

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

#### **Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

#### **Apresentação**

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

**DILEMAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROGRAMA  
HABITACIONAL BRASILEIRO: DO “SER” AO “DEVER SER”**

**THE DILEMMAS ABOUT THE POPULAR PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN  
HOUSING PROGRAM: FROM “BE” TO “MUST BE”**

**Elida De Cássia Mamede Da Costa  
Luan de Souza Afonso**

**Resumo**

O artigo avalia o dilema da democratização e participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Em seguida, enquadra-se a financeirização da habitação ao tema, vislumbrando em que medida os anseios dos grandes grupos financeiramente interessados no Programa são destacados em relação às necessidades dos mais pobres beneficiários do programa. Finalmente, verificou-se a gestão democrática, participação popular e sua incidência nos Programas de Habitação Popular no Brasil.

**Palavras-chave:** Participação, Popular, Democrática, Programa, Gestão urbana

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article evaluate the democratization's dilemma and popular participation in the housing programs' installation, as the My Home My Life Program and the Green and Yellow Home Program, under the theoretical and legislative plan, mainly the rules of the City Statute (Lei n. 10.257/2001). Next, the financialization of housing is framed to the theme, looking at the extent to which the aspirations of large groups financially interested in the Program are highlighted in relation to the needs of the poor benefited of the program. Finally, democratic management, popular participation and its incidence in the Popular Housing Program are evaluated.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Participation, Popular, Democratic, Program, Management urban



## ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) objetivava a construção de imóveis que são vendidos sem arrendamento para famílias, subdivididas em três faixas, conforme seus rendimentos: os da faixa I, cuja renda mensal é de até R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais), recebiam financiamento de até 96% (noventa e seis por cento) do valor do imóvel. Os que compunham a faixa II são as famílias que recebem mensalmente até R\$3.100,00 (três mil e cem reais). E os que estão classificados na faixa III recebiam até R\$6.500,00 (seis mil e quinhentos reais). Os que estão nas faixas II e III recebiam algumas facilidades, como descontos, subsídios e redução do valor de seguros habitacionais.

Um exemplo de empreendimento imobiliário vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém-PA é o empreendimento residencial Viver Primavera, contratado pelo governo federal em dezembro de 2013 durante a segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1, estimando que 2.186 (dois mil oitocentos e dezesseis) pessoas sejam beneficiadas. O empreendimento é composto de unidades de 44,80 m<sup>2</sup> (quarenta e quatro metros quadrados), avaliadas em R\$ 61,9 mil (sessenta e um mil e novecentos reais) cada (BRASIL 2017b).

Sobre este exemplo e os vários empreendimentos do Programa, restam os questionamentos: Quem definiu a localização deste empreendimento? A localização possibilita fácil acesso e mobilidade para que os moradores se desloquem aos seus empregos? Os moradores terão acesso a serviços públicos como saúde, educação, transporte, segurança, saneamento e infraestrutura?

Difícilmente as respostas a estas perguntas serão positivas. Isso porque não se dá a devida atenção aos reais interessados nas moradias que são produzidas pelo Programa. Apesar do Estatuto da Cidade prever a participação popular como diretriz da gestão urbana, não vincula a tomada de decisões dos gestores. O orçamento participativo, Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela são exemplos disso. Em tese, mesmo que a população discorde do orçamento ou do empreendimento, ele não deixará de ser implantado.

Irremediavelmente, os interesses dos que se beneficiam economicamente do Programa se sobrepõem aos dos (futuros) moradores desses empreendimentos. Eis a financeirização da habitação e sua penosa consequência: os mais pobres são afastados dos serviços urbanos, dos seus locais de trabalho e relegados a uma exclusão da cidade: são despejados de suas antigas habitações e direcionados a locais sem oferta adequada de serviços públicos essenciais. Alguns terão a “sorte” de conseguir moradia em um dos empreendimentos do Programa Minha casa

Minha Vida. Outros irão buscar sua morada em favelas, subúrbios e cidades vizinhas, contando com a autoconstrução, formando casas irregulares e inseguras. Só lhes resta tais alternativas, dada a especulação imobiliária.

Tais instalações cumprem a respectiva função social de moradia digna? O Programa habitacional é definido por meio de participação popular? Este “ser” (a realidade do modelo ou padrão de moradia implementada pelo Programa) pode vir desacompanhado do “dever ser” (o que está previsto em Lei: o real atendimento às necessidades das camadas populares, garantida sua participação efetiva na produção da moradia – ficam no plano do ideal).

A pergunta problema, que envolve os temas do Programa Minha Casa Minha Vida e a respectiva diretriz de participação popular, vem expressa nos seguintes termos: em que medida a legislação brasileira no tocante ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde e Amarela (PCVA) influencia na efetivação do princípio da participação popular?

O objetivo geral consiste em desenvolver uma pesquisa do plano teórico e legislativo acerca da implantação o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), de forma a entender como a legislação corrobora com a ausência de participação popular na tomada de decisões referentes à gestão urbana.

Sobre a metodologia, será desenvolvida uma pesquisa teórica e qualitativa do assunto, baseada em levantamento bibliográfico, por meio de consulta à doutrina existente em livros, periódicos e artigos científicos, bem como a fontes jurídico-formais, como a legislação e doutrina pertinentes.

Além desse introdutório, o artigo é composto por cinco seções de desenvolvimento e uma seção de considerações finais. Na próxima seção, o intento é trazer informações gerais sobre os programas habitacionais, notadamente o PCMV. A Seção 2 trabalha os principais aspectos legislativos referentes ao tema, notadamente os insertos no Estatuto da Cidade, do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela, identificando alguns retrocessos. A Seção 4 problematiza a financeirização da habitação e o afastamento das camadas populares da tomada de decisões sobre o espaço urbano. Por fim, a Seção 5 enuncia a participação popular e gestão democrática como dever ser no assunto específico de moradias veiculadas pelos programas habitacionais.

## **1 BREVE PANORAMA CONTEXTUAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)**

O *déficit* habitacional do país é a pauta constante dos debates urbanísticos. Obviamente, a população de baixa renda é a mais atingida, representando 90% deste déficit, conforme Romagnoli.

Em 2007 criou-se o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), chave da Política Nacional de Habitação. No início do governo Lula (2008) criou-se o Ministério das Cidades (extinto pela lei n. 13.844/19) e, posteriormente, como exemplo de participação popular, a Conferência das Cidades. O contexto é de crise econômica a nível internacional e redução do Produto Interno Bruto (PIB). Diante desse quadro, o Governo Federal passou a viabilizar estímulos para a construção civil e infraestrutura, criando interesses “para trás” (materiais de construção) e “para frente” (móveis e eletrodomésticos), aumentando a oferta de empregos, conforme Maricato (2009).

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado através da Lei n.º 11.977/2009 contém em sua primeira etapa (MCMV1) uma proposta social: a construção de um milhão de moradias em dois anos destinadas à população de baixa renda, contando com recursos do OGU (Orçamento Geral da União), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). O Programa conta com três principais variáveis: habitação de interesse social, habitação de mercado e a construção de cidades.

**TABELA 1 - FAIXAS DE RENDA DO PMCMV DE ACORDO COM AS FASES DO PROGRAMA**

FASES	Faixa de Renda 1	Faixa de Renda 1,5	Faixa de Renda 2	Faixa de Renda 3
Primeira Fase (2009 - 2011)	Renda mensal até R\$1.600 (um mil e seiscentos), faixa quase totalmente subsidiada, construído por empresas privadas., distribuído pelos governos locais - taxa mensal 5% da renda para Caixa Econômica Federal.	Não havida sido criada	Renda mensal acima de R\$1.600 (um mil e seiscentos) até R\$3.275 (três mil duzentos e setenta e cinco), as quais recebem subsidio de até 23 mil reais.	Renda mensal de acima de R\$3.275 (três mil duzentos e setenta e cinco) até R\$5.000 (cinco mil reais), estes com garantia de crédito mais barato e do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab).
Segunda Fase (2011- 2014) Participação do Banco do Brasil	Renda mensal de até R\$1.600 (um mil e seiscentos).	Não havida sido criada	Renda mensal acima de R\$1.600 (um mil e seiscentos) até R\$3.600 (três mil e seiscentos reais).	Renda mensal acima de R\$3.600 (três mil e seiscentos reais) até R\$5 mil reais.
Terceira Fase (2014 - 2018)	Renda mensal de até R\$1.800 (um mil e oitocentos reais)	Criou-se a faixa 1,5, cuja renda mensal é de até R\$2.350 (dois mil trezentos e cinquenta reais).	Renda mensal até de R\$3.600 (três mil e seiscentos reais).	Renda mensal de até R\$6.500 (seis mil e quinhentos reais)

Fonte: Elaboração dos autores com informações obtidas na Plataforma Sienge (MINHA, 2021)

Nesta senda, o papel dos municípios relatado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), segundo França (2015, p. 334), “é de protagonista, indutor, articulador e estruturador para a implementação do programa, por exemplo, na indicação dos beneficiários, na doação do terreno com boa infraestrutura, na seleção da empresa construtora e execução do trabalho técnico-social”.

No mais os Municípios com até 50 mil habitantes apresentavam impossibilidade de contratar pela modalidade Oferta Pública, previsto no art. 1º, §1º, inc. III da Lei PMCMV. A solução para estes casos, conforme a Portaria n.º 363/2013 era a contratação por estes Municípios através do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). Entretanto, conforme França (2015, p. 336), como a meta do PMCMV-FAR é de construção de 135 mil unidades, municípios com população de até 50 mil habitantes não serão alcançados por esta modalidades. A partir desse momento, os municípios puderam aderir ao PCVA, possibilitando e anuindo com as propostas apresentadas pelas empresas privadas, sem a modalidade de oferta pública, os recursos utilizados serão o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) 7. A próxima Seção abarca alguns aspectos legais relacionados ao presente debate.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS. ASPECTOS LEGAIS**

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) prevê como diretriz geral em seu art. 2º, inciso II, a gestão democrática da política urbana por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade nos planos de desenvolvimento urbano. No mesmo artigo, inciso XIII, expressa como outra diretriz geral correlacionada à gestão democrática da cidade a ocorrência de audiência do Poder Público municipal e da população interessada sobre a implantação de empreendimentos potencialmente negativos sobre o meio ambiente. E no inciso XVI, *in fine*, prognostica que o processo de urbanização deve atender o interesse social. No Capítulo IV, a Lei n.º 10.257/2001 enuncia a gestão democrática da cidade nos artigos 43 a 45 (BRASIL, 2001).

O artigo 43 do Estatuto da Cidade contém os instrumentos de gestão democrática, a saber: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

O artigo 44 do Estatuto da Cidade discorre sobre temas de necessária participação popular, quais sejam: plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).

O artigo 45 do Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática como meio de garantir o controle direto das atividades dos gestores das regiões metropolitanas, bem como o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Edésio Fernandes (2010, p. 61) analisa o Estatuto da Cidade em quatro dimensões:

(...) uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

A Lei n.º 11.124/2005 regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que visa atender a população de baixa renda (art. 3º, §1º, III da Lei n. 11.977/09). O outro é o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), com foco na habitação de mercado.

O Decreto n.º 9.076/2017 dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades, a ser realizada a cada quatro anos, tendo como objetivos, na forma do seu art. 2º, promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, em seus três níveis, com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; mobilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas e de metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras; propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das suas áreas estratégicas; e propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para a garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. No entanto, a participação popular e os temas debatidos durante as Conferências não são vinculantes para o poder público (BRASIL, 2017a).

## 2.1 ALGUNS RETROCESSOS DO PMCMV

A Lei n.º 11.977/09 instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, bem como dispõe sobre regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, dentre outras matérias. A Lei n.º 6.766/1979 dispõe sobre parcelamento do solo urbano. Esta Lei não prevê

de forma expressa a gestão democrática na instalação habitacional viabilizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Aplica-se, portanto, as regras do Estatuto da Cidade acerca da gestão urbana democrática aos empreendimentos do PMCMV, já que, obviamente, causam impacto ambiental e de vizinhança. Aliás, todas as normas relativas à construção civil e habitação para famílias de baixa renda integram a normativa do programa em comento.

Conforme a Lei n.º 11.977/2009, o PMCMV tem por finalidade criar incentivos à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos ou rurais para famílias de baixa renda, estabelecendo algumas regras para facilitar a acessibilidade popular aos imóveis do Programa, como subvenções econômicas (art. 2º, I) com oferta pública (art. 2º, III) por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; doação de áreas urbanas consolidadas (Art. 3º, I); desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social (Art. 3º, II); controle de retenção de áreas urbanas em ociosidade (Art. 3º, III), dentre outras medidas (BRASIL, 2009).

O PMCMV apresenta três linhas de ação: ações de urbanização em assentamentos precários; financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e provisão de unidades habitacionais. O Programa apresenta as seguintes modalidades: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) e Programa Minha Casa Minha Vida Oferta Pública de Recursos (PMCMV-OPR).

Conforme França (2015, p. 332), na primeira etapa do Programa, os investimentos chegaram a R\$34 milhões, no período que vai de 2008 a 2011. Na segunda etapa (período de 2011 a 2014) foram destinados R\$278 milhões para a urbanização de assentamentos precários - PMCMV ligado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Assim, a Lei que regulamenta o PMCMV não contém como pressuposto a gestão democrática para instalação de um empreendimento. O tema unicamente está previsto no Estatuto da Cidade. Mas isso não é o mais importante: a diretriz de participação popular e gestão democrática da cidade pode prever o formato dessa participação, mas não a torna obrigatória, nem prevê – para o caso da ausência desta participação – qualquer punição. Assim, se não houver participação popular, os empreendimentos do PMCMV não deixarão de ser efetivados. E mesmo que haja tal participação, as propostas feitas pela população não vinculam o programa.

Ora, a difícil equação da moradia abrange acesso aos serviços urbanos, mobilidade urbana, emprego e comunicação. E essa escolha acaba não sendo dos reais interessados, ou seja, dos reais beneficiários do PMCMV, e sim dos interesses das grandes corporações privadas

sobrepostos aos deles. Talvez, do ponto de vista dos estudos que analisam a *agency setting*<sup>1</sup>, essa discussão se torna mais enfática. Do processo de elaboração, implantação e execução de uma política pública, inúmeras estratégias são constantes.

Hofling (2001, p. 30), sobre o assunto, argumenta que:

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer.

Assim, uma lei que apresenta do ponto de vista teórico uma série de avanços nem sempre é consubstanciada com uma série de mecanismos de efetivação. A ausência de conteúdo normativo de cláusulas legais de participação popular no PMCMV e gestão democrática da cidade aqui citadas, tornam tais conteúdos diretrizes sem normatividade. O dever ser (efetiva participação popular e gestão democrática) pode não se converter em ser (a realidade). Sobre o assunto, Dallari Bucci (2013, p. 23) assevera que “uma das maiores fragilidades do direito brasileiro é o baixo grau de efetividade das normas jurídicas”.

Apresentados os principais aspectos da Lei que institui o PMCMV, serão apontados seus retrocessos a partir da retomada de algumas reflexões.

Um pressuposto para que a família seja alcançada pelo Programa é ter capacidade para acessar um financiamento, ou seja, ter renda (em que é analisada a renda familiar e a renda *per capita*), além da tipologia de municípios<sup>2</sup>. O que elimina boa parte da população que realmente necessita do programa, acabando por o direcionar a uma segunda moradia de outras famílias, que possam demonstrar renda e/ou tenham melhores condições econômicas.

Esse fato significa que o PMCMV – em suas três fases – ignora o surgimento de uma nova classe média, como denomina Romagnoli, que apresenta como principais características a instabilidade econômica, o baixo grau de formação (nível médio incompleto) e atuação profissional predominante na informalidade.

Arantes e Fix (2009) citam a dificuldade do poder público (principalmente municipal) na aplicação de recursos e execução de programas, enunciando aspectos como ineficiência, falta de pessoal, burocracias, restrições legais, licitações demoradas, etc. e a ação anticíclica é uma necessidade de certa forma urgente, demandando rápida resposta (incrementando a demanda e a oferta de emprego). Daí que o PMCMV tende a permanecer vinculado à iniciativa privada e

---

<sup>1</sup> Em português, numa tradução livre, seria “configuração de agência”.

<sup>2</sup> Os municípios com até 20 mil habitantes poderão construir até 30 unidades habitacionais. Outros dados interessantes é que Municípios com mais de vinte mil habitantes devem ter suas respectivas Lei Orgânicas, e Municípios entre vinte e cinquenta mil habitantes são classificados como de pequeno porte.

à lógica do mercado e da financeirização, sujeito à especulação imobiliária ao invés de resguardar a moradia como direito social.

Vale destacar que cada unidade residencial requer um pedaço da cidade, como menciona Romagnoli, com acesso aos serviços urbanos. Indo de encontro a esta necessidade de moradia digna, com a financeirização da habitação e o *boom* da habitação de mercado, utilizam-se os terrenos mais baratos da cidade, normalmente afastados destes serviços, gerando cidades fragmentadas e custosas, dada a necessidade de instalação de novos aportes públicos nestas áreas, conforme cita Romagnoli.

Outro retrocesso diz respeito ao fato do programa dar preferência aos municípios que regulamentam seus planos diretores, segundo Romagnoli. O que não significa que os “beneficiários” do Programa terão direito à cidade. O PAC 1 de 2007, conforme Maricato (2014), dialogou bem mais com o desenvolvimento urbano que o PMCMV.

O PMCMV não toca no assunto da propriedade fundiária, uso da terra, especulação imobiliária nem na função social da propriedade, conforme ressalta Maricato (2009). No próximo item serão discutidas as atualizações e novidades legislativas com a instituição do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

## 2.2 A LEI N. 14.118/21 E O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Com a atualização legislativa que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, através da medida provisória n. 996/20, que foi aprovada por meio da Lei n. 14.118/21, trouxe mudanças pouco significativas na atuação de programas habitacionais, no que diz respeito ao Programa Minha Casa Minha Vida. A nova lei focou na forma de atuação do programa, na regularização fundiária e melhoria habitacional, novas taxas de juros, mudança na divisão de beneficiários, linha de crédito e regras de inadimplemento.

Antigamente, no PMCMV existia faixa de renda de até R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais) a qual era isenta de juros no financiamento e acima desse valor até 2,6 mil reais, contava com uma taxa de juros de 5%. Com a instituição do Programa Casa Verde e Amarela extinguiu-se a faixa isenção de juros, unificando as rendas de R\$0,00 a R\$2.500,00 com taxa de juros de 5%, com redução de 0,50% para cotistas das regiões sul, sudeste e centro do país, e taxa de 4,75% (não cotista) e 4,50% (cotista) da região norte e nordeste.

Pode-se expressar opinião positiva quanto à redução das taxas de juros para as regiões norte e nordeste do país, tendo em vista que contribuirá para o aumento do desenvolvimento social das regiões, diminuindo a desigualdade nacional. No entanto, quanto à extinção do grupo



de faixa 1, o qual era isento de taxa de juros, mais parece uma forma de fortalecimento do sistema imobiliário de mercado, financiando àqueles que podem pagar e tornando iguais todos os grupos e famílias que se encontram nessa faixa de renda familiar.

Holston (2013) informava sobre a grande problemática, chamada de distribuição centrífuga e periferação, dos programas habitacionais que antigamente eram utilizados para afastar a classe trabalhadora do centro de São Paulo. Aparentemente, o atual gestor público nacional tenta a instituição de um novo Parque Lar Nacional, que na visão de Holston (2013) foi uma forma de segregação urbana da “nova classe média” para as periferias, oferecendo meios de aquisição da casa própria, porém sem condições mínimas saúde, educação, creches, transporte e saneamento básico.

Outro ponto fortemente anunciado pela nova legislação, bem como pelo governo que instituiu a medida provisória n.996/20, foi a utilização da regularização fundiária para as famílias que sejam beneficiárias do programa. Contudo, ao contrário do que se divulgou, não é um instituto novo na legislação brasileira, nem mesmo pouco usado, pelo contrário, a regularização fundiária era prevista no Capítulo III da Lei n. 11.977/09, posteriormente revogado pela criação da Lei n. 13.465/17, a qual revogou todos artigos na referida lei, reformando também o Código Civil, de Processo Civil e outras leis.

De acordo com declarações do governo federal, o plano de principal atuação do PCVA será na regularização fundiária e melhoria habitacional, regulamentado pela Lei n. 13.465/17. Obstante a isso, a referida lei é bastante controversa entre estudiosos, tal como informam Santin e Comiran (2018) que para a regularização fundiária, sob a regência da Lei Minha Casa Minha Vida, era necessária a criação de uma ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), através de Lei específica e com previsão no Plano Diretor. Atualmente, com a atualização legislativa da Lei 3.465/17 abdicou-se desse requisito, necessitando somente da criação de uma REURB (Regularização Fundiária Urbana), a qual depende apenas da aprovação do município, fato que por si só caminha em descompasso com o artigo 182 da CF e da regulamentação pelo Estatuto da Cidade.

De fato, mesmo com a nova legislação que instituiu o PCVA, mantém-se o modelo “simplificado” da regularização fundiária prevista na lei de 2017. Todavia, esse grande interesse pela implementação e divulgação da regularização fundiária no programa habitacional tende a ser um instrumento capcioso com tanta flexibilização e descomprometimento com as legislações de proteção urbana, mais precisamente com as pessoas que necessitam do programa para aquisição da moradia própria. Ao passo que, sem a necessidade de lei específica ou da previsão no plano diretor, o novo instituto garante às empresas privadas o poder de seleção da

localidade do empreendimento, bem como suas condições, apenas pré-estabelece a necessidade de um “aval” do poder municipal, fazendo com que não haja, de fato, um real interesse público de habitação popular.

Indubitavelmente, o “novo” programa de regularização fundiária trazido pelo PCVA trará os mesmos dilemas já enfrentados pelo antigo, garantindo à população beneficiada a aquisição da moradia sem nenhuma política urbana pública. Na visão de Guerreiro e Rolnik (2020), o objetivo principal do governo não é promover habitação e urbanidade aos usuários do PCVA, mas sim o aumento no valor das casas irregulares promovendo assim o endividamento por empréstimos de garantia.

Prosseguindo, desde a promulgação da Lei n. 14.118/21, muitos juristas discutiram sobre os seus reflexos em temas de direito de família, mais precisamente sobre a “novidade” trazida nos artigos 13, 14 e 15, os quais tratam sobre, respectivamente, a preferência da mulher chefe de família nos contratos do âmbito do PCVA, onde não precisarão da outorga uxória prevista nos artigos 1.647, 1.648 e 1.649 do CC/02; na dissolução da união estável, divórcio ou separação, o registro do título de propriedade concedido em função do PCVA será em favor da mulher, mesmo que adquirido constância do casamento ou união estável, podendo ser registrado em nome do homem caso ele possua a guarda exclusiva dos filhos do casal; e em todas as hipóteses descritas os prejuízos sofridos pelo companheiro serão resolvido em perdas e danos.

Tartuce (2021) destaca que tais pontos que foram abordados pela nova lei seriam nada mais que uma reprodução dos artigos já previstos na legislação antiga do PMCMV, visto que todos os artigos citados já existiam na lei antiga, precisamente nos artigos 73-A e 35-A da Lei n. 11.977/09. Afirma ainda que o único ponto de divergência e atualização normativa da nova lei fora aquele constante no art. 15 da Lei n. 14.118/21, vez que acrescenta a incidência da resolução em perdas e danos para a lesão resultante na hipótese de registro em favor da mulher quando houver dissolução da união estável, divórcio e separação.

Por fim, pergunta-se qual a real expectativa nesta “atualização” legislativa: seria uma forma de renovar, figurativamente, os pactos das causas sociais desmanteladas neste governo ou apenas a necessidade em se criar uma nomenclatura ou aparência nova para o governo federal atual? Na realidade pouco se sabe se as promessas irão ser realizadas como anunciado.

Para Araújo (2020), a renomeação do PMCMV para o Programa Casa Verde e Amarela foi uma forma de “apagar memórias” obtidas pelo projeto antigo iniciado por um governo de esquerda, atualizando-a para o nacionalismo e patriotismo, os quais são ligados às cores verde e amarela. Nesse diapasão, é visível a movimentação do chefe do executivo federal em desvincular programas antes lidos como “programas sociais” e de inclusão social da imagem

de governos de esquerda, vez que pouco mudou-se na estruturação dos dois programas, alguns artigos reforçados e outros claramente repetidos.

A financeirização da habitação – tema da próxima Seção – corrobora para o entendimento da falta da participação popular no PMCMV.

### **3 FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO: HÁ INTERESSE PELA MORADIA DOS POBRES?**

Rolnik (2009, p. 281) assevera que a partir do pós-segunda guerra, um setor de incorporação imobiliária passa a atuar como verdadeiro mercado de residências próprias. Constituiu-se, no Brasil, um banco público, especializado em financiamento habitacional – o Banco Nacional de Habitação (BNH), compondo um Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Mesmo o BNH tendo sido extinto em 1986, sua arquitetura básica ainda está no SFH, conforme Rolnik (2009, p. 282). Some-se a criação do FGTS como sua principal fonte de recursos para a política habitacional. O papel do BNH como “promotor de casas populares” – expressão de Rolnik (2009, p. 284) - ocorre em meados dos anos 1970, com o fortalecimento das COHABs.

Para Rolnik (2009, p. 290), nesta fase ainda não ocorre a financeirização da habitação, dada a ausência da formação de um mercado secundário de hipotecas e participação massiva de fundos e veículos financeiros. A financeirização, para a autora, passa a ocorrer a partir do processo de reestruturação de empresas.

Rolnik (2009, p. 282) aponta para as três direções do BNH, a saber: a primeira, é que a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país; a segunda direção seria uma estratégia a solucionar a questão de déficit habitacional do país e a terceira seria o incremento da indústria da construção civil.

Batizado, então, de Minha Casa Minha Vida (MCMV) pela área de marketing do governo, o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de emprego. (ROLNIK, 2009, p. 301).

A injeção de capital no setor imobiliário ocorre no início dos anos 2000. As práticas financeiras vêm dando ênfase nas propriedades urbanas como um dos mais importantes ativos financeiros da atualidade, conforme Aragão (2016). A rentabilidade obtida com imóveis urbanos faz florescer o capitalismo patrimonial. A partir dos anos 90, com a implantação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o Brasil vem passando por uma crescente financeirização da habitação. Aragão menciona que a partir de 2003 muitas mudanças econômicas ocorreram

no país de forma a viabilizar esta financeirização: redução de juros, decréscimo inflacionário, etc. Em 2004, com o aumento inflacionário, o Conselho Monetário Nacional interveio para manutenção de estabilidade econômica. Com a melhoria das condições de vida de vários brasileiros, aumentou a demanda habitacional. O *boom* imobiliário enunciado por Aragão (2016) deveu-se “a abertura de capital das principais empresas construtoras, o fortalecimento de securitizadoras ligadas a estas empresas e a expansão da produtividade baseada na edificação de largo banco de terras e no alcance do mercado nacional”.

Nesse período, aumentou-se a dívida pública e os juros concentraram boa parte dos recursos públicos para o mercado financeiro. Assiste-se à tão combatida especulação imobiliária crescer assustadoramente.

Nesta senda, o PMCMV desde 2009 tem sido implementado a partir de diferentes modelos de crédito ofertados tanto para o consumo quanto para a produção, conforme Aragão (2016). A habitação de mercado relaciona-se com o PMCMV em decorrência de duas principais iniciativas, segundo Romagnoli, a saber: o aumento da concessão de benefícios e a possibilidade de utilização do fundo garantidor.

O tema tem a ver com o que se denomina “tecnocracia”, em que se tem um Estado governado por técnicos, neste caso economistas, financeiristas. Os técnicos superariam o governo político. Nessa nova sociedade, a eficiência e a organização e até a setorização da economia são suas molas mestre. A visão elitista e tecnocrata de planejamento urbano afasta a participação popular, e afasta os pobres da cidade.

Harvey (1980) destaca os diferentes interesses no mercado habitacional dos diferentes grupos envolvidos, a determinar o valor de uso e o valor de troca, a saber: Os usuários da moradia consomem a habitação enquanto produto, de acordo com suas necessidades; os corretores de imóveis, como intermediários, visam obter o valor de troca; c) os proprietários operam como valor de troca; os incorporadores e construtoras criam novos valores de uso para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios; as instituições financeiras operam para valores de troca para criação ou aquisição de valores de uso; As instâncias governamentais trabalham com a produção de valores de uso, através do auxílio às instituições financeiras, incorporadores e construtoras mediante isenção de impostos.

Sob essa visão, as camadas mais sofridas da sociedade certamente ficam alijadas da tomada de decisões sobre a cidade. Some-se a ausência de terras de baixo custo nos municípios, o que acaba por afastar a implementação do PMCMV e do PCVA dos centros urbanos. Assim, a população carente passa a habitar uma ‘cidade clandestina’, conforme menciona Rolnik

(2009), população que fica preterida diante da financeirização da habitação e lógica do mercado.

Assiste-se, assim, a uma “superurbanização”, um surto de urbanização informal, conforme menciona Davis (2006), impulsionada pela reprodução da pobreza e não pela oferta de empregos, sendo esta um das direções da ordem neoliberal. Davis também faz referência às “megafavelas” como sendo a fusão de bairros pobres e comunidades invasoras, formando cinturões contínuos de moradias informais e pobreza, em geral na periferia urbana, cujo crescimento foi notável nos anos 70 em várias regiões do planeta. É o que se convencionou denominar “espraiamento das cidades”<sup>3</sup>.

Outro fenômeno citado por Davis (2006) é a privatização das invasões, notadamente com as locações de baixa renda, em que os locatários costumam ser os moradores mais invisíveis e impotentes das favelas.

A autoconstrução também ganha destaque a partir de 1970 nas metrópoles. Autoconstrução que, na verdade, é um mito, já que exige mão-de-obra especializada, conforme Davis (2006, p. 1385).

O PMCMV ficou conhecido como uma medida que gerou a “nova classe média”, com o aumento do poder de consumo dos trabalhadores e pequenos empresários. No mesmo sentido o PCVA.

Ao lado das favelas periféricas nascem os condomínios fechados dos moradores de classe média, estes fazendo o que se convém chamar de “fuga das cidades”. Nessas “microcidades” as pessoas da classe média (seus moradores) perdem contato com o restante da população (inclusive a vizinha), com o declínio das visitas sociais, ausência de brincadeiras de crianças e a solidão e isolamento dos idosos (DAVIS, 2006, p. 1232).

As casas são construídas tão somente para servir de proteção e abrigo, e não para integrá-los à comunidade. Eles passam a se desligar da cidade em que habitam, pois sua morada passa a ser virtual, global, em “espaços de fluxos”, conforme Castells (2005). Os demais, os excluídos ou *underclass*, ou fora do sistema de classes – denominados por Bauman os desempregados, inúteis, economicamente inativos, supérfluos (expressão norte-americana) – estão condenados a permanecer no “espaço de lugares” (CASTELLS), na cidade que não oferece segurança nem serviços, e são indivíduos “locais”. Ora, resta o questionamento: como democratizar problemas globais com políticas locais? Davis (2006, p. 1188) denuncia que os

---

<sup>3</sup> “Espraiamento de cidades é o fenômeno caracterizado pela expansão horizontal das cidades muito antes de se atingir uma densidade demográfica ideal. [...] São chamados assim porque não possuem uma oferta mínima de empregos e serviços gerando um deslocamento diário de boa parte dos seus moradores até a área urbana central.

governos abdicaram de qual quer iniciativa séria para combater as favelas e remediar a marginalidade urbana.

Sobre os lucros gerados pela pobreza, Davis assevera (2006, p. 1582):

Enquanto as ONGs e os financiadores desenvolvimentistas brincam com a ‘boa governança’ e a melhoria incremental das favelas, forças de mercado incomparavelmente mais poderosas empurram ainda mais a maioria dos pobres para a margem da vida urbana. As realizações positivas da filantropia internacional e a intervenção residual do Estado são totalmente amesquinhas pelo impacto negativo da inflação da terra e da especulação imobiliária.

Hoje, os maiores diferenciais de saúde estão entre a classe média urbana e os pobres urbanos, e não mais entre a cidade e o campo. Com o desemprego, cresce o trabalho informal, e a moradia informal. Segundo Davis (2006, p. 3554), “Se o setor informal não é, então, o admirável mundo novo visualizado por seus entusiastas neoliberais, quase com certeza é um museu vivo da exploração humana”.

Todo este processo aqui descrito redundando numa certeza: a financeirização da habitação – tendo a especulação imobiliária como sua aliada – afastam as famílias pobres de moradia digna. O programa do governo federal para moradia de famílias pobres longe está de atender às reais necessidades dos que dele dependem. Para os que integram a classe dominante e para as construtoras, é interessante manter os pobres longe, pois eles desorganizam o espaço público, superlotam as ruas, trazem violência e aumentam a demanda dos serviços públicos. Os programas governamentais de moradia podem representar mais um aliado nesse “combate”.

A próxima seção relaciona a diretriz da participação popular na gestão urbana e no Programa Minha Casa Minha Vida como “dever ser”, afastado do “ser”, identificado pela não oitiva de setores populares e/ou tomada de decisões afastada de sua opinião.

#### **4 GESTÃO URBANA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS. HÁ PARTICIPAÇÃO POPULAR?**

A democracia representativa, conforme os moldes liberais, ainda prevalece. E esta é regida pelas elites políticas. No entanto é necessário criar novos mecanismos de participação popular efetiva, notadamente por meio de debates públicos, rumando uma democracia que ao menos se aproxime da democracia deliberativa ou participativa. Mas mesmo diante da presença de debates públicos percebe-se que a deliberação não tem o condão de modificar a agenda política de urbanização. Ainda se observa a presença de clientelismo nos Municípios, inclusive

com troca de favores para inserção no PMCMV. A participação popular se resume a uma “benevolência” da elite política econômica.

A luta por inclusão social, no entanto, deve ser uma constante. Citando Avritzer (2004, p. 2): “a democratização não é um período de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular”.

O retrocesso chave do PMCMV mencionado neste artigo é a ausência de canais específicos de participação popular. Segundo Arantes e Fix (2009), no decreto regulamentador do PMCMV há a previsão de um comitê de acompanhamento, entretanto, formado exclusivamente por representantes do Estado. Somente a participação de agentes não governamentais como Caixa Econômica Federal, construtoras e incorporadoras está garantida. Os empresários sobrevivem como única classe coesa e organizada, restando da participação popular um pequeno número de indivíduos progressistas, conforme Maricato (2014).

As medidas não foram discutidas, ao menos com os respectivos representantes dos movimentos sociais por moradia. Falta implementar a democratização das políticas públicas.

Um fator que contribua para isso seria o fato de os recursos utilizados do Programa são oriundos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), que não contém um conselho estruturado, ao invés do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), um fundo mais regulamentado e com conselho estruturado, segundo Romagnoli.

Sobre a participação popular no planejamento urbano, Edésio Fernandes (2010, p. 63) assevera:

O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano ambiental e das políticas públicas – via audiências, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e sobretudo pela prática do orçamento participativo – é tido como sendo essencial para democratizar os processos decisórios locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo nas leis e políticas urbanas.

Entretanto, a Lei 11.977/2009 não contém nada exposto sobre participação popular. O ideal, neste caso de falta, seria que o Programa lançasse mão das normas respectivas constantes no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais, o que não ocorreu.

Edésio Fernandes (2010, p. 65) aponta consequências nefastas da visão individualista das cidades brasileiras: vazios urbanos em áreas com infraestrutura e serviços; preços elevados de lotes urbanos e crescimento das habitações informais.

ONGs, partidos políticos e movimentos sociais são os representantes populares, notadamente no assunto de moradia. Cite-se os principais avanços no que consiste em movimentos sociais por moradia: criou-se a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM em 1982, a União Nacional por Moradia Popular – UNMP – em 1989; o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM – em 1990; a Central de Movimentos Populares, de 1993; a Criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004, que gerou as Conferências das Cidades; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Habitação em 2007; a Ação de Produção Social da Moradia, de 2008; e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) de 2009.

Mas houve efetiva participação popular? Os movimentos populares permaneceram muito aquém da necessidade de efetiva reforma urbana. Para desenvolver a ideia, ressalte-se que o Programa Minha Casa Minha Vida não foi discutido no Conselho das Cidades. Muito diferente do proclamado objetivo, o Programa tem como função real a de reaquecer o mercado imobiliário e promover o crescimento do empresariado e construção civil.

Wallerstein (2007) critica o que se convém chamar de “democracia” como algo que se resume em eleições de partidos políticos pré-constituídos mediante acirradas (e imorais) disputas sem efetiva participação popular na tomada de decisões e debate político aberto. Essa “gestão urbana” tem gerado nulidade de planos diretores de diversos municípios, ações civis públicas têm sido propostas para garantir desenvolvimento sustentável das cidades.

Qual seria a forma mais democrática de gestão? Regina Ferreira considera a autogestão da habitação. O processo envolve a tomada de decisão pela própria comunidade sobre sua habitação por meio de movimentos populares, associações e cooperativas, além do controle de recursos públicos e da obra pela própria comunidade.

Uma visão democrática consiste em considerar o tema moradia vinculado aos temas emprego e renda. A instalação do PMCMV não é democrática em nenhuma fase sequer: na escolha da localização do empreendimento, e, após sua conclusão, envolve a retirada – quase que abrupta – dos moradores dos “guetos” a que estão acostumados com a solidariedade da vizinhança, que lhe oferece ajuda mútua na criação dos filhos, repartição de alimentação, bens básicos e vigilância.

Nesse cenário, a habitação informal ainda tem representado maior abertura popular de acesso à moradia do que o Programa Minha Casa Minha Vida, o governo e o mercado formal juntos. E mesmo a informalidade não é uma opção barata, conforme Fernandes (2010, p. 180). A especulação imobiliária já chegou nas favelas, cortiços e periferias. O metro quadrado não é tão acessível. Há um acréscimo da prática de locação e sublocação nesses locais.



As obras do PMCMV e do Programa Casa Verde e Amarela têm mais se parecido com uma limpeza social (parafraseando Ermínia Maricato) ao afastar as populações de baixa renda dos centros, tornando difícil seu acesso aos serviços urbanos. Longe de gestão democrática. Longe de compatibilidade de interesses. A sustentabilidade está longe de ser alcançada pelas moradias pobres.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O dilema da gestão democrática das cidades descrito no Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001), no Decreto que dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades (Decreto n.º 9.076/2017), a Lei que estabelece o Programa Minha Casa Minha Vidas (Lei n.º 11.977/2009) e a atualização legislativa que dispõe sobre o Programa Casa Verde e Amarela (Lei n. 14.118/2021) passa, nesse artigo, pela discussão sobre a (falta de) obrigatoriedade da participação popular. São leis simbólicas, que contém um discurso pronto para obtenção de legitimidade da atuação do Poder Legislativo, relegando ao Poder Executivo a “escolha” pela implantação (ou não) de políticas públicas. Nesse caminho, o Judiciário, terceiro elemento, o “muro de lamentações” (conforme Garapon, 1998), onde deságuam toda a insatisfação popular, deve ser o verdadeiro representante popular que os membros do Legislativo e Executivo não conseguiram ser.

E sobre o específico e importante tema de moradia dos pobres, visualizou-se, neste trabalho, o modelo de cidade brasileira: ricos trancados em suas microcidades, e pobres excluídos da cidade e de seus benefícios. Desenho de autoria da financeirização da habitação.

Leis que preveem diretrizes sem vinculação não servem para garantir a efetiva participação popular. Só declaram uma possibilidade. E quando há esta participação, ela não vincula a tomada de decisões. Nada obriga os gestores a respeitar as decisões populares. Perda de tempo? Perda de direitos, isso com certeza.

A cidade – *locus* das intensas trocas e multiplicidade de relações jurídicas – deveria ser o ponto de partida e o ponto de chegada da realização da pessoa humana em todo o seu complexo conteúdo. O “ser” é de exclusão e desigualdade. A participação popular fica adistrita ao “dever ser”.

## **REFERÊNCIAS**

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida no contexto da mundialização do capital.** Disponível em: <[http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927\\_ARQUIVO\\_CBG-VANILZAANDRADE.pdf](http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404136927_ARQUIVO_CBG-VANILZAANDRADE.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria? Disponível em: <http://diplomatie.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

ARAÚJO, Angela. **O acontecimento da pandemia da Covid-19: as redes sociais e a atualização da memória do sujeito da injustiça social.** In: GOBBI, Maria. SIMÕES, Rosa. Sociedade, ativismo midiático e democracia. RIA Editorial. 2020. p. 187-217.

AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editorial, 2009.

BRASIL, **Decreto n. 9.076 de 7 de Junho de 2017.** Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm). Acesso em: 31 mar 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Em Belém (PA), 704 pessoas são contempladas com as chaves da casa própria.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/06/belem-recebe-704-unidades-habitacionais-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 10 de setembro de 2017 [2017b].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Saiba o que muda com o novo programa:** Entenda a diferença entre o Programa Minha Casa, Minha Vida e o novo Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa>>. Acesso em: 15 mar. 2021

BRASIL. Governo do Brasil. **Adesão de municípios e DF ao Casa Verde e Amarela começa em 1º de fevereiro.** Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/01/adesao-de-municipios-e-df-ao-casa-verde-e-amarela-comeca-em-1o-de-fevereiro>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL, **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm#art58](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#art58). Acesso em: 31 mar 2021.

BRASIL, **Lei n.º 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 31 mar 2021.

BRASIL, **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 31 mar 2021.

CASTELLS, Manuel. O espaço de fluxos. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2005. p. 534-535.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAVID, Harvey. **A justiça social e a cidade**. Ed. Hicitec: São Paulo, 1980.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: **O Estatuto da Cidade: Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

FRANÇA, Karla Cristina Batista de. **Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2015 set./ dez, 7 (3), p. 325-339.

GARAPON, Antoine. **O guardião de promessas: Justiça e democracia**. Portugal: Instituto Piaget, 1998.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro de 2011.

HOLSTON, James. Capítulo 5 Segregando a cidade. In: **A Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, cap. 5 e p. 197-261.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.** Carta Maior, maio de 2009. Disponível em <http://cartamaior.com.br>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

MINHA Casa Minha Vida. Sienge Plataforma. Florianópolis. Disponível em: <<https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ROMAGNOLI, Alexandre. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos.** Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexandrermagnoli.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

ROLNIK, Raquel; GUERREIRO, Isadora. **Regularização Fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade.** Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>>. [2020] Acesso em: 11 mar. 2021.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2/novembro, 2009. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2017.

SANTIN, Janaína. COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e Regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro (RJ), vl.10, n. 3, p. 1595-1621, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

TARTUCE, Flávio. **A Lei 14.118/2021 e suas repercussões para o Direito de Família.** Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/1161227959/a-lei-14118-2021-e-suas-repercussoes-para-o-direito-de-familia-brevs-anotacoes>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu.** São Paulo: Boitempo, 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/08/minha-casa-minha-vida-tem-novos-criterios-para-municipios-com-ate-50-mil-habitantes>. Acesso em 05/11/2017.