

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A CONTINUIDADE DA FINANCEIRIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DA TRANSIÇÃO DOS PROGRAMAS MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE E AMARELA

Maria Carolina Graciano Sugahara¹

Lucas Pellegrini Elias²

Leandro di Genova Barberio³

Resumo: O período da globalização financeira e atuação de grandes agentes do capital hegemônico proporcionam às cidades novas formas de organização e planejamento de projetos habitacionais. Dessa forma, este trabalho se propõe a discutir a presença do mercado imobiliário financeiro na construção de moradias populares, analisando como o processo de financeirização está associado historicamente à estruturação do reordenamento urbano e à redução do déficit habitacional. Sendo assim, esta proposta pretende analisar a relação entre o programa habitacional Minha Casa Minha Vida e o programa habitacional Casa Verde e Amarela, visando compreender o processo de continuidade das condições de financeirização na transição dos programas, tratando os novos elos de interferência do mercado financeiro neste processo e quais consequências podem desencadear.

Palavras-chave: financeirização; déficit habitacional; espaço geográfico; território.

BRAZILIAN HOUSING POLICIES AND THE CONTINUITY OF FINANCIALIZATION: AN ANALYSIS OF THE TRANSITION OF THE MINHA CASA MINHA VIDA AND CASA VERDE E AMARELA PROGRAMS

Abstract: The period of financial globalization and the performance of large agents of hegemonic capital provide cities with new forms of organization and planning of housing projects. Therefore, this paper proposes to discuss the presence of the financial real estate market in the construction of affordable housing, analyzing how the financialization process is historically associated with the structuring of urban redevelopment and the reduction of the housing deficit. Thus, the objective of this proposal is to analyze the relationship between the Minha Casa Minha Vida housing program and the Casa Verde e Amarela housing program, aiming to understand the process of continuity of financialization conditions in the transition programs,

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Rio Claro). E-mail: carolina.sugahara@unesp.br. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5002-2425>

² Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente (Recursos Hídricos, Minerais e Energéticos) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Rio Claro). E-mail: lucas.elias@unesp.br. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5637-1968>

³ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Rio Claro). E-mail: leandro.g.barberio@unesp.br. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5896-2315>

addressing the new links of financial market interference in this process and what consequences they can trigger.

Keywords: financialization; housing déficit; geographical space; territory.

INTRODUÇÃO

A mundialização do capital ocorrida na década de 1970, associadas a nova divisão internacional do trabalho e ao paradigma do dólar-flexível, caracterizou uma nova dinamização e expansão das instituições ligadas ao capital financeiro, A hipermercantilização da vida e do consumo ressurgem de forma acentuada e capitalizada a partir da estruturação do Estado neoliberal, uma vez que suas ações discorrem das intencionalidades dos agentes hegemônicos, tais como os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o próprio Estado (Corrêa, 2009; Pessanha, 2020). Nesse sentido, o novo período das técnicas informacionais facilitou o processo de globalização e comunicação das finanças (Santos, 2002), que se estabeleceram em novos circuitos de acumulação do capital, produzindo novos processos de circulação, distribuição e consumo de produtos.

Nesse novo contexto, o capital imobiliário se insere como um dos agentes do planejamento urbano junto ao poder público. As relações sociais existentes no espaço são alteradas de acordo com a lógica de valor atribuída ao território, ao passo que a cidade vem sendo cada vez mais estruturada como um lugar de conflito de interesses dos agentes modeladores (Sanchez, 2003), responsáveis pela fragmentação do espaço urbano. Essa condição caracterizou transformações no conteúdo e nas formas urbanas, já que esses agentes estão em contato direto com a funcionalidade do planejamento, influenciando diretamente as melhores localizações e o processo especulativo (Corrêa, 1989).

O entendimento da lógica de uso e apropriação do território por parte do Estado e dos grandes agentes hegemônicos traz à tona discussões dos processos de financeirização e execução de políticas públicas ligadas às intencionalidades do mercado.

Dessa forma, buscou-se discutir as lógicas de investimento do mercado imobiliário e financeiro na construção de moradias populares, pretendo abarcar como o processo de financeirização das políticas habitacionais possuem uma condição histórica associada ao reordenamento urbano no que tange à redução do déficit habitacional. Sendo assim, este trabalho procurou analisar a relação entre o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” e o programa habitacional “Casa Verde e Amarela”, visando compreender o processo de continuidade das condições de financeirização na transição dos programas e suas consequências no espaço urbano e na política habitacional do Brasil.

A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO ESTADO

Mesmo com a inclusão da moradia entre os direitos sociais mínimos pela Constituição Federal de 1988, verifica-se no Brasil que as condições de habitação ainda são muito precárias. Ainda que se reconheça que a provisão de moradia é essencial para a diminuição das disparidades sociais e para o combate à pobreza, o déficit habitacional, de acordo com o Censo de 2010, representou no Brasil um número de 7,1 milhões, condizente a 12,4% dos domicílios no país (Silva; Gomes,

2016). Do mesmo modo que o processo de redemocratização brasileiro abriu novos espaços de discussão no âmbito da sociedade civil, também se configuraram novas relações entre o mercado e o Estado, demonstrando como a atuação destas duas instâncias estipulam o processo especulativo e lucrativo do território (Santos, 1993). Assim, nas últimas décadas, a habitação no Brasil foi revestida sob um viés neoliberal.

A valorização do espaço urbano e as situações de financiamentos de moradias estão imbricadas na organização das cidades e nos processos discursivos de modernização territorial. O governo militar (1964-1985) foi marcado pelas políticas habitacionais do BNH (Banco Nacional da Habitação) e do SFH (Sistema de Financiamento Habitacional), como meio de sucumbir o problema habitacional junto de uma gestão integradora para a expansão da malha urbana. Este problema se tornou um entrave para o Estado, o qual passou a organizar políticas habitacionais de cunho regulatório, visando sanar o déficit habitacional existente no país.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, por exemplo, integrou a democratização do planejamento na agenda política, assim como no campo habitacional e urbano. Dessa forma, o Estatuto oferece uma nova dimensão ao planejamento urbano, uma vez que ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas e estabelecer critérios para o parcelamento do solo junto do Plano Diretor Municipal, proporcionou uma gestão coletiva de acessibilidade aos problemas da cidade. Assim, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança se caracterizou como ferramenta fundamental para a construção do Direito à Cidade, devido à sua condição de associação na submissão dos empreendimentos públicos e privados, passando por uma avaliação de governança na execução dos projetos (Rodrigues, 2004).

Com a adesão dos municípios e elaboração de instrumentos locais de gestão habitacional, o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005)⁴ se apresentou como a estrutura de uma política habitacional efetiva, ao menos no que tange às questões instrumentais, normativas e programáticas. Com isso, os municípios deveriam constituir conselhos locais de habitação – os quais deveriam possuir no mínimo um quarto de representantes da sociedade civil para suas deliberações – e apresentar Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Verifica-se que, ao menos na conformidade legal, a priorização de investimentos em habitação social passa a ocorrer em escala local, através de um planejamento participativo, o qual possui um papel central na definição das políticas de habitação de interesse social a partir de 2005, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um processo altamente centralizado e tecnocrático (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

A especulação imobiliária realizada por grupos hegemônicos do capital imobiliário influencia diretamente as políticas públicas habitacionais em vários níveis, uma vez que fornecem a sustentação do motor de investimentos nas localidades e contribuem para o espraiamento da malha urbana (Balbim, 2022). Neste viés, destaca-se a atuação do capital financeiro e suas novas formas de apropriação do território. Assim, se os instrumentos legislativos de organização das cidades deram a base para o planejamento local – colocando no centro de realização desses

⁴ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

dispositivos o próprio município – a concretização e operacionalização do Estatuto da Cidade, junto das bases do Plano Diretor e o zoneamento das cidades, entraram num campo de disputa do poder político pelas instituições privadas, no que se refere ao emprego de novos usos do território.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A FINANCEIRIZAÇÃO ESPACIAL

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, regulamentado pela Lei N 11. 977, de 7 de julho de 2009, propôs a construção de moradias em cidades brasileiras, tendo pretensões de diminuir o déficit habitacional. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008, o Brasil possuía um déficit habitacional de 7,9 milhões de moradias, correspondentes a 21% da população brasileira na época. Assim, foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), como um programa habitacional lançado pelo Governo Federal com o objetivo de proporcionar ao cidadão brasileiro condições de acesso à moradia própria, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais.

O programa foi formulado com o intuito de atender a três faixas de renda distintas, “com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes” (Rolnik *et al.*, 2015, p. 129). Assim, inicialmente, tinha-se a Faixa 1, destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 reais; a Faixa 2, para o atendimento de famílias com renda mensal entre R\$ 1.800,00 a R\$ 3.600,00; e a Faixa 3, destinado a famílias com renda mensal entre R\$ 3.600,00 a R\$ 6.500,00. No caso da Faixa 1, a demanda foi indicada inteiramente pelos municípios e as construtoras não tomaram parte na comercialização dos imóveis. A Faixa 2 e 3, por outro lado, fizeram parte do “mercado popular”, tendo a construtora papel central como incorporadora da operação.

O Programa buscou reduzir o déficit habitacional através da via quantitativa – isto é, a partir da aquisição do imóvel novo – não focalizando outras estratégias alternativas para a diminuição do déficit qualitativo. Para isso, suas estratégias consistiram na oferta de condições atrativas de financiamento de moradias, sobretudo para a população de baixa renda.

Além da oferta habitacional, o aquecimento da indústria da construção civil e dos setores a ela ligados destacaram-se como objetivos do programa. Ou seja, a ideia seria despertar cadeias produtivas (produção de matérias primas, fortalecimento do consumo, geração de renda, etc.) e buscar o desenvolvimento econômico através das atividades desses setores (Hirata, 2009). No entanto, embora o nível de crescimento nacional tenha sido fortalecido com as bases do programa durante a crise de 2008, isso não ocorreu em relação ao desenvolvimento urbano. Este fator acarretou a dificuldade dos municípios na regulação dos empreendimentos, a centralização da dinâmica mercadológica e os problemas de localização fez com que o programa seguisse a lógica do mercado privado, sem constituir a integração de uma política urbana legítima (Santos; Menezes; Palma, 2014).

Consequentemente, “o PMCMV formalizou o espírito já corrente de incentivo à provisão privada de habitação, por meio de medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional” (Shimbo, 2011, p. 45). A partir de então, o Programa Minha Casa Minha Vida passa a ter uma condição hegemônica na política habitacional ainda em consolidação, na qual o SNHIS

possuía um papel central. Paralelamente, se observa um esvaziamento dos recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)⁵, já que estes passaram a ser drenados pelo PAC Urbanização de Favelas⁶.

A política habitacional brasileira sofreu com a interferência do complexo imobiliário-financeiro, uma vez que a obsessão do mercado fundiário com a economia da cidade e sua regulação urbanística caracterizou-se os programas de financiamento ligados a aquisição de casas. A composição hegemônica de grandes agentes na estrutura de organização do espaço urbano condicionou as localidades de implementação dos condomínios referentes às diferentes faixas do PMCMV e os encaminhamentos para sua construção.

O financiamento do programa foi realizado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebeu os aportes do Orçamento Geral da União (OGU) com o objetivo de promover e arrecadar recursos financeiros para elaboração dos projetos de construção habitacional. A Caixa destacou-se nessas circunstâncias como instituição responsável por administrar o Fundo de Arrendamento Residencial, dispondo do dever de manter o equilíbrio econômico-financeiro do fundo e realizar as indicativas de movimentação e distribuição dos valores para as empresas construtoras.

O planejamento da construção e o projeto foram feitos por empresas contratadas pelo banco, sendo o fundo encarregado pelo patrimônio líquido até a transferência final das famílias. Dessa maneira, a faixa 1 de renda possuiu um subsídio maior por parte do Estado na transferência do valor final da construção do imóvel; já na faixa 2 e 3 as parcelas ficam encarregadas por partes dos compradores dos imóveis e as diferentes parcelas de financiamento. Ocorreu no programa como um todo, um conjunto diversificado de ações com lógicas e objetivos distintos em sua execução, caracterizando as diferentes formas de atuação do mercado imobiliário e a oferta social do governo (Rolnik *et al.*, 2015).

Contudo, na prática, isso não significou a inclusão de movimentos e entidades da sociedade civil organizada na formulação e implementação da política habitacional. Ao contrário, essas instâncias raramente passaram para um plano além do formal, e não se efetivaram muitos espaços de discussão, fiscalização e formulação das políticas habitacionais e urbanas, até mesmo em relação aos movimentos sociais de moradia (Nascimento Neto; Moreira; Schussel, 2012). No campo da política habitacional, a expectativa de ampliação do acesso à moradia a partir da compatibilização das políticas fundiária e de habitação não se concretizou em sua plenitude.

A desarticulação com as políticas urbanas locais, de responsabilidades dos municípios, a ausência do enfrentamento da questão fundiária, associadas à injeção de recursos no circuito imobiliário promoveu intensa especulação do solo urbano. Isso impactou negativamente a distribuição espacial dos empreendimentos, já que a busca por terras baratas vem levando à implantação de conjuntos, especialmente os relacionados à Faixa de renda 1, em áreas ainda não-urbanizadas. A morfologia e tipologia das habitações também é outro problema, uma vez que o PMCMV, sobretudo dentro da faixa de renda 1, possui uma arquitetura verticalizada. De acordo com Silva e Gomes (2016, p. 156), "os setores de avaliação de projetos da

⁵ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que desde 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS.

⁶ O programa visava promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, por meio de ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental.

Caixa Econômica Federal não dispõem de elementos para a análise espacial dos empreendimentos".

Com isso, observou-se que foram os promotores imobiliários, dentro da lógica privada de acumulação capitalista que promoveram a periferização dos empreendimentos através da administração especulativa das terras nas cidades, mantendo assim o padrão periférico de segregação socioespacial. Os objetivos do Programa foram também direcionados pela iniciativa privada, uma vez que as construções que supostamente teriam um caráter qualitativo, ligado a uma dimensão social da moradia, passam a ser voltadas para o valor econômico. As empresas construtoras são quem decidem a localização das construções, para que tipo de faixa de renda irá ser, ficando por responsabilidade da administração pública (municípios) uma função secundária nesse percurso.

Isso porque as novas técnicas construtivas que permitem a padronização das moradias e a simplificação dos projetos em geral (como pode ser observado, por exemplo, com relação ao PMCMV), buscaram diminuir os custos e aumentar o excedente de lucro. Essa nova espacialidade requerida pelos empreendimentos desenvolvidos para as "classes populares", que exigem uma produção imobiliária em larga escala, padronizada, com custos reduzidos, implicou em uma expansão relativa da atividade imobiliária em direção aos espaços metropolitanos periféricos e uma maior e mais complexa articulação institucional no setor privado com o poder público, a partir da crescente demanda para a infraestrutura e equipamentos coletivos em tais espaços (Carlos; Volochko; Alvarez, 2015).

Deste modo, a resistência da propriedade privada do solo associada à necessidade de "divisão e a parcelarização da cidade" (Carlos, 2007, p. 27), consolidaram os diferentes acesso à habitação e aos meios de consumo coletivo, visto que a lógica estabelecida nas diferentes camadas sociais demonstrou como o acesso a moradia se estabeleceu sob a lógica de mercado, dando origem a situações desiguais na condição da fixação dos empreendimentos imobiliários nas cidades. Essas condições, ligadas ao processo de urbanização e complementação de moradias realizadas pelas políticas habitacionais, caracterizaram a atuação do mercado imobiliário na concretização do financiamento e na consolidação do planejamento para estes tipos de empreendimentos.

TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA HABITACIONAL ATRAVÉS DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

A política habitacional e o processo de financeirização estão associados em seus moldes de atuação desde a década de 1980, visto que as políticas relacionadas aos programas BNH (Banco Nacional da Habitação) entram no rol das atividades que tiveram suas normatizações entregues ao mercado imobiliário (Balbim, 2022). O PMCMV, como já apresentado, caracterizou-se pela concessão aos agentes do mercado financeiro na constituição de sua infraestrutura.

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. (Balbim, 2022, p.11).

O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) foi criado em agosto de 2020 como sucessor do programa PMCMV, sendo instituído pela Lei nº 14.118/21 e regulamentado pelo Decreto nº 10.600/21. A proposta, que visava o rompimento com o antigo programa, denunciou-se por várias problemáticas, como a falta de participação da sociedade civil em sua formulação e o aumento da participação do setor privado e bancário, como pode ser entendido a partir das tentativas de extinção do Conselho Nacional de Cidades⁷ e do envolvimento da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) no lançamento e nos investimentos iniciais do PCVA. Em 2019, o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), José Carlos Martins, em reunião com Roberto Campos Neto, presidente do Banco Central do Brasil (BACEN), declarou, acerca do PMCMV: “pedimos soluções para melhorar o acesso a crédito para pequenas e médias empresas da construção civil e ações para incentivar e estimular a criação de *fintechs* e cooperativas de crédito imobiliário⁸”.

Concebido o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o programa teve como público-alvo os seguintes grupos: a) Urbano 1 – renda bruta familiar mensal até R\$ 2.400; b) Urbano 2 – renda entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400; c) Urbano 3 – renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000; d) Rural 1 – renda bruta familiar anual até R\$ 29.000; e) Rural 2 – renda anual entre R\$ 29.000,01 e R\$ 52.800,00; f) Rural 3 – renda bruta familiar anual entre R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000. O programa traz em seu discurso de apresentação a pretensão de ser mais eficiente na aplicação dos recursos, realizando tais condições através da redução na taxa de juros, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de mudanças na remuneração dos agentes financeiros.

Em um dos objetivos do PCVA, destaca-se: “estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela” (Brasil, 2021, art. 3, III). O rompimento com os movimentos sociais em detrimento dos agentes do capital imobiliário se evidencia pela extinção do Minha Casa Minha Vida – Entidades (Observatório das Metrôpoles, 2020), que contemplava famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 e era representado pelo envolvimento de entidades organizadoras (cooperativas habitacionais, mistas ou privadas). A extinção do MCMV – Entidades acabou por restringir a produção de novas unidades para a antiga faixa de renda 1, uma vez que agora os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) passaram a ser destinados à regularização fundiária e melhoria habitacional.

Instituído com o PCVA, o então Grupo Urbano 1 (GUrb 1) teve como modalidades de atendimento a Produção Financiada, Produção Subsidiada, Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Em 2020, os recursos advindos do FDS contaram com o investimento inicial de 500 milhões, oriundos da Febraban, do

⁷ Foi um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Informações retiradas do site: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>. Acesso em: 05 de jan. 2023.

⁸ “CBIC e banco central discutem acesso ao crédito imobiliário e incentivo a *fintechs* e cooperativas”. Disponível em: <https://cbic.org.br/habitacao-interesse-social/2019/05/31/cbic-e-banco-central-discutem-acesso-a-credito-imobiliario-e-incentivo-a-fintechs-e-cooperativas/>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Orçamento da União e também a partir de rendimentos de cotas financeiras, para serem destinados ao Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, contemplando 20% das habitações de assentamentos irregulares (PAES, 2022), além de 25 milhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a modalidade Produção Financiada, ao passo que o módulo Produção Subsidiada foi sendo cada vez mais reduzido (Observatório das Metrôpoles, 2020).

Nota-se, dessa forma, a diminuição da participação do setor público e o aumento da atuação de empresas privadas e profissionais, a partir de ações de Assistência Técnica para Habitação Social (ATHIS). A prioridade, antes dada à faixa de renda 1, responsável por maior parte do déficit habitacional do país e com maior necessidade de subsídios, passa a ser dada às famílias de classe média. Ademais, a ausência de recursos para urbanização de áreas com assentamentos precários também acaba por desvincular as medidas de regularização fundiária com um projeto de habitação social mais amplo.

Nesse sentido, os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foram destinados ao término de projetos, sem especificações acerca da construção de novas moradias para o GUrb 1 (PAES, 2022). No Brasil, a austeridade fiscal vem sendo ampliada desde 2016, com a aprovação da PEC do Teto de Gastos (PEC 241/55) – convertida posteriormente em Emenda Constitucional nº 95 –, que se caracterizou pelo congelamento e diminuição de gastos públicos, em especial nos setores básicos, como saúde, educação e moradia. Nesse contexto, desde 2019 os recursos do PMCMV foram provenientes do FGTS⁹, que passou a bancar 100% dos subsídios para a faixa de renda 1 e 1,5, dando maior ênfase para a continuidade das obras já contratadas.

Outra situação foi a mudança com relação às famílias inadimplentes. O texto da MP 996/2020 determinou que na hipótese de não pagamento das parcelas, os imóveis poderão ser doados para a FAR ou para o FDS dos municípios. Em seguida, o MP culminou na PL 4188/2021¹⁰, dando aval aos bancos e outras instituições de natureza financeira para a penhora de imóveis considerados bens únicos, alterando significativamente a Lei 8.009/2020, que tratava da impenhoridade dos imóveis por dívida. De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2020), dados do MDR indicam que, em 2020, 40,6% dos contratos relativos ao PMCMV estavam inadimplentes, com atrasos no pagamento de parcelas superiores a 90 dias. Em especial, entre as famílias com menor renda (Faixa 1)”. O PCVA também não se vinculou a uma política habitacional local, uma vez que os municípios ficaram encarregados apenas pela provisão dos sistemas de infraestrutura e de serviços, como o abastecimento de água, esgoto e energia elétrica, evidenciando um maior protagonismo de empresas privadas.

Essas medidas da MP estão relacionadas com titulação em massa dos imóveis irregulares, que passa a ser lida também como um dos objetivos do PCVA. A Lei 13. 445/2017 aprovada durante o governo de Michel Temer (2016-2019) alterou inúmeras legislações – como o próprio Estatuto da Cidade – referentes à

⁹ “FGTS passa a bancar 100% do subsídios do Minha Casa Minha Vida”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/governo-deixa-de-arcar-com-subsidios-do-minha-casa-minha-vida.shtml> Acesso em: 04 jan. 2023.

¹⁰ “Câmara aprova PL de Bolsonaro que permite penhora de casas de famílias inadimplentes por bancos” Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/06/02/camara-aprova-pl-de-bolsonaro-que-permite-penhora-de-casas-de-familias-inadimplentes-por-bancos> Acesso em: 04 jan. 2023.

regularização fundiária dos imóveis rurais e urbanos¹¹. A concessão de títulos de propriedade, a fim de que os imóveis se valorizem ao longo do tempo, insere a habitação popular no mercado de crédito imobiliário e de securitização de dívidas e faz parte das mudanças estruturais no modelo de financiamento imobiliário no Brasil (Observatório das Metrôpoles, 2020).

Entre essas transformações, estão as taxas de juros, que foram reduzidas. O custo do crédito ficou mais barato, mas a indexação dos financiamentos habitacionais a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mesmo que opcional entre a Taxa Referencial (TR), vincula o reajuste mensal das prestações a variações muito mais voláteis¹². Em momentos de taxa de juros alta, como o atual, as próprias instabilidades do setor financeiro relacionam a política habitacional de interesse social às adequações do mercado. Por exemplo, com o aumento da inflação testemunhado desde 2020, um quinto das construtoras do PCVA suspenderam ou se retiraram de novos projetos em 2022 por conta da perda de rentabilidade¹³.

O atual presidente do BACEN, Roberto Campos Neto, apresentou em suas falas¹⁴ um certo otimismo com o mercado imobiliário e nos quatro “pilares”¹⁵ deste vetor como via do crescimento econômico. Dessa forma, a busca pelo acesso ao crédito imobiliário ou *affordability* (inclusão da base da sociedade no sistema de crédito), diminuindo o valor das prestações do financiamento, dão condições para a geração de competição no sistema e incentivam a portabilidade do financiamento entre instituições bancárias. Trata-se também de efetivar a securitização de ativos de base imobiliária popular e fazer com que as pessoas consigam “extrair valor das suas casas”, retirando os entraves para desenvolvimento do mercado *home equity*.

Dessa forma, o acesso dos grupos do mercado imobiliário marcou a forma de estruturação do projeto do PCVA. As formas de regularização do GUrb 1 dos imóveis perdem a efetividade dos investimentos, uma vez que o argumento de redução dos gastos se pauta na redução de investimentos públicos previstos pelo Orçamento Geral da União. A associação do mercado financeiro transparece nas novas figuras das relações contratuais. As entidades do governo (Banco Central e Caixa), do setor imobiliário (Abrainc e ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) e do setor financeiro (B3 (Bolsa), Bradesco, Itaú e XP Investimentos (Empresa Securitizadora), são alguns dos agentes financeiros envolvidos nos processos da nova securitização imobiliária.

A regulamentação do acesso à moradia caminha para a estruturação das intencionalidades do mercado imobiliário. O planejamento social perde espaço para o planejamento estratégico mercadológico (Sanchez, 2003), uma vez que a lógica

¹¹ “10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana”. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705> Acesso em: 06 jan. 2023.

¹² “Novas regras para financiamentos imobiliários e o jogo duplo da Caixa”. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/novas-regras-para-financiamentos-imobiliarios-e-o-jogo-duplo-da-caixa/> Acesso em: 06 jan. 2023.

¹³ “Inflação alta encolhe o Casa Verde e Amarela no país”. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/inflacao-alta-encolhe-o-casa-verde-e-amarela-no-pais/> Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁴ “Campos Neto: securitização é chave para crescimento de mercado imobiliário”. Disponível em: <https://istoe.com.br/campos-neto-securitizacao-e-chave-para-crescimento-de-mercado-imobiliario/> Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁵ “Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento”. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/> Acesso em: 06 jan. 2023.

de distribuição e compensação do déficit habitacional fica submetida aos interesses de grandes agentes econômicos do mercado imobiliário.

[...] 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. (Balbim, 2022, p. 14)

A transição de programas (Programa Minha Casa Minha Vida para o Programa Casa Verde e Amarela) abre a discussão para a possibilidade de uma maior intervenção do mercado e a lógica de financeirização do espaço geográfico, visto que a permeabilidade normativa está direcionada a atuação de grandes agentes do mercado financeiro. As falas do presidente do Banco Central (Roberto Campos Neto) caracterizam a ampliação de atuação do mercado financeiro através de pautas ligadas a ideologia da securitização e do destaque dado ao aumento significativo da construção como elemento do crescimento econômico. A psicosfera que surge neste cenário destaca a acessibilidade de formação do mercado na produção de uma tecnosfera espacial (Kahil, 1997; Santos, 2002) visto que os objetos espaciais que caracterizam as intencionalidades dos grandes agentes hegemônicos do setor imobiliário estão imbricados junto às políticas públicas habitacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do resgate histórico das políticas habitacionais remonta a estruturação do déficit habitacional e das particularidades das formulações que o Estado obteve em suas ações de efetivação na construção do espaço geográfico. A cidade como instrumento corporativo incorpora a lógica das estruturas financeiras e dos processos de acumulação do capital, dando sentido organizativo do espaço diante das demandas de extração do lucro na ordenação dos lugares. O contexto atual ligado às práticas de neoliberalização da economia caracteriza o avanço do mercado financeiro sob a legalidade de estruturação espacial, condicionando as diferentes formas que se estabelecem nos modos como os territórios são usados.

O envolvimento de grandes agentes hegemônicos nas pautas de organização do espaço urbano demonstra a importância de se discutir e analisar as políticas habitacionais e os meios que são utilizados para sua instauração. O déficit habitacional no Brasil é fruto de um constructo histórico e de longas demandas sociais na busca pelo direito a melhores condições de vida. Portanto, a necessidade de sua atuação deve ser encarregada da participação presente do Estado e da sociedade civil, uma vez que tal condição ajuda a inibir uma busca desenfreada do capital imobiliário em suas formas de extração de renda.

REFERÊNCIAS

10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de direitos**, 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10->

perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705
Acesso em: 06 jan. 2023.

ASSUNÇÃO, C. Câmara aprova PL de Bolsonaro que permite penhora de casas de famílias inadimplentes por bancos. **Brasil de Fato**, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/06/02/camara-aprova-pl-de-bolsonaro-que-permite-penhora-de-casas-de-familias-inadimplentes-por-bancos>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BALBIM, R. Do Casa Verde Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política do desenvolvimento urbano. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2022.

BRASIL. **Lei Nº 14.118, de 12 de Janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

Campos Neto: securitização é chave para crescimento de mercado imobiliário. **ISTO É**. 11 ago. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/campos-neto-securitizacao-e-chave-para-crescimento-de-mercado-imobiliario/> Acesso em: 05 jan. 2023.

CARAM, B. FGTS passa a bancar 100% do subsídios do Minha Casa Minha Vida. **Folha de São Paulo**, Brasília, 11 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/governo-deixa-de-arcar-com-subsidios-do-minha-casa-minha-vida.shtml> Acesso em: 04 jan. 2023.

CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

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.

Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal. **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/> Acesso em: 04 jan. 2023.

CBIC e Banco Central discutem acesso a crédito imobiliário e incentivo a fintechs e cooperativas. **CHIS/CBIC**. 31 mai. 2019. Disponível em: <https://cbic.org.br/habitacao-interesse-social/2019/05/31/cbic-e-banco-central-discutem-acesso-a-credito-imobiliario-e-incentivo-a-fintechs-e-cooperativas/> Acesso em: 03 jan. 2023.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

GUERREIRO, I. A. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Labcidade**. 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/> Acesso em: 06 jan. 2023.

HIRATA, F. “MINHA CASA, MINHA VIDA”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **AURORA**, ano 3, n. 4, 2009.

Inflação alta ‘encolhe’ o Casa Verde e Amarela no país. **Infomoney**, 9 nov. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/inflacao-alta-encolhe-o-casa-verde-e-amarela-no-pais/> Acesso em: 05 jan. 2023.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1853, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T.; SCHUSSEL, Z. Conceitos Divergentes para políticas divergentes. In RBEUR – **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** vol. 14, n. 1, 2012.

PAES, E. C. F. **A financeirização das cidades e o Programa Casa Verde e Amarela**. 2022. 187 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Minas, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022.

PESSANHA, R. M. Inovação, financeirização e startups como instrumentos e etapas do capitalismo de plataformas. In: GOMES, M. T.; TUNES, R.; GODINHO F. (Org.). **Geografia da Inovação: Território, redes e finanças**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2020. p. 433-468.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos metrópole**, n. 12, p. 9-25, 2004.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. de O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C.; LOPES, A. P. de O.; ROSSI, L. G. A. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metr pole**, vol. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.

ROLNIK, R. Novas regras para financiamentos imobiliários e o jogo duplo da Caixa. **Labcidade**, 2 set. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/novas-regras-para-financiamentos-imobiliarios-e-o-jogo-duplo-da-caixa/> Acesso em: 06 jan. 2023.

SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Arcos, 2003.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, J. M.; MENEZES, M. T.; PALMA, R. C. **Habitação e localização**: notas sobre padrões de deslocamento em empreendimentos do PMCMV no Rio de Janeiro. *Habitar* 2014, Belo Horizonte, de 26 a 28 de novembro.

SILVA, A. E.; GOMES, E. T. A. Habitação popular e os processos de periferização e segregação socioespacial: uma análise sobre o programa minha casa minha vida (faixa 1). **Revista Rural & Urbano**, Recife. vol. 01, n. 01, p. 151-158, 2016.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.