setor privado poderá fazer shopping em terreno do governo em troca de casa popular. **Folha de S.Paulo**, 8 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31WKyyQ>>.

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

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

CASTILLO, R. **Fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria do município de São Paulo**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Departamento Geografia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_. Três dimensões da solidariedade em geografia. **Revista Experimental**, São Paulo, v. 2, n. 3, 1997.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia rápido FIC/SREI**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3njGPmr>>.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B. O. *et al.* (Ed.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.

DE SOTO, H. Opening remarks: how property rights even stop wars. (The Role of Property in Secure Societies). **Brigham-Kanner Property Rights Conference Journal**, n. 6, 2017a.

\_\_\_\_\_. Excerpts from the Mystery of Capital. **Brigham-Kanner Property Rights Conference Journal**, n. 6, p. 9-72, 2017b.

EFFOSSE, S. **L'invention du logement aidé en France**: l'immobilier au temps des Trente Glorieuses, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

FERRARA, L.; GONSALES, T.; COMARÚ, F. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 807-829, 2019.

FILGUEIRAS, I. Bancos mantêm consignado e trabalhador, com corte de salário, pode se enrolar. **Valor Investe**, maio 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3K7xSq7>>.

FIX, M. Uma ponte para a especulação: A arte da renda na montagem de uma Cidade Global. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Cartilha deficit habitacional e inadequação de moradias**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FRANÇA, D. S. **Segregação racial em São Paulo**: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FRIEDMANN, J. **China's urban transition**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2005.

FURTADO, F. *et al.* Outorga onerosa do direito de construir, panorama e avaliação de experiências municipais. 2007. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 2007, Bélem, Pará. **Anais...** Belém: Anpur, 2007.

GILBERT, A. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? **International Development Planning Review**, v. 24, n. 1, p. 1-19, 2002.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

GOVERNO Federal deve lançar programa habitacional para classes C e D. **GPI**, set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tByTB1>>.

GOVERNO edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei. **Agência Câmara de Notícias**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33dVfxw>>.

GUERREIRO, I. **Normativa da regularização fundiária do Casa Verde e Amarela**: mais problemas à vista. São Paulo: LabCidade, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmje6x>>.

GRILLO, M. A expansão das milícias: investigações apontam ação de grupos em pelo menos 12 estados. **O Globo**, ago. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/3K4XELn>>.

HIRATA, D. A expansão das milícias no Rio de Janeiro. **Nexo Jornal**, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3K84j7y>>.

HARVEY, D. **The limits to capital**. Oxford: Blackwell, 1982.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 8, n. 21, p. 68-98, fev. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3zQkFgw>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBM – INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES CORPORATION. **O que é a tecnologia blockchain?** Nova York: IBM, [s.d.]. Disponível em: <<https://ibm.co/3qmW3ch>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

KINGSTON, J. Lei do inquilinato: um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, 1960. Disponível em: <<http://goo.gl/QAP39P>>.

KOHARA, L. **As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano para o centro de São Paulo**. Relatório científico final (Pós-Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. **Estudios Sociológicos**, v. 14, n. 42, 729-743, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3GmuR2O>>.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

KUMAR, S. The research–policy dialectic. A critical reflection on the virility of landlord–tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South. **City: analysis of urban change, theory, action**, v. 15, n. 6, 2011.

LANGENBUCH, J. R. **A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

LIMA NETO, V. C. L.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de Intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1943).

MACIEL, W. L. S. **Projetos sociais**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2015.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

\_\_\_\_\_. A cidade é um grande negócio. **Teoria e Debate**, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3A4CB7r>>.

\_\_\_\_\_. Dimensões da tragédia urbana, **ComCiência**, São Paulo, v. 29, p.18, 2002.

\_\_\_\_\_. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003.

\_\_\_\_\_. **A melancolia da desigualdade**: a cidade dividida. Campinas: Instituto Café Filosofio, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3FiSdF1>>.

MCMV: piloto do projeto Aproxima será de uso misto. **GriHub**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tmslGi>>.

NADALIN, V.; BALBIM, R. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 6, 2011.

NÃO é possível dissociar golpe contra Dilma lava jato e eleição de Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, 8 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HXxpoj>>.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes – descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 14, n. 1, maio 2012.

NOBRE, E. A. C. A atuação do poder público na construção da Cidade de São Paulo: a influência do rodoviarismo no urbanismo paulistano. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 11., 2010, Vitória, Espírito Santo. **Anais...** Vitória: UFES, 2010.

NOVO programa habitacional do governo federal unirá residências e comércio em empreendimentos. **Moving Imóveis**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3FmDGIL>>.

O IMPEACHMENT da presidente Dilma Rousseff foi golpe ou crime? **Galileu**, 2 nov. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/311qU4a>>.

OLIVEIRA, M. R. N. **A produção de escassez do espaço urbano**: um estudo sobre o boom imobiliário, uso de transcons e apropriação de mais-valia fundiária urbana em Salvador-BA (1968-2008). 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

PING, H.; MULDAVIN, J.; SHI, X. L. Fei Xiaotong (1919-2005). *In*: SIMON, D. (Edt.). **Key Thinkers on Development**. 2nd ed. London: Routledge, 2019.

REGULARIZAÇÃO fundiária pode ter novas regras e modelo autofinanciável. **Agência Câmara de Notícias**, jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Flg6vT>>.

RIBEIRO, A. C. T. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **ReDObRa**, v. 3, n. 9, p. 58-71, 2012.

RIBEIRO, N. Decreto nº 9759/2019: democracia sem participação. **Terra e Debate**, ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3K3liXw>>.

RODRIGUES, A. M. A política urbana no governo Lula. **Ideias**, n. 3, nova série, 2011.

\_\_\_\_\_. Propriedade fundiária urbana e controle socioespacial urbano. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL, 7., 2014. Barcelona, Espanha. **Anais**... Barcelona, 5-10 mayo 2014.

ROLNIK, R. Territórios negros nas cidades brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro). **Revista de Estudos Afro-Asiáticos**, n. 17, set. 1989.

\_\_\_\_\_. São Paulo na virada do século: territórios e poder. **Cadernos de história de São Paulo**, São Paulo, n. 2, 1993.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a lei**: legislações, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. **Urban Warfare**: housing under the empire of finance. London: Verso, 2019.

SANTOS, M. **L'espace partagé**: les deux circuits de l'économie urbaine dès pays sous- développés. Paris: M.-Th. Génin, 1975. 405 p.

\_\_\_\_\_. **The shared space**: the two circuits of the urban economy in underdeveloped economies. London: Methuen, 1979.

\_\_\_\_\_. Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in undeveloped countries. **Antipode**, v. 17, n. 2-3, p. 127-135, 1985.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **A revolução tecnológica, a experiência da escassez e os limites da globalização atual.** Discurso proferido na ocasião do recebimento do título de Doutor Honoris Causa da Universidade de Brasília, 11 nov. 1999.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades, 2011.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. Ciudades para tod@s. **Experiências – Marco Legal**, p. 259-270, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/XAVH1j>>.

SÃO PAULO reduziu em 44% número de moradias entregues pela CDHU. **ABECIP Notícias**, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3HZYB5S>>.

SILVA NETO, M. L. **Extensores urbanos:** o caso da cidade de São Paulo. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

SMITH, N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 427-450, July 2002.

SOUZA, M. A. A. Reconstituindo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole:** governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A Editora; FAPRJ, 2006.

TAVARES FILHO, N. **Excesso na edição de medidas provisórias.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

TEMER admite que *impeachment* de Dilma foi golpe no Roda Viva. **Fórum**, 19 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/33vB8uB>>.

UN-HABITAT – THE UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Global campaign for secure tenure:** a tool for advocating the provision of adequate shelter for the urban poor. Nairobi: UN-Habitat, 2004. 80 p.

\_\_\_\_\_. **Land, tenure and property administration.** Nairobi: UN-Habitat, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3tni7VY>>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1998.

VINTE anos do Estatuto da Cidade: entrevista com Nelson Saule Júnior. **Instituto Pólis**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rb5URv>>.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WORLD BANK. **Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s**. Washington: World Bank, 1991.

\_\_\_\_\_. **Housing: enabling markets to work**. Washington: World Bank, 1993. (Policy Paper, n. 1180).

\_\_\_\_\_. **Cities alliance for cities without slum: action plan for moving slum upgrading to scale** (English). Washington: World Bank, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmHup7>>.

WU, F. China's emergent city-region governance: a new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling. **International Journal of Urban and Regional Research**, feb. 2017.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALBIM, R.; CONTEL, F. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

FERNANDES, D. M.; RIBEIRO, V. L. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

JACOBI, P. Autoconstrução, mitos e contradições. **Espaços e Debates**, São Paulo, n. 3, 1981.

MARICATO, E. O nó da terra. **Revista Piauí**, 21 jun. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3qiCEsF>>.

QUINTO JÚNIOR, L. P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 47, n. 17, 2003.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654).

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SEVCENKO, N. **A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Scipione, 2001.

## APÊNDICE A

## PERÍODOS E MARCOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU)

### QUADRO A.1

#### Regime militar: política de desenvolvimento urbano centralizada e tecnocrática (1964-1985)

1964	Criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).
1965	Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU). Objetivo: regular a produção habitacional e promover o planejamento local integrado.
1966	Instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a habitação de interesse social.
1967	Constituição brasileira de perfil autoritário e centralizador que ignorava a natureza já predominantemente urbana do país.
1969	Nova Constituição (Emenda Constitucional – EC 1) – competências do Estado central, assegura a autonomia municipal restrita (tributos locais e zeladoria e certos serviços urbanos). União responsável pelo desenvolvimento, sendo o urbano um mecanismo.
1971	Instituição do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).
1974	Criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Metropolitana (CNPU). Criação de nove áreas metropolitanas (Decreto Lei nº 74.156).
1975	Instituição do 2º PND – capítulo dedicado à questão urbana.
1979	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Decreto nº 83.355): substituição do SERPHAU e do CNPU. Aprofundamento do centralismo. Edição de legislação nacional sobre parcelamento do solo urbano Lei nº 6.766.
1982	A Conferência Nacional dos Bispos (CNBB) pública o documento <i>Terra e Ação Pastoral Urbana</i> , traduzindo as pressões sociais e os problemas enfrentados na questão urbana e habitacional.
1983	Envio ao Congresso, pelo Executivo, do Projeto de Lei (PL) nº 775, espécie de <i>pai</i> do Estatuto da Cidade. União e estados controlam o desenvolvimento urbano e tutelam o planejamento e os instrumentos. Autonomia precária.

Elaboração do autor.

### QUADRO A.2

#### Redemocratização e municipalismo: política urbana errática – período democrático. Descentralização, enfraquecimento do papel do Estado central e crise econômica (1985-2003)

1985	Extinção do BNH (Decreto-Lei nº 2.291). O SFH permanece vinculado à Caixa e a parte do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
1987	Criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
1988	Capítulo de política urbana na Constituição. Autonomia municipal. A habitação passa para a competência do Ministério do Bem-Estar Social.
1990	Criação do Ministério da Ação Social com competências sobre a política de habitação.

(Continuação)



(Continua)

1991	Paralisação completa dos investimentos em habitação pelo FGTS.
1992	Iniciativa popular propõe Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado treze anos depois.
1995	Recuperação de investimentos do FGTS.
1995	Criação da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento.
1999	Criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano vinculada à Presidência da República.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade.

Elaboração do autor.

**QUADRO A.3****Reforma urbana: participação social e política de habitação (2003-2016)**

2003	Criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).
2004	Criação do Programa Crédito Solidário, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
2005	Aprovação da Lei nº 11.124, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).
2006	Constituição do FNHIS.
2007	Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Saneamento e Habitação.
2008	Adoção da Lei nº 11.888 que garante assistência técnica gratuita à população de baixa renda.
2009	Lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Lei nº 11.977, que visa à construção de 1 milhão de moradias. Edição, na mesma lei, de um capítulo de regras nacionais para regularização fundiária. Encaminhamento para finalização e lançamento do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), com o objetivo de contribuir para a extinção do <i>deficit</i> habitacional até 2023.
2012	MCMV 2 (2,75 milhões de residências).
2014	MCMV 3 (3 milhões de residências).

Elaboração do autor.

**QUADRO A.4****Política urbana de terras: retomada do incentivo à autoconstrução (2016-2021)**

2016	Interrupção de novas contratações em habitação de interesse social (HIS).
2017	Retomada do incentivo à autoconstrução. Cartão Reforma, Lei nº 13.439. Edição da Lei nº 13.465, que cria o neologismo núcleos urbanos informais (NUIs) e transforma a lógica da regularização fundiária urbana.
2019	Fim do MCidades e do ConCidades. Lei nº 13.874, simplificação de registros, criação da noção de baixo risco urbanístico e Resolução (nº 64/2020) referente ao licenciamento integrado (urbanístico e ambiental).
2020	Portaria nº 3.248, cria a ação de Apoio a Melhoria Habitacional do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
2020	Resolução FDS nº 225, cria o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional.

Elaboração do autor.

Obs.: O esforço metodológico de definir uma periodização para a política de desenvolvimento urbano, fortemente baseada na habitação, como as informações do quadro denotam, teve uma de suas sínteses publicada em 2012 (Balbim e Krause, 2012). A partir de então, venho aperfeiçoando esse quadro que segue também em constante atualização.

## REFERÊNCIA

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento 2011 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2012. p. 366-404. v. 2.

## APÊNDICE B

## QUADRO B.1

## Legislação alterada com o programa Casa Verde e Amarela (CVA)

Lei alterada	Tema	Alterações
Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990	Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).	Orçamentos anuais e planos plurianuais (PPAs) do FGTS devem ser organizados por regiões e não mais por Unidades da Federação (UFs).
Lei nº 8.100, de 5 de dezembro de 1990	Trata dos reajustes das prestações de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), vinculados ao Plano de Equivalência Salarial.	Determina que o Cadastro Nacional de Mutuários do SFH seja atualizado, mensalmente, com informações dos contratos efetuados no âmbito do SNHIS.
Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993	Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).	Inclui, entre as finalidades de financiamento a pessoas físicas e jurídicas privadas, a concessão de garantia de crédito de operações de financiamento habitacional. Dispõe sobre as competências do Conselho Curador do FDS, que: i) inclui o estabelecimento de limites para a concessão de garantias de crédito; iii) exclui a vedação para a concessão de financiamento integral de projetos; iii) revê limitador, definido por sistema de balizas, para a definição de taxas de financiamento; iv) relativiza a definição das condições da contrapartida do proponente apenas para quando for o caso; e v) flexibiliza a concessão de subsídios para operações do FDS, antes definidas como temporárias, pessoais e intransferíveis. Institui novo artigo, o 12A, o qual autoriza a doação gratuita ao FDS dos valores devidos aos cotistas referentes ao retorno financeiro no âmbito de programas habitacionais.
Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor.	Define novas regras para a aplicação descentralizada de recursos do FNHIS: permite transferir recursos, a título de complementação, aos fundos estaduais criados para cobrir os custos registrais da Reurb-S desde que exista fundo estadual específico, com recursos próprios, com termo de adesão e controle pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Passa as atribuições do Ministério das Cidades (MCidades) ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e permite, a critério do MDR, que seja realizada consulta pública em substituição ao papel anteriormente obrigatório do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) ser consultado na definição das diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Lei alterada	Tema	Alterações
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009	Dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a regularização fundiária urbana.	<p>Inserir as entidades privadas sem fins lucrativos, na qualidade de entidades organizadoras, e as instituições financeiras oficiais federais, além dos já constantes estados e municípios, como responsáveis pelo trabalho técnico social (TTS), que deve ser estabelecido em termo de adesão, objeto de regulamento posterior.</p> <p>Além da assistência técnica, passam a fazer parte da composição de custos do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) os seguros de engenharia, de danos estruturais, de responsabilidade civil do construtor, de garantia de término de obra e outros que visem à mitigação de riscos.</p> <p>A quitação antecipada no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) passa a incluir as subvenções econômicas.</p> <p>Aprimora a redação da dispensa de levar a leilão imóvel que retorne ao FAR ou FDS, apontando a necessidade de que ao menos uma vez o imóvel seja destinado a fila do programa habitacional em curso.</p> <p>O FAR e o FDS podem doar a entes públicos, como ônus limitado ao pagamento ainda devido, imóveis que retornarem aos fundos para que sejam destinados a políticas sociais.</p> <p>Autorizada a alienação pelo FAR e pelo FDS de unidades sem condições de habitabilidade desde que para interesse social.</p> <p>No prazo de cinco dias do conhecimento, fica autorizado o uso de força policial em imóveis ainda não alienados pelo FAR ou FDS que venham a sofrer turbacão ou esbulho. Os dispositivos para a retomada de imóveis do FAR, por não ocupação em trinta dias, não pagamento por noventa dias e outros, passam a valer também para o FDS.</p> <p>Estabelece regras mais detalhadas para a devolução ao erário de recursos liberados quando não atendidas condições contratuais e em caso de inadimplência de instituições financeiras.</p>
Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009	Trata do patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e dispõe sobre o tratamento tributário de construtoras operando o MCMV.	Não há qualquer alteração
Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	Dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb.)	<p>Torna mais clara a redação que associa o projeto da Reurb à aprovação urbanística e ambiental, quando existir órgão responsável.</p> <p>Entre as condições para a legitimação fundiária na Reurb-S, o beneficiário não pode ser o <i>exclusivo</i> concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural.</p>

(Continua)

(Continuação)

Lei alterada	Tema	Alterações
Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.	Alarga a lista de pessoas jurídicas entendidas como empreendedores. Para fins de parcelamento do solo urbano, segundo as cláusulas contratuais de obrigações solidárias e etc., inclui-se como empreendedor: proprietário, promissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou foreiro, ente público, pessoa física ou jurídica contratada, cooperativas habitacionais ou associação de moradores. Da prazo de quatro mais quatro anos para que as obras mínimas a serem apresentadas no registro do loteamento ou desmembramento sejam de fato executadas (prazo anterior dois anos).
Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017	Cria o Programa Cartão Reforma.	Revogado.

Elaboração do autor.

## APÊNDICE C

## QUADRO C.1

## Normas diretamente vinculadas ao programa Casa Verde e Amarela (CVA)

Norma	Tema	Vínculo direto na lei do CVA	Lógica
Lei nº 13.465/2017	Regularização	Art. 1º § 2º da Lei nº 14.118/2021 cita o inciso I; art. 13º da Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). Inciso IV do art. 8º da Lei nº 14.118/2021 cita a Lei nº 13.465/2017. Art. 20º da Lei nº 14.118/2021 altera o § 7º do art. 12º da Lei nº 11.124/2005 e seus incisos, fazendo referência ao art. 73º da Lei nº 13.465/2017.	Recursos do Orçamento Geral da União (OGU) só poderão ser aplicados em Reurb-S, assim declarada pelo município. Regularização fundiária entendida nos termos da Lei nº 13.465/2017. <sup>1</sup> Fundos estaduais específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S podem receber esses recursos automaticamente, independentes de instrumento específico, desde de que respeitados os termos do art. 12º da Lei nº 11.124/2005: necessária a existência e regulamentação dos fundos estaduais (formalização de termo de adesão) para transferências de recursos federais destinados aos atos registrais.
Lei nº 11.124/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor	Art. 2º, diretriz de fortalecimento do SNHIS. Art. 6º, inciso II, composição de recursos do CVA via FNHIS.	Não há qualquer alteração a partir desta vinculação. Provisão habitacional, vinculação do FNHIS ao CVA em substituição ao MCMV. <sup>1</sup>
Lei nº 10.118/2001	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Art. 6º, inciso III, composição de recursos do CVA via FAR.	Provisão habitacional, vinculação do FAR ao CVA em substituição ao MCMV. <sup>1</sup>
Lei nº 8.677/1993	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	Art. 6º, inciso IV, composição de recursos do CVA via FDS.	Regularização, reforma e provisão habitacional, vinculação do FDS ao CVA em substituição ao MCMV. <sup>1</sup>
Lei nº 8.036/1990	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	Art. 6º, inciso V, composição de recursos do CVA via FGTS.	Provisão habitacional, vinculação do FGTS ao CVA em substituição ao MCMV. <sup>1</sup>

(Continua)

(Continuação)

Norma	Tema	Vínculo direto na lei do CVA	Lógica
Lei nº 9.636/1998	Regularização fundiária e alienação de imóveis da União	Art. 7ª destinação imóveis públicos.	A destinação que passa a prescindir de autorização legislativa, continua a ser regida pelo art. 23 da Lei nº 9.636/1998, que permite ao presidente delegar ao Ministério da Economia (ME), além disso, o artigo aponta a necessária oportunidade e conveniência na alienação. <sup>1</sup>
Decreto-Lei nº 271/1967	Dispõe sobre loteamento e responsabilidades	Art. 7º, § 3º, destinação de imóveis via Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).	O art. 7º foi incluído pela Lei nº 11.481/2017 e trata da CDRU que é o instrumento de destinação dos imóveis no âmbito do CVA enquanto houver contrapartidas.
Lei nº 8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos	Art. 7º, § 6º, versa sobre limite máximo de 30% para garantias do empreendedor.	O § 2º do art. 56 diz que as garantias não podem exceder 5% do contrato. No caso, com o CVA, elas podem ser majoradas em até 30% do valor de avaliação do terreno.
Lei nº 11.977/2009	Dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a regularização fundiária urbana	Art. 10, aplicação ao CVA dos mesmos critérios previstos nos arts. 42, 43 e 44 da Lei nº 11.977/2009.	Os arts. 42 e 43 versam sobre a redução de emolumentos cartoriais referentes à criação/construção dos empreendimentos habitacionais e aqueles relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado (escritura, registro de alienação, garantia). O benefício varia pela categoria do empreendimento – FAR, FDS ou demais MCMV. O art. 44 prevê multa a cartórios. <sup>1</sup>

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Não há qualquer alteração a partir desta vinculação.

## APÊNDICE D

## QUADRO D.1

## Normas indiretamente vinculadas ao programa Casa Verde e Amarela (CVA)

Norma	Tema	Vínculo ao CVA	Lógica
Lei nº 11.888/2008	Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (HIS)	A assistência técnica de habitação de interesse social (Athis) é uma das formas de promoção da melhoria do estoque existente de moradias que está previsto como objetivo do CVA (art.3º, inciso II).	Assegura às famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de HIS. Como essa faixa de renda passa a ser objeto apenas do FDS (regularização e melhoria habitacional), fundo esse contratado apenas pelo setor privado, a Athis (pública e gratuita) passa a estar vinculada aos interesses particulares conforme previsto no debate sobre regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S).
Programa Moradia Digna (Portaria nº 3.248, de 29/12/2020)	Ação Apoio à Melhoria Habitacional	A promoção de melhoria habitacional é uma das previsões de atuação do CVA.	Direcionada a estados, Distrito Federal e municípios, apresenta diretrizes, fundamentos técnicos para ações de Apoio à Melhoria Habitacional.
Lei nº 13.874/2019	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado	Atribui ao comitê gestor da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) – criada pela Lei nº 11.598/2007 – a competência da classificação de atividades de baixo risco urbanístico da Resolução de Licenciamento Integrado. <sup>1</sup>	O Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) deve definir classificação de atividades de baixo risco urbanístico.

(Continua)



(Continuação)

Norma	Tema	Vínculo ao CVA	Lógica
Resolução CGSIM nº 64, de 11/12/2020 Revogada Resolução CGSIM nº 1, de 3/3/2021	Licenciamento integrado	Simplificação dos procedimentos de licenciamento de obras consideradas de baixo risco. Abarca atos autorizativos (de construção, reforma, implantação, demolição etc.) e atos de habilitação urbanística (habite-se; vistoria, ocupação etc.). A norma dialoga com os dispositivos do CVA que buscam promover e facilitar a regularização fundiária e edilícia.	Define classificação de risco no direito urbanístico em âmbito nacional, para os casos em que poderes municipal, estadual ou distrital não dispuserem dessa classificação. Ou seja, a regra nacional pode determinar licenciamento em âmbito local. Criada a figura dos Procurador Digital de Integração (PDI), pessoa física (PI) ou pessoa jurídica (PJ), que oferece serviços de viabilização de atividades urbanísticas de baixo risco. Para regular PDIs é criado o Mercado de Integradores Urbanísticos (Murin) que é vinculado à Redesim.
Resolução nº 225, de 17/12/2020	Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do programa CVA	Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional do CVA. Estabelece a taxa de administração a ser percebida pelo agente operador pela gestão do FDS.	Estabelece condições de financiamento e subsídio, destinados às famílias de renda mensal até R\$ 2 mil, para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária em núcleos urbanos informais e melhorias habitacionais. Limites: Regularização fundiária: até R\$ 2 mil por lote. Melhoria habitacional: até R\$ 23 mil por moradia.
Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019)	Estabelece diretrizes que refletem em políticas públicas e atuação governamental para período de 4 anos. Firma Programas de Governo, seus objetivos, metas e ações e vincula investimentos	Programas: 2217. Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano. 2220. Moradia Digna e seus respectivos investimentos, metas e ações.	As previsões administrativas e orçamentárias estabelecidas no PPA permitem dimensionar a capacidade de realização/alcance dos programas governamentais, bem como análises de prioridades e relevância do tema no cenário do Executivo.
Instrução Normativa nº 2, de 21/1/2021	Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional	Apenas estabelece que a execução fica regulamentada na forma do anexo.	

## TEXTO para DISCUSSÃO

Norma	Tema	Vínculo ao CVA	Lógica
Anexo da Instrução Normativa nº 2	Estabelece os procedimentos e disposições que regulamentam o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, instituído pela Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020	Detalhe os procedimentos para execução.	A lógica é que a execução do programa não esteja “amarrada” à legislação e, nem mesmo, à instrução normativa, facilitando revisões apenas de anexos. Há uma infinidade de detalhamentos que vão desde valores, passando pelas atribuições de agentes, pelos esclarecimentos de processos e procedimentos, público-alvo, definição de ações remuneradas pelo programa e todos detalhamentos da construção, encaminhamento e aprovação de propostas para regularização fundiária.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> A composição do CGSIM está na Resolução CGSIM nº 56/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3K5Ejd9>>. Não há nenhum membro no comitê gestor que tenha expressa relação ou experiência com o tema do planejamento urbano.

## APÊNDICE E

## QUADRO E.1

## Normas vinculadas à efetivação das diretrizes do programa Casa Verde e Amarela (CVA)

Norma	Tema	Diretriz do CVA a qual se vincula	Lógica
Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) 2009	Instrumento de Implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) previsto na Lei nº 11.114/2005	I – Atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do país.	O PLANHAB consiste em uma estratégia de longo prazo (quinze anos, 2009-2023) para equacionar demandas habitacionais no Brasil. Operacionalmente foi subdividido em ações e objetivos de curto, médio e longo prazo com o objetivo principal de promover acesso universal à moradia digna no país. O plano é estruturado em quatro eixos estratégicos: financiamento e subsídio; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiária; e cadeia produtiva da construção civil.
Constituição Federal de 1988 (CF/1988)	Direitos sociais constitucionais (art. 6º CF/1988)	II – Habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece.	Os direitos sociais no art. 6º da CF/1988 (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, ao transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados) amparam o entendimento de que a moradia não se resume ao imóvel habitacional, mas sim ao acesso a outros serviços e benefícios que qualifiquem um modo de morar adequado.
Agenda 2030 Organização das Nações Unidas (ONU)	ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis		Documento ONU prevê no objetivo 11.1: garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.
CF/1988 – Capítulo da Política Urbana	Política de desenvolvimento urbano	III – Estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da CF/1988.	O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade deve ser promovido pela política urbana. A propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor.
Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001	Regulamentação do Capítulo de Política Urbana da CF/1988 arts. 182 e 183		Estabelece diretrizes gerais e instrumentos para cumprimento das funções sociais da cidade.

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Norma	Tema	Diretriz do CVA a qual se vincula	Lógica
Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001	Competências da União relativas à política urbana (art. 3º)	IV – Promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável.	Como cabe à União “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (art 3º, IV)” (Brasil, 2001), essa diretriz do CVA replica o Estatuto da Cidade.
Agenda 2030	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 – Cidades e comunidades sustentáveis		Previsão do objetivo 11.2: proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos
		V – Estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas 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.	
		VI – Redução das desigualdades sociais e regionais do país.	
		VII – Cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.	
		VIII – Aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social.	

(Continua)

(Continuação)

Norma	Tema	Diretriz do CVA a qual se vincula	Lógica
Agenda 2030	ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis	IX – Sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais.	Objetivos: 11.6 – até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros. 11.b – até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis. 11.c – apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.
		X – Transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no CVA e dos beneficiários desse programa.	
		XI – Utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.	

Elaboração do autor.

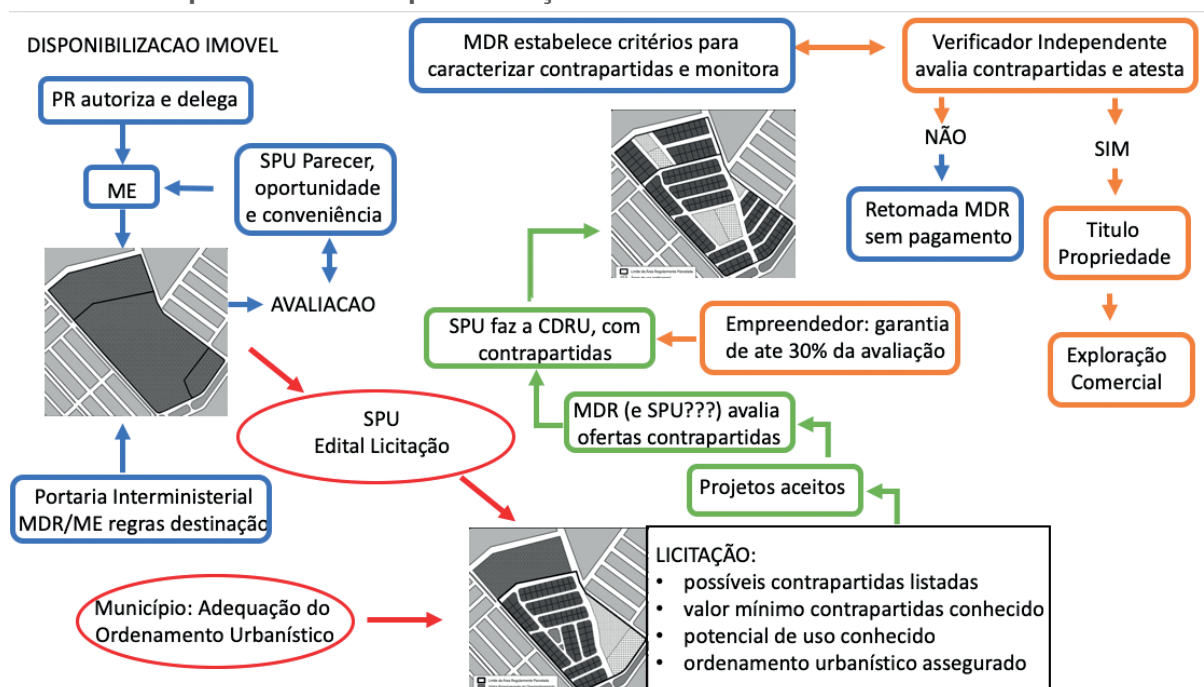
## REFERÊNCIA

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

## APÊNDICE F

FIGURA F.1

Fluxo esquemático de disponibilização de imóveis da União



Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

## APÊNDICE G

## RELATO DA ORGANIZAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA DEBATE SOBRE O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA – IPEA/GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF)/CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR)

### QUADRO G.1

#### Matriz para relatoria das discussões acerca do programa CVA

	Gestão, critérios e competências	Planejamento, participação, controle e outros	Destinação de imóveis, recursos, contrapartidas e tributos	Provisão habitacional	Regularização, registro e condomínio
Pontos positivos					
Pontos negativos					
Impactos territoriais					
Impactos econômicos e sociais					
Impactos no GDF					

Elaboração do autor.

### NOTAS ACERCA DAS VARIÁVEIS DE IMPACTOS

- 1) Impactos territoriais: análise das possíveis transformações da dinâmica de produção do espaço, do uso e da ocupação em suas várias escalas, nacional, regional e local. Por exemplo, como CVA impacta na ocupação de vazios urbanos? Como impacta nos arranjos intermunicipais? Na minimização das desigualdades regionais? Nas regulações urbanísticas que promovam a produção equânime do território? Na dinâmica especulativa? Na periferização? Na mobilidade urbana? Na urbanização de favelas? Na qualidade do ambiente urbano?
- 2) Impactos econômicos e sociais: quais os possíveis impactos em cada setor da economia (loteadores, imobiliárias, empreendedores, especuladores etc.)? Quais impactos na assistência técnica e o trabalho social? No cooperativismo? Nos movimentos sociais? Quais impactos na minimização das desigualdades sociais? Nas questões de gênero? Na economia dos cuidadores? Na chamada informalidade?

**TEXTO para DISCUSSÃO**

- 3) Impactos no arcabouço legal: quais as demais leis relacionadas com a produção urbana viabilizada pelo CVA? Quais leis deveriam ser adaptadas? Quais se tornam letra morta? E acerca dos direitos, como de moradia digna, quais os impactos?
- 4) Impactos no GDF: quais alterações legais deverão ser feitas? Como impacta na gestão? Nas parcerias com o privado? Na relação com moradores e beneficiários? Na assistência técnica?

**ITENS DA LEI ORGANIZADOS SEGUNDO OS CINCO TEMAS DA MATRIZ**

- 1) Gestão, critérios e competências.
  - a) Art. 4º e art. 5º.
  - b) Art. 6º, §§ 1º, 5º, e 6º.
  - c) Art. 8º, §§ 2º a 5º.
  - d) Art. 9º, art. 11, art. 12, art. 13, art. 17, art. 19 e art. 20.
- 2) Planejamento, participação, controle, transparência e outros setores da economia.
  - a) Art. 2º, incisos III, IV, VI, VII, X e XI.
  - b) Art. 3º, incisos III, IV e V.
  - c) Art. 4º.
  - d) Art. 5º, inciso Ib.
  - e) Art. 7º, §§ de 8º a 10.
  - f) Art. 8º, incisos I, II e VIII a XIV, §§ 1º, 2º e 5º.
  - g) Art. 17, Art.18, Art. 20 e Art. 21.
- 3) Destinação de imóveis, recursos, contrapartidas e tributos.
  - a) Art. 6º, incisos de I a IX, §§ 1º a 4º.



b) Art. 7º, Art. 8º, Art. 11, Art. 12, Art. 19 e Art. 20.

c) Art. 21 (mudanças no art. 4º, §§ 5º, 9º, 16 e 17, e nos arts. 7D, 7E e 8ª da Lei nº 11.977/2009).

d) Art.22.

#### 4) Previsão habitacional.

a) Art. 1º, § 1º.

b) Art. 2º, incisos I, II, VI, VII e IX.

c) Art. 3º, incisos de I a III.

d) Art. 8º, incisos VI e VII e § 6º.

e) Art. 11; Art. 12.

#### 5) Regularização, registro e condomínios.

a) Art. 1º, § 2º.

b) Art. 2º, inciso V.

c) Art. 8º, incisos IV e V.

d) Art. 10, art. 13, art. 14, art. 15, art. 16, art. 23 e art. 24.

e) Art. 26, inciso II.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL