



**Publicação
Preliminar**

O MINHA CASA MINHA VIDA VOLTOU. DOS TONS DE CINZA DO CASA VERDE AMARELA AO POLICROMATISMO DAS PAUTAS IDENTITÁRIAS, QUAIS REVISÕES E POSSIBILIDADES A MP E SUAS 253 EMENDAS ANUNCIAM?

Autores(as): Renato Balbim
Produto editorial: Nota Técnica
Cidade: Brasília
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2023
Edição 1^a

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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

O MINHA CASA MINHA VIDA VOLTOU. DOS TONS DE CINZA DO CASA VERDE AMARELA AO POLICROMATISMO DAS PAUTAS IDENTITÁRIAS, QUAIS REVISÕES E POSSIBILIDADES A MP E SUAS 253 EMENDAS ANUNCIAM?

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA NOTA TÉCNICA.....	3
PREÂMBULO: POSICIONAMENTOS ÉTICOS EM UM MUNDO PÓS PANDÊMICO.....	3
APRESENTAÇÃO DOS DESTAQUES DA MP DO NOVO-MCMV	4
O CENÁRIO ANTERIOR BICOLOR E OS POSSÍVEIS NOVOS TONS DE CINZA	8
INOVAÇÕES, A CONTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	12
AS EMENDAS PARLAMENTARES. INOVAÇÕES E RECORRÊNCIAS.....	15
APONTAMENTOS PARA A REGULAMENTAÇÃO E OUTROS ²¹	
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A MP E SUAS EMENDAS.	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

APRESENTAÇÃO DA NOTA TÉCNICA¹

A Medida Provisória (MP) 1.162, editada em 14 de fevereiro de 2023, conforme promessa de campanha do Presidente Lula, reinsere no cenário político nacional a consagrada marca Minha Casa Minha Vida (MCMV).

A MP foi recebida no Congresso Nacional no dia 15 de fevereiro com a criação de uma Comissão Mista da Câmara e Senado para sua avaliação em 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias. Caso não seja votada em plenário até 15 de junho a MP perde a validade.

Em 17 de março de 2023 foi editado o Decreto 11.439 que regulamenta a MP de maneira bastante sucinta, como será apontado mais à frente.

Além de uma breve apresentação tanto da MP, quanto do processo executivo e legislativo de criação de um novo programa habitacional e a vinculação com o Programa Casa Verde Amarela (PCVA) e com o primeiro MCMV, essa Nota Técnica (NT) sistematiza as principais inovações e modificações trazidas pela MP, recupera as proposições do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) no período anterior que têm relação com as inovações trazidas pela MP, e faz uma revisão analítica das 253 emendas de deputados e senadores apresentadas à Comissão Mista.

O objetivo deste esforço é subsidiar técnicos e gestores com elementos políticos e estratégicos que colaborem na avaliação de cenários para as regulamentações e normatizações subsequentes. Ao mesmo passo, avaliando essa etapa de proposição de MP e emendas parlamentares, busca-se sistematizar o conjunto de elementos colocados dando continuidade ao esforço institucional do IPEA de avaliar as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano que se sucedem no país.

Essa NT também reforça os três objetivos do longo estudo acerca do PCVA que retoma as bases da política habitacional nacional com o BNH, a retomada já no início dos anos 2000 e sua consolidação com o MCMV, desde 2009 (Balbim, 2022), são eles: 1) evidenciar mudanças e continuidades estabelecidas pela legislação e pelas políticas públicas, 2) apresentar os impactos possíveis das alterações legais realizadas a partir da aprovação desta nova legislação, e 3) apontar quais os possíveis impactos do programa vis-à-vis a lógica da urbanização brasileira. Nesse sentido, essa NT é o primeiro passo para subsequentes análises do que será aqui referido como Novo-MCMV na perspectiva continuada das políticas habitacionais (Banco Nacional de Habitação - BNH, MCMV, PCVA e Novo-MCMV) e da urbanização brasileira.

PREÂMBULO: POSICIONAMENTOS ÉTICOS EM UM MUNDO PÓS PANDÊMICO

Antes de dar início aos termos dessa Nota Técnica, a exemplo do realizado quando da análise do PCVA (Balbim, 2022), entende-se ser necessário reforçar dois apontamentos, um estruturante e outro ético.

¹ Essa NT contou com as valiosas e criteriosas contribuições de Cleandro Krause (IPEA) e dos bolsistas PNPD do IPEA Carlos Carvalho Ferreira Junior e Cristine Diniz Santiago. Ao Cleandro, como tantas outras vezes, sou muito agradecido pelo compartilhamento de ideias e todas as diversas parcerias. Ao Carlos e Cristine, sou muito grato por todas sugestões e críticas, além dos esforços investidos para viabilizar a análise das 253 emendas parlamentares.

O primeiro trata das inovações propostas a cada nova política pública. Inovações “não surgem por geração espontânea, elas são fruto de intencionalidades. Cabe à sociedade, em sua arena política, inovar e, assim, responder a questões, muitas de ordem ética, que orientam o seu futuro” (Balbim, 2022, p.6). Reforçamos que os programas habitacionais, desde o BNH, não rompem, e por vezes reforçam, o modelo de urbanização brasileiro organizado pela ideologia da casa-própria; orientado pela autoconstrução desassistida de política pública, principal setor da produção habitacional (Balbim, 2022); pela periferização precária, fruto da espoliação urbana (Kowarick, 1979); e, pela lógica corporativa e fragmentada (Santos, 1990) do desenvolvimento.

O segundo apontamento trata de uma posição ética. A pandemia de Covid-19 ceifou, até o momento, 699.917 mil vidas² de brasileiros com forte predominância entre negros e mais pobres (Pereira *et al.*, 2022). Frente a essa situação, apontou-se que o PCVA não fez qualquer menção à pandemia (Balbim, 2022), ainda que lançado durante seu momento mais dramático! Da mesma forma, o Novo-MCMV também não faz qualquer menção às milhares de vítimas de Covid-19, não prevê qualquer ação, medida, diretriz ou critério reparatório, infelizmente, refletindo a resultante hegemônica na arena política social. Esse fato é apenas revisado pela emenda 04 de autoria do Deputado Florentino Neto (PT-PI) que sugere incluir nas prioridades do programa detentores da guarda de crianças e adolescentes órfãos em virtude da Covid-19.

APRESENTAÇÃO DOS DESTAQUES DA MP DO NOVO-MCMV

De maneira geral, a análise da legislação em tela revela:

- 1) uma relativa inovação na forma de instituir a legislação em relação as MPs anteriores do MCMV e do PCVA;
- 2) a expansão das possibilidades de execução da política habitacional através do reconhecimento de agentes, composição de recursos, expansão de beneficiários prioritários, e outras medidas;
- 3) a existência de certa desatenção ou não priorização de pautas de expressivo interesse social que poderiam, como defendem aqueles que as estabelecem em seus campos políticos e de atividade acadêmica e de gestão, imprimir mecanismos de modernização, melhoria contínua da política e efetivas inovações; e
- 4) a existência de temas recorrentes nas propostas legislativas anteriores, notadamente quanto a procedimentos.

1) Uma MP enxuta e um campo político alargado?

A MP do Novo-MCMV é bastante mais enxuta e genérica que os anteriores atos legislativos que instituíram programas habitacionais, notadamente em relação ao primeiro MCMV e em certa medida avaliando o PCVA.

Aponta-se para o Executivo uma tarefa mais robusta e com maior espaço de ação na regulamentação e detalhamento para a efetiva implementação do programa.

² Dado referente a 29 de março de 2023, disponível em: <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>.

Esse aspecto foi e deve ser considerado durante a análise das propostas da MP e das emendas parlamentares. A MP se revela instrumento via de regra autorizativo, prioritizador, além de definir diretrizes e objetivos do programa.

Além disso, há uma série de artigos que se referem a normas de financiamento, registro e outras práticas de conformidades. Os arranjos institucionais, as formas de viabilização, os instrumentos urbanísticos, financeiros e jurídicos, além de outros elementos como critérios, foram deixados para regulamentações do executivo, bem como a associação com outras políticas específicas (regularização fundiária, reabilitação de imóveis, políticas sociais, de patrimônio, etc.).

Esse modelo “enxuto” de programa definido via legislação traz desafios e oportunidades ao Executivo. A arena de regulamentações programáticas, a princípio organizada pelo Ministério das Cidades e Ministério da Economia, além dos Conselhos Gestores dos Fundos Habitacionais (ver Decreto 11.439/2023) estará naturalmente pressionada visto ter seu espaço alargado.

Por um lado, deve-se considerar a atuação das forças políticas sociais organizadas, de maneira geral progressista quando o tema é habitação e promotoras de justiça social, que historicamente pressionam o Executivo em relação ao tema. Essas já se fazem presentes e buscarão uma participação ativa existam fóruns formalmente instituídos ou não, é a prática.

Por outro, vislumbra-se um papel mais ativo das representações eleitas junto ao Executivo em decorrência da própria estrutura sintética da MP, que restringe o campo de atuação - de proposições - no processo parlamentar, abrindo esse campo para a arena das regulamentações no Executivo.

Além disso, há que se considerar o espectro político mais conservadora do atual Congresso Nacional, notadamente em relação as composições anteriores. A exposição pública desse “conservadorismo”, por exemplo restringindo direitos de grupos minoritários assegurados de maneira genérica na MP em tema de forte apelo popular, a habitação social, poderia se dar com maior efetividade, além de menor exposição pública, quando das regulamentações. Caso isso ocorra, o ônus de não efetivar esses direitos ficaria com o Executivo, e o bônus com as forças políticas representadas por esses parlamentares.

2) Uma política habitacional expansiva?

A MP revela um esforço institucional do governo no sentido de prever, autorizar e apontar mecanismos que promovam o direito à moradia não apenas através da produção de novas unidades habitacionais. Em seu artigo 3º a MP institui uma **série inovadora de linhas de atendimento**, notadamente a locação social, a melhoria habitacional e a provisão de lotes urbanizados.

E, conjuntamente, em seu artigo 4º institui **diretrizes robustas** que não apenas citam direitos, mas os articulam com linhas programáticas de governo.

As diretrizes do programa, expressas diretamente no artigo 4º, mas não apenas, revelam o relativo reconhecimento de **pautas progressistas** da sociedade, com destaque ao entendimento amplo do conceito de moradia digna, incluindo as dimensões “cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece” (artigo 4º, inciso II), além da segurança pública e a preocupação ambiental e climática relacionadas ao morar e à produção da moradia.

A MP, em consonância com as restrições orçamentárias, e também com o reconhecimento de setores até então pouco valorizados na composição programática das políticas habitacionais³, notadamente as **entidades sem fins lucrativos** – citadas nos artigos 7º, 11º e 18º –, multiplica as **possibilidades de composição e execução de recursos**.

Destaca-se a possibilidade de alocação de recursos em Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o aporte de contrapartidas via disponibilização de bens imóveis ou de execução de obras e serviços, artigo 6º.

A MP avança ainda no reconhecimento do **interesse social e na concepção ampliada de moradia**, associando esses ideais a cada localidade específica, às situações múltiplas que possam ocorrer dentro de uma cidade e também à multiplicidade de situações de um país continental, além das características múltiplas dos espaços de vida (artigo 4º, notadamente incisos I, V e VII). O atendimento habitacional segundo as realidades locais e diversidade do país fortalece os princípios federativos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e os princípios do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PLANHAB).

A diversidade de usos e funções da cidade, notadamente a partir da **previsão e viabilização de uso comercial e misto** nos empreendimentos habitacionais – princípio que deveria ser orientador de projetos habitacionais que busquem diminuir deslocamentos e aumentar a acessibilidade, e mecanismo que há muito aponta-se como viabilizador também de propostas econômicas robustas (que envolvem a viabilização de recursos para a manutenção condominial, por exemplo) –, foi reconhecido e autorizado na MP (artigo 4º, inciso IX; artigo 13º, inciso XII; artigo 14º; e na revisão do artigo 6º-A da Lei 11.977/2009 que instituiu o primeiro MCMV).

A **pauta de gênero** continua reconhecida na priorização de atendimento à mulher responsável pela família, somada às prioridades para deficientes, idosos, famílias em situação de risco, vulnerabilidade, emergência climática, além da população de rua e aqueles que sofreram deslocamento involuntário (artigo 7º).

A **destinação de bens imóveis públicos** da União fica previamente autorizada a entidades sem fins lucrativos, desde que “contemple prioritariamente famílias da Faixa Urbano 1” (artigo 13º, § 3º), aquelas famílias que recebem até R\$ 2.640,00. Nessa hipótese, prevendo as composições necessárias para a viabilização econômica dos empreendimentos, muitas vezes no caso de imóveis verticais em áreas centrais, e a diversidade de projetos apresentados por Entidades, realidade reconhecida, mas não claramente viabilizada no antigo MCMV, os destinatários dos imóveis estão autorizados a locar ou arrendar parcela do imóvel para exploração econômica, sendo os valores revertidos para o empreendimento (artigo 14º). Essa modelagem, agora autorizada nos investimentos do programa habitacional, vem sendo utilizada com muita dificuldade na reabilitação de imóveis em centros de cidades, notadamente provenientes de ocupações, via composições de fundos públicos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), investimentos de entes federados, ONGs, cooperações técnicas, entidades, etc., implicando em uma grande complexidade legal.

3) A negligência com os meios de inovação

Ao menos sobre os três aspectos relatados a seguir, poder-se-ia dizer que faltou a proposição do governo o reconhecimento de certas críticas aos programas anteriores, no caso

³ As chamadas Entidades, que compõem, mas não esgotam o que poderia ser um setor da produção privada sem fins lucrativos, foram pouco valorizadas no primeiro MCMV e ignoradas no PCVA.

da avaliação de políticas públicas, e uma desatenção a meios e instrumentos que poderiam garantir a adaptação desse programa social a realidade socioeconômica de seu público alvo, além da melhoria contínua da política

Após o período anterior durante o qual a **participação e o controle social** foram vilipendiados – inclusive via revisão da política habitacional (Balbim, 2022) –, chama a atenção o fato de que a MP não traga de maneira clara a participação social e, tampouco, delimite campos mínimos, com atores e instrumentos, para sua consecução. O tema é mencionado apenas como diretriz no artigo 4º, inciso X. Algumas emendas propostas apontam, por exemplo, para a revisão da composição dos conselhos gestores de fundos criando alguma possibilidade de participação. Mas na proposta do governo, não há qualquer medida nesse sentido.

Chama a atenção também que após diversas **avaliações da política habitacional** realizadas pela academia e institutos de pesquisa, e estando claro que os aperfeiçoamentos quanto à composição de investimentos, agentes e modalidades, dentre outros temas, se devem às repercussões dessas avaliações, não exista qualquer menção à obrigatoriedade de processos avaliativos, preferencialmente de maneira participativa, como indicam as melhores práticas de gestão pública. “Monitorar, avaliar e divulgar periodicamente resultados do Programa” é apenas uma atribuição do MCidades expressa sinteticamente no artigo 11º, alínea b. Evidente está que essa é tarefa do MCidades, mas sua obrigatoriedade relacionada ao programa, possíveis definições de instrumentos mínimos e mecanismos, não são sequer esboçadas.

Reforçam-se as possibilidades de inclusão no programa de um setor econômico específico, formado notadamente a partir das **entidades sem fins lucrativos**, ainda pouco exploradas e valorizadas nas alternativas de desenvolvimento econômico. Para tanto, além de terem seus papéis claramente definidos como agentes executores de prioridades (art 8), responsáveis por todas as atividades previstas no Programa (art 11 inciso VI), e com autorizações específicas como já apontado acerca dos imóveis públicos, haveria que definir de maneira mais concreta formas que valorizem sua atuação e formas adaptadas de qualificação junto aos agentes públicos para que se efetive esse objetivo. Nesse sentido, pode-se por exemplo, destacar a emenda parlamentar nº 178 do Deputado Zarattini (PT-SP) que propõe a contratação de pequenas e médias construtoras via chamamento para construção de no mínimo 05 (cinco) unidades habitacionais. Essa medida, se adotada, “impõe” uma revisão no cadastro de construtoras “gericadas” na Caixa (o GERIC é o processo de análise das construtoras habilitadas a participar do programa pela Caixa).

Por fim, assim como já havia sido feita a crítica ao PCVA, em um contexto de cidades altamente segregadas, em um país amplamente reconhecido como um dos mais desiguais no mundo, novamente não foram definidos na legislação que institui a política habitacional de interesse social os **instrumentos jurídicos e urbanísticos que viabilizam o acesso à terra urbanizada**, quer como critério de elegibilidade, quer via mecanismos de valorização.

4) Temas recorrentes

Quanto aos temas recorrentes, verifica-se em particular as proposições associadas a grupos ou interesses sociais historicamente articulados, além de questões relativas a procedimentos, notadamente temas associados a registros, cartórios e regularização fundiária. Dentre essas, destacam-se os pontos a seguir.

Quanto aos registros, tema dos mais relevantes no número de emendas propostas, como será visto adiante, a MP avança no registro do **imóvel preferencialmente em nome da mulher** chefe de família, sem a necessidade de apresentação de dados relativos ao cônjuge ou

companheiro. Já o título do imóvel ou da regularização fundiária será feito em nome da mulher, independente do regime de bens aplicáveis (artigo 10º). Essa é uma pauta que remonta às políticas de regularização fundiária desde o início do primeiro governo Lula, e reflete a luta histórica dos movimentos sociais.

Temas ligados a procedimentos e contratos são esclarecidos ou dirimidos, como a segurança de cobrança de emolumentos cartorários e a previsão de **custas cartoriais na composição de investimentos** previstas nos artigos 7º e 13º, inciso XVII. Além disso, avanços de ordem tecnológica oriundos do programa anterior, PCVA, se mantiveram. Ou seja, aprimoramentos à lei 13.465 de 2017 (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e institui normas e procedimentos para a última, agrupados no acrônimo REURB) feitos pelo PCVA, notadamente em seu artigo 76º, não foram revogados pelo Novo-MCMV preservando o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), seu operador nacional (ONR) e fonte de financiamento.

Da mesma forma, os princípios e mecanismos da **regularização fundiária** previstos na lei 13.465 de 2017, e alterados pelo PCVA, não foram revogados pela MP que institui o Novo-MCMV.

O CENÁRIO ANTERIOR BICOLOR E OS POSSÍVEIS NOVOS TONS DE CINZA

O **Programa Casa Verde Amarela** foi instituído pela Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, oriunda da MP 996, de 25 de agosto de 2020. Desde a edição da MP em 2020, a exemplo do que se está fazendo nesta Nota Técnica, vimos analisando as características do PCVA, publicando NTs e realizando parcerias e debates, até chegarmos à consolidação de uma análise detalhada com a edição do TD 2751 de março de 2022 (Balbim, 2022).

Nesta trajetória de quase dois anos de pesquisa, estendida principalmente em função do momento político que vivia o país e, também, o IPEA⁴ (Cardoso Jr et al, 2022), pode-se constatar com clareza que o PCVA se sustentava em um tripé formado pelos temas da provisão habitacional, da regularização fundiária e da destinação de imóveis públicos da União, alterando uma série de normas e dispositivos que pretendiam viabilizar a implementação de uma nova política e uma nova dinâmica no país.

O estudo teve como foco a gestão do PCVA, buscando os instrumentos legais e operacionais que, antes mesmo da formalização do programa, votação da MP e regulamentações, vinham se constituindo (Balbim, 2022). Quando da proposição da MP 996/2020, publicamos um texto com o título “Os tons de cinza do Casa Verde Amarela”⁵, apontando para possibilidades que se efetivaram com as emendas parlamentares e com a legislação proposta. Nesse sentido, justifica-se também a proposição dessa NT que acompanha o surgimento do Novo-MCMV.

Em síntese, o PCVA extinguiu a produção de unidades habitacionais para a faixa de renda mais baixa, onde se concentra boa parte do déficit, e inseriu a regularização fundiária de interesse social, de responsabilidade do Estado, como objeto de financiamento a ser contratado por moradores, uma ironia. Além disso, formando um tripé que sustentava novas diretrizes para

⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/23/servidores-denunciam-perseguiacao-e-pedem-autonomia-para-ibge-inep-e-ipea>

⁵ <https://diplomatie.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>

o processo de urbanização, após as emendas parlamentares, o PCVA também trouxe inovações profundas na destinação de imóveis públicos da União.

Desse modo, o PCVA reforçou o centralismo e o papel de agentes nacionais (ministérios e fundos) na política habitacional, instituiu agentes privados no ordenamento e produção da cidade, consolidou uma visão exclusivamente cartorial da regularização fundiária, aumentando os riscos de expropriação, ou mesmo criando os mecanismos de institucionalização da expropriação e da espoliação urbana, reforçou o entendimento de parcela da sociedade de que terras irregulares constituem estoque imobilizado de capital e, nesse sentido, consolidou instrumentos de um movimento global de mercantilização da cidade, aquilo que Brenner e Theodore (2002) chamam de “urbanização do neoliberalismo”.

Nesse contexto, cabe analisar a MP do Novo-MCMV a partir da legislação anterior que instituiu o PCVA, suas revisões e continuidades.

As revisões, de certa maneira, já foram elencadas nos itens anteriores, destacando-se que a principal delas é o retorno das faixas de renda mais baixas ao sistema de produção de habitação de interesse social (HIS), ou seja, o retorno do que comumente se chamava de Faixa 1 do primeiro MCMV (famílias que recebem até R\$ 2.640,00/mês nas cidades e R\$ 31.680,00/ano em meio rural, segundo o artigo 5º da MP) entre os beneficiários da produção habitacional.

Quanto às revisões, a MP em seu artigo 29º revoga os artigos 1º ao 16º e o artigo 25º da lei 14.118 de 2021. Ou seja, além de vários dispositivos, fica revogada a marca *Casa Verde Amarela*. Subsistem e merecem atenção os artigos 17º a 26º do PCVA.

Para simplificar a análise, tomamos como base a categorização dos artigos da Lei 14.118 de 2021 realizada para orientar o estudo de impacto do programa PCVA, etapa de análise realizada em 2021 em parceria com técnicos do Governo do Distrito Federal (GDF) e descritas no TD 2751 (Balbim, 2022).

Abaixo apresenta-se um quadro com os dispositivos revogados e os ainda válidos ou não revogados. Na última coluna são descritas as previsões dos artigos ainda válidos em sintonia com a categorização anterior utilizada na análise do PCVA.

Tabela 1. Análise das alterações do PCVA na MP do Novo-MCMV.

Tema	Revogados	Não revogados	Previsão dos artigos não revogados
Gestão, critérios e competências	Art. 4 - Art. 5 - Art. 6, §§ 1, 5, e 6 - Art. 8, §§ 2 a 5 - Art. 9 - Art. 11 - Art. 12 - Art. 13	Art. 17 - Art. 19 - Art. 20	Orçamento plurianual do FGTS – finalidade, limites e doações FDS – disposições fundos estaduais que compõe FNHIS e participação social
Planejamento, participação, controle, transparência e outros setores da economia	Art. 2, incisos III, IV, VI, VII, X e XI - Art. 3, incisos III, IV e V - Art. 4 - Art. 5, inciso Ib - Art. 7, §§ de 8 a 10 - Art. 8, incisos I, II e VIII a XIV, §§ 1, 2 e 5	Art. 17 Art.18-, Art. 20- e Art. 21	Cadastro mutuário SFH; critérios repasse para fundos estaduais; regras repasse, créditos e outras
Destinação de imóveis, recursos, contrapartidas e tributos	Art. 6, incisos de I a IX, §§ 1 a 4 - Art. 7 - Art. 8 - Art. 11 - Art. 12	Art. 19 - Art. 20 - Art. 21 (mudanças no art. 4, §§ 5, 9, 16 e 17, e nos arts. 7D, 7E e 8ª da Lei 11.977/2009) - Art.22	FDS autorizado regularização; aportes estaduais; quitação, retomada e garantia imóveis; pagamento unificado de tributos
Provisão habitacional	Art. 1, § 1 - Art. 2, incisos I, II, VI, VII e IX - Art. 3, incisos de I a III - Art. 8, incisos VI e VII e § 6 - Art. 11; Art. 12	_____	_____
Regularização, registro e condomínios	Art. 1, § 2 - Art. 2, inciso V - Art. 8, incisos IV e V - Art. 10, Art. 13, Art. 14, Art. 15, Art. 16	Art. 23 - Art. 24 - Art. 26, inciso II	Aprovação REURB simplificada; custos REURB-S não exclusivos entes públicos; fundo SREI.

Com base nas informações acima, que revelam aquilo que subsiste do PCVA organizado segundo critérios da pesquisa anterior, passamos agora a analisar, **segundo os itens e subitens que organizaram a análise do PCVA (em itálico abaixo)**, qual a efetiva permanência ou mudança advinda com a MP do Novo-MCMV, sempre em relação ao cenário que o PCVA havia transformado ou consolidado, um resultante do processo de urbanização brasileiro e suas características estruturais com as quais o Novo-MCMV também não rompe, ainda que avance em mecanismos de articulação e práticas associadas à produção social da moradia (Balbim & Krause, 2014).

“A legislação alterada com o PCVA e o tripé da velha nova PNDU”. O que muda com o Novo-MCMV?

A primeira constatação é que o tripé (regularização, provisão e imóveis) em que se assentava o PCVA foi revisto pelo Novo-MCMV. O artigo 7º da lei do PCVA (Lei

14.118/2021) dá todas as diretrizes e instrumentos para que o programa Aproxima seja criado⁶ e as PPPs sejam estabelecidas com segurança e ganhos garantidos para o setor imobiliário é revogado. Com o Novo-MCMV os imóveis da União têm como diretrizes cumprir funções sociais relacionadas à habitação via princípios da produção social da moradia (Balbim & Krause, 2014).

Outro ponto a ser indicado é que a legislação do PCVA alterava número expressivo de legislações anteriores para viabilizar um projeto neoliberal associado ao pensamento de Hernando De Soto (De Soto, 2000) e muitas das teses de agências internacionais sobre os efeitos econômicos da formalização de títulos de propriedade fundiária (Balbim, 2022). Diversas dessas alterações deixaram de existir com a revogação dos artigos 1º a 16º da lei do PCVA.

“O tripé que sustenta as continuidades e rupturas”. Visto que a inserção dos imóveis públicos da União pretende se dar associada aos interesses sociais, resta analisar a lógica da “escassez produzida” (Santos, 1994; Castillo, 1993; Balbim, 1996) de terras urbanizadas como um motor por excelência do modelo de urbanização brasileiro. Se o PCVA dinamizava esse motor, fica claro com a previsão de investimentos em lotes urbanizados, locação social e melhorias habitacionais, que o Novo-MCMV prevê mudanças nesse padrão de urbanização. Resta aguardar quais serão as regulamentações para que essas modalidades se viabilizem e os investimentos sejam feitos, ou seja, a consolidação do esforço do governo.

“Destinação de imóveis: o Programa Aproxima”. Previamente citado, cabe aqui reforçar que a lógica anterior de PPPs foi desestruturada, no contexto do Novo-MCMV, em seu arcabouço legal. O Programa Aproxima, criado pela Portaria 1683/2022 do Ministério da Economia, institui as bases legais e programáticas para que processos históricos de “espoliação e expropriação urbana” (Kowarick, 1979; 1996) se tornem o principal motor do desenvolvimento urbano, resultando em dinâmicas de reestruturação, refuncionalização, gentrificação (Smith, 2002) e reformas urbanas corporativas (Santos, 1990) (Balbim, 2022:39).

Entretanto, ao verificar como esse programa foi elaborado e inserido na MP inicial do PCVA, lógica do executivo-técnico-legislador (Balbim, 2022:40), deve-se atentar que as forças políticas que o propuseram, legisladores e tecnocracia, continuam presentes no Estado brasileiro. Se o deputado relator da MP do PCVA, Isnaldo Bulhões (MDB/AL) – que recebeu o artigo 7º elaborado pela equipe do então Ministério da Economia, oriunda dos esforços de PPP da “Casa Paulista” –, não propôs nenhuma emenda à MP do Novo-MCMV, verifica-se que o senador Eduardo Braga (MSB/AM) não esqueceu os esforços de seu companheiro de partido ao propor a Emenda 227 que modifica o artigo 29º da MP do Novo-MCMV, excluindo de revogação justamente o artigo 7º do PCVA, que trata sobre destinação de imóveis da União nos termos do programa Aproxima.

“A regularização fundiária, o mercado e os pobres”. É fato que a MP do Novo-MCMV revê a lógica de financiamento aos mais pobres, Faixa 1 do antigo MCMV e equivalente do PCVA, exclusivamente associada a regularização fundiária no programa anterior, criando os mecanismos de institucionalização e aprofundamento da “espoliação urbana” (Kowarick, 1996).

Entretanto, cabe ressaltar, que subsistem no aparato legal proposto pelo Novo-MCMV os artigos 19º, 20º e 23º da lei 14.118 de 2021, nesta sequência: art. 19º, autoriza o FDS a financiar a regularização fundiária; art. 20º, restringe a participação social; e, art. 23º, faculta aos legitimados as suas expensas promover a regularização fundiária, excetuando a

⁶ Na realidade o programa já havia sido criado, ou ao menos lançado varias vezes, antes da legislação do PCVA (Balbim, 2022).

obrigatoriedade do poder público, além da facilitação de licenciamento via aprovação única de projeto urbanístico também na esfera ambiental.

Ou seja, o Novo-MCMV preserva a possibilidade de que, a critério das regulamentações do Executivo, se instituem instrumentos públicos que viabilizam a lógica de “*espoliação e expropriação urbana*” (Kowarick, 1979; 1996) e gentrificação.

“*A expansão do mercado dos ricos*”. Vale ainda ressaltar que, em conformidade com a lógica da lei 14.118 de 2021, a proposição do Novo-MCMV não faz nenhuma menção às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), único instrumento urbanístico que define perímetro e critérios de intervenção que façam frente aos interesses exclusivos do mercado imobiliário. As ZEIS tinham papel central na Lei 11.977/2009, que inseriu no arcabouço legal pela primeira vez um capítulo de regularização fundiária, revogado pela Lei 13.465/2017, tema desconsiderado no PCVA (surgiu apenas como critério de pontuação em normativos do Executivo) e não reabilitado no Novo-MCMV.

INOVAÇÕES, A CONTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como apontado, a MP do Novo-MCMV traz uma série de inovações, particularmente quanto à composição de recursos, linhas de atendimento e pautas identitárias e diretrizes e prioridades associadas a debates progressistas e de inclusão social.

Como pôde-se apreender da análise das emendas propostas, algumas dessas medidas partiram dos avanços sociais conquistados por grupos organizados, muitos deles com associação clara a partidos políticos e parlamentares que propuseram emendas nos temas.

Buscou-se, entretanto, verificar as possíveis relações entre a participação social de caráter institucional do período anterior ao PCVA, ou quando ainda existia o ConCidades, e as inovações trazidas pela MP.

Para tanto, foram analisadas as resoluções do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e elencadas, na Tabela 2, as associações entre as mesmas e as proposições trazidas no texto original da MP.

Tabela 2. Relação entre a MP do Novo-MCMV e Resoluções do ConCidades.

Resolução ConCidades	Objeto	Objetivos	Áreas prioritárias	Operacionalização	Itens de investimento	Observações
Resolução nº 182 de 17/09/2015	Criação de modalidade específica do MCMV para atendimento habitacional por meio de melhorias habitacionais	Dotar a unidade habitacional de condições de habitabilidade de forma a atender aos requisitos de salubridade, segurança e eliminação da precariedade	- RMs ou mais de 50 mil hab. - que tenham recebido investimentos públicos em urbanização e regularização fundiária – ZEIS - impactadas por grandes projetos	Entidades organizadoras previamente habilitadas; propostas coletivas ; execução em autogestão e cogestão	Estudo de viabilidade integrado, assistência técnica, trabalho social, administração da entidade organizadora e execução da obra, incluindo compra de material e contratação de mão de obra e serviços.	Modalidade efetivamente incluída na MP 1.162/2023, que não faz menção à localização em assentamentos precários.
Resolução Recomendada nº 138 de 06/06/2012	Criação de modalidade do MCMV Entidades para realização de estudos preliminares em terrenos	Realizar estudos preliminares à aquisição de terrenos pela Entidade organizadora, visando obter informações para a viabilidade do empreendimento e, portanto, o melhor aproveitamento dos recursos do programa	-	Entidades organizadoras	Levantamento planialtimétrico, sondagem, estudos ambientais, estudos de viabilidade e outros que forem necessários, que passariam a compor o valor de investimento uma vez que houvesse a contratação da etapa de projetos.	Aparentemente não havia essa possibilidade no MCMV original. A MP 1.162/2023 prevê “elaboração de estudos, planos e projetos técnicos sociais de infraestrutura, de equipamentos públicos, de mobilidade, de saneamento, urbanísticos e habitacionais”, mas sem especificar se poderiam ser preliminares à aquisição do terreno.
Resolução Recomendada nº 119 de 10/06/2011	Alocação de recursos para implementação de assistência técnica pública e gratuita , no âmbito da Lei 11.888/2008 (sem	Implementar assistência técnica	-	Estados, Distrito Federal, municípios e entidades sociais sem fins lucrativos; sistemas de atendimento implantados por órgãos colegiados municipais com composição paritária entre representantes do Poder Público e da	-	Tanto o programa MCMV original (alterado pela Lei 12.424/2011) como o novo (conforme a MP 1.162/2023) preveem que a assistência técnica pode compor o valor de investimento, mas nenhum faz menção à Lei 11.888/2008.

Resolução ConCidades	Objeto	Objetivos	Áreas prioritárias	Operacionalização	Itens de investimento	Observações
	menção direta ao MCMV)			sociedade civil (está nos Considerandos)		
Resolução Recomendada nº 70 de 24/03/2009	Diretrizes para implementação de um conjunto de medidas do governo à habitação, no MCMV	Entre outras recomendações: V. a implementação da Lei Federal nº 11.888/08 de Assistência Técnica [...]; e IX. a incorporação das modalidades de parcelamento do solo de interesse social [...]. Ainda, a locação social consta, mas apenas nos Considerandos.	-	-	-	Aparentemente, o ConCidades aproveitou o ensejo do lançamento do MCMV em 2009 para tentar incluir no programa toda a agenda habitacional. Por “parcelamento do solo de interesse social”, entende-se um sinônimo de “provisão de lotes urbanizados”, que está presente na MP 1.162/2023.
Resolução Recomendada nº 75 de 02/06/2009 NÃO PUBLICADA	Locação Social. Recomenda ações e definições para a elaboração de Serviço de Moradia Social - SMS	Estabelecer programa de locação social desassociado da lei do inquilinato, com valorização da produção social e das entidades sem fins lucrativos	Centros de cidades	Propõe modelo de gestão composto por conjunto ordenado e hierarquizado de órgãos, instituições, serviços oficiais e fundos públicos voltados à promoção da moradia vinculada à assistência social funcionando sob a coordenação do Ministério das Cidades		A Resolução foi utilizada como base para a proposição do PL 6342 de 2009 que institui o SMS, ainda que utilize a lei do inquilinato como mecanismo, referindo-se, dessa forma, a um PL sobre aluguel social e serviços sociais associados.

Como pode-se depreender, as principais novidades trazidas pelo Novo-MCMV associadas às linhas de atendimento (artigo 3º da MP) já haviam sido previstas quando da existência do ConCidades. Neste ponto inserem-se a provisão financiada de unidades habitacionais usadas, a provisão de lotes urbanizados, a melhoria habitacional e, também, a locação social.

Em relação à locação social destaca-se uma situação específica e, avalia-se, um histórico desinteresse do Executivo nacional no tema. A resolução recomendada do ConCidades nº 75 de 2009, ao contrário do que levantamentos anteriores apontaram (Balbim, 2015), nunca chegou a ser publicada, inclusive sua numeração corresponde a uma resolução publicada sobre saneamento. Ainda que articulada em grupos de trabalho no Executivo desde 2007, debatida amplamente no Seminário Internacional de Locação Social em 2008 e sintetizada na resolução aprovada no ConCidades, o tema parece sofrer resistências. A locação apareceu ainda de maneira incipiente no primeiro MCMV, e ressurgiu institucionalmente no Executivo federal via Decreto 10.678 de 2021 que visa promover alternativas habitacionais destinadas à locação social no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI). Essa trajetória sugere um descaso público do instrumento quando associado a políticas de interesse social e, pontualmente, um relativo interesse como instrumento de viabilização de parcerias com o mercado imobiliário tradicional.

A previsão, via Resoluções Recomendadas do ConCidades, revela o amadurecimento das propostas e a relativa articulação no cenário político anterior ao PCVA que permitiu a elaboração e a aprovação de tais institutos e que pode ainda ser efetiva no governo e no Congresso, revelando aqui, mais uma vez, a importância do resgate institucional dos períodos anteriores, as continuidades e rupturas ou inovações.

AS EMENDAS PARLAMENTARES. INOVAÇÕES E RECORRÊNCIAS

Além de analisar a proposta de novo programa habitacional apresentada pelo Executivo federal através de medida provisória e os aspectos gerais e mudanças que essa proposta traz para o marco programático anterior, representado pelo PCVA, buscou-se fazer uma análise prévia à votação da MP das emendas apresentadas como forma de contribuir para análises estratégicas aprofundadas, e como subsídio para a compreensão detalhada da legislação que deverá vir a ser aprovada com certas modificações oriundas dessas emendas.

Dado o volume de emendas e a exiguidade de tempo, optou-se por fazer nesse momento uma análise quase que exclusivamente quantitativa. Há, entretanto, um esforço de análise qualitativa sintetizado na definição de 12 categorias e 25 temas das emendas que permitem uma leitura sistemática das disputas colocadas na arena política.

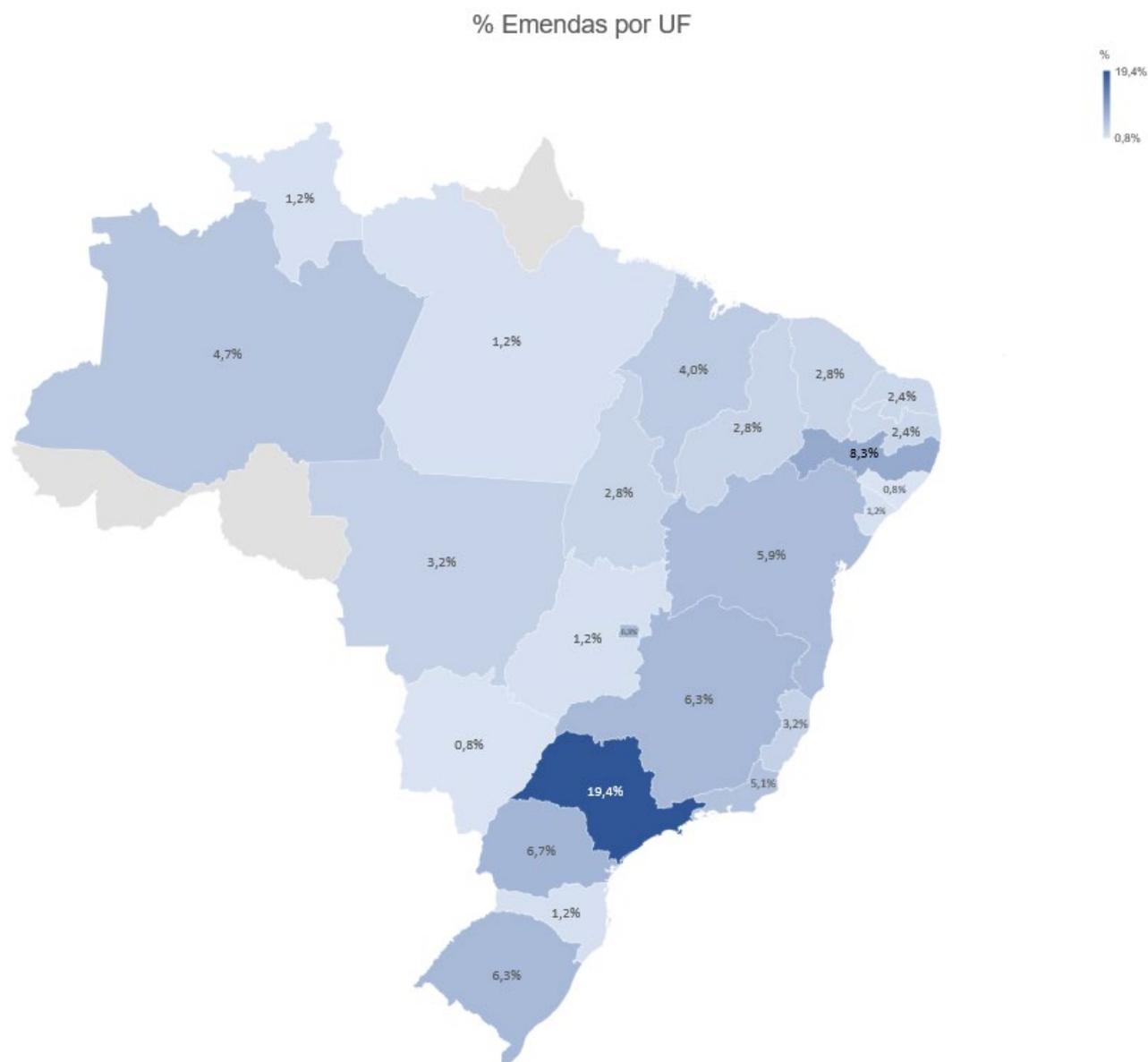
Categorias e temas estão apresentados em duas colunas inseridas na base de dados, publicada em anexo a essa NT, e que, espera-se, possa contribuir para análises mais detalhadas. Sugere-se, no sentido de aprimorar a política pública, que a disponibilização pelo Congresso Nacional das emendas parlamentares seja feita de maneira mais “amigável”, de preferência reunidas em um único arquivo e com seus metadados funcionais para cruzamentos de informação.

Da análise quantitativa

Das 253 emendas apresentadas à Medida Provisória 1.162, temos que 85 parlamentares apresentaram-nas, sendo a maioria deputados(as) (78,8%), seguidos pelos senadores(as) (21,2%).

As unidades da federação (UFs) que mais apresentaram emendas foram São Paulo (19,37%) e Pernambuco (8,30%). A Figura 01 apresenta a porcentagem de emendas apresentadas por UF.

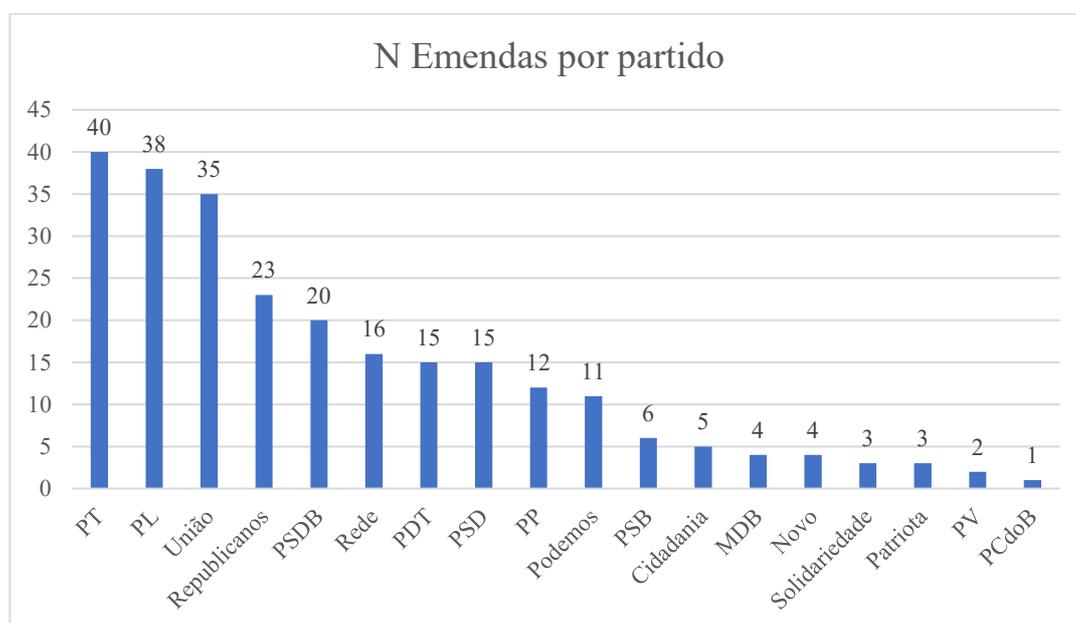
Figura 1. Porcentagem de emendas apresentadas por unidade da federação.



Nota: UFs na cor cinza não apresentaram emendas (AC, AP e RO).

Quando analisadas emendas apresentadas por partidos e por congressistas, tem-se que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o que apresentou maior número de emendas (40, 15,8%), seguido pelo Partido Liberal (PL), com 38 emendas (15%). Todos os partidos que apresentaram emendas podem ser observados no gráfico a seguir.

Figura 2. Emendas apresentadas à MP 1.162 por partido.



Em relação aos congressistas, os parlamentares que mais apresentaram emendas foram, em ordem decrescente: (i) Deputado Federal Marangoni (UNIÃO/SP) (19 emendas, 7,5%); (ii) Deputado Federal Túlio Gadêlha (REDE/PE) (16 emendas, 6,3%); (iii) Senador Izalci Lucas (PSDB/DF) (13 emendas, 5,1%); e (iv) Deputado Federal Capitão Alberto Neto (PL/AM) (10 emendas, 3,9%).

Foram também analisados o número de congressistas por partido, verificando-se a média de emendas propostas por congressista em cada partido, com a finalidade de analisar maiores concentrações ou maior difusão das emendas dentre os congressistas. No geral obteve-se uma média de 3,4 emendas por congressista. Ao analisar os partidos, chamamos a atenção para: PL, com média de 5,4 emendas por congressista; PSDB, com média de 5 emendas por congressista; e Rede, com média de 16 emendas por congressista – neste caso, as 16 emendas propostas pela Rede partiram de um único congressista.

Analisando-se o tipo das emendas apresentadas, mais da metade (131, 51,8%) são emendas aditivas, seguidas pelas emendas modificativas (116, 45,8%).

O artigo da MP que mais recebeu emendas foi o 8º, que trata de prioridades para o atendimento de famílias. “Art. 8º Serão priorizadas, para fins de atendimento com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS [Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social], do FAR ou do FDS, as famílias”.

Ao todo o referido artigo recebeu 33 menções em emendas apresentadas. Contudo, o maior número de menções (44) refere-se à inclusão de novos artigos.

Aponta-se que a quantificação aqui não é pelo número de emendas em si, mas por menções ao artigo, visto que há um número expressivo de emendas que fazem referência a mais de um artigo da MP.

Uma análise qualitativa prévia

Desenvolveram-se para essa análise dois instrumentos: categorias (12) e temas (25). O objetivo com as categorias foi agregar ao máximo o conjunto das 253 emendas segundo a lógica de estrutura programática apresentada pela MP. Dessa maneira, ao acessar o banco de

dados disponibilizados, pode-se verificar que categorias têm forte relação com artigos específicos da MP.

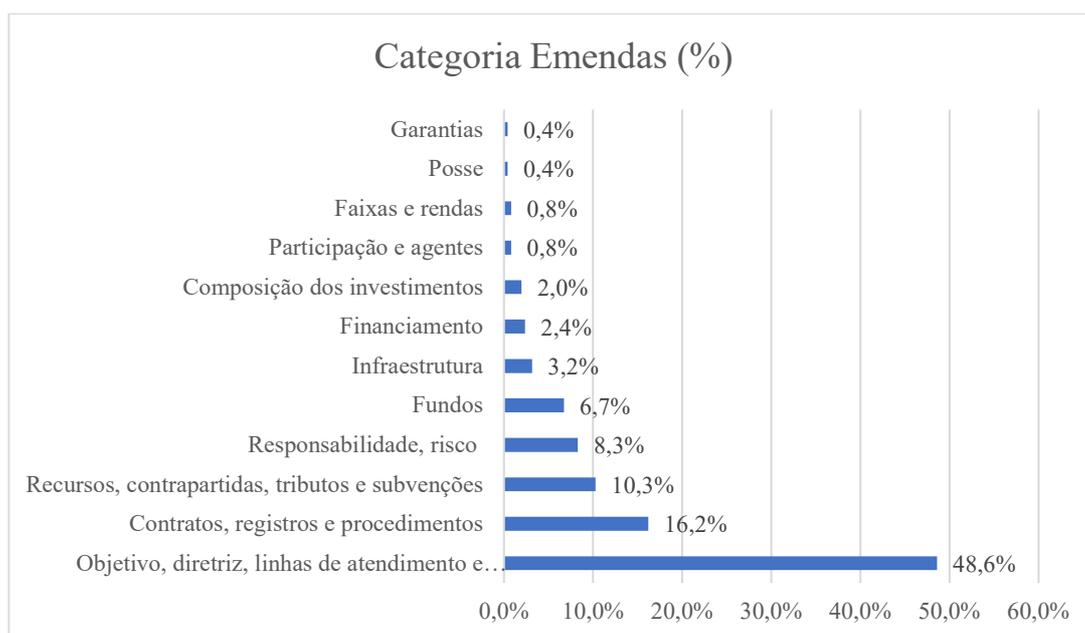
Já os temas, que somam ao todo mais que o dobro das categorias, foram propostos para que a análise pudesse avançar nas efetivas pautas em debate no Congresso e na sociedade. Neste caso, a leitura das emendas foi bastante mais detalhada que aquela necessária na definição de categorias. Para definir esses temas foi realizada uma etapa inicial de leitura e compreensão de cada emenda, muitas vezes associada a outras leis e normas, e a partir daí se relacionaram palavras-chave. Do conjunto de palavras-chave associadas a cada uma das 253 emendas, organizadas em grupos segundo as categorias, foram então definidos os temas.

Acerca das categorias das emendas apresentadas, três categorias representam mais de 75% do total. São elas:

- Objetivo, diretriz, linhas de atendimento e prioridades (123 emendas, 48,6%);
- Contratos, registros e procedimentos (41 emendas, 16,2%); e
- Recursos, contrapartidas, tributos e subvenções (26 emendas, 10,3%).

As demais categorias obtiveram menor representatividade nas emendas, como pode ser observado na figura a seguir.

Figura 3. Representatividade das Categorias (%) nas Emendas apresentadas.



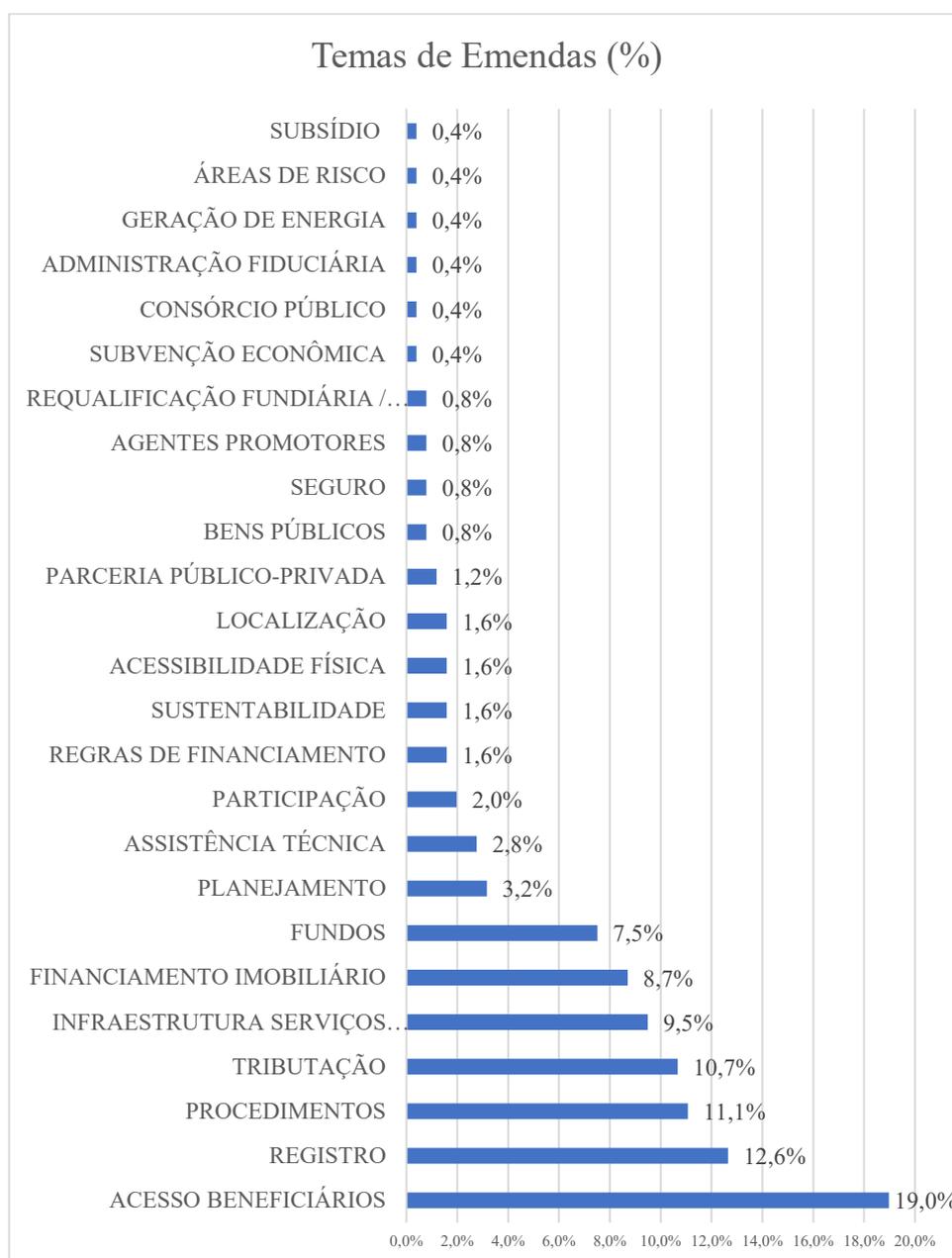
Quanto aos temas das emendas apresentadas, tem-se sete temas representativos, que reúnem 79,1% do total. Estes temas são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 3. Temas mais representativos das emendas apresentadas.

Tema	N Emendas	% Emendas
Acesso Beneficiários	48	19,0%
Registro	32	12,6%
Procedimentos	28	11,1%
Tributação	27	10,7%
Infraestrutura Serviços Básicos	24	9,5%
Financiamento Imobiliário	22	8,7%
Fundos	19	7,5%
<i>Total dos temas mais representativos</i>	200	79,1%

Já na figura a seguir é possível observar um gráfico com os 25 temas propostos e a porcentagem de emendas de cada tema.

Figura 4. Porcentagem de emendas nos 25 temas propostos.



O cruzamento das categorias e dos temas apontados na análise permitiu definir alguns assuntos de maior interesse da arena política na construção e aprimoramento do novo programa habitacional.

Ao cruzar os dados acerca das emendas propostas por partidos/congressistas e temas, destacam-se alguns partidos pela maior participação em temas específicos. É o caso do tema ‘Acesso Beneficiários’, no qual se destacam o PT – com 5 congressistas propondo 5 emendas (10,4% das emendas propostas no tema) –, o Republicanos – com 5 congressistas propondo 8 emendas (16,7%) – e o União – com 5 congressistas propondo 9 emendas (18,7%).

Na temática ‘Assistência Técnica’ o destaque é novamente para o PT, com um congressista que propôs 4 emendas, que representam 57,1% das emendas propostas neste tema (7). No tema ‘Fundos’ também destaca-se o PT, com 4 congressistas que propuseram 4

emendas, 21% do total de emendas do tema (19). O PT também é destaque na temática ‘Participação’, na qual 4 congressistas propuseram 80% do total de emendas do tema (5).

Outro destaque é no tema ‘Financiamento Imobiliário’, no qual o PL, com 5 congressistas, foi responsável pela proposição de 22,7% das emendas totais do tema (22). Este partido também é destaque na temática ‘Procedimentos’, onde 6 congressistas propuseram 32,1% do total de emendas do tema (28). No tema ‘Registro’ o PL também destacou-se com 3 congressistas que propuseram 25% das emendas totais do tema (32).

Na temática ‘Infraestrutura Serviços Básicos’ destaca-se o PSD, com 4 congressistas responsáveis pela proposição de 29,2% das emendas deste tema (24). Finalmente, no tema ‘Sustentabilidade’ o destaque vai para a Rede, com 1 congressista que propôs todas as 4 emendas do tema.

APONTAMENTOS PARA A REGULAMENTAÇÃO E OUTROS

Segundo as observações feitas e reconhecendo a composição mais conservadora do atual Congresso Nacional, é de se supor uma confrontação transformadora entre a produção de um discurso inovador e modernizante, que tem bases nas proposições do antigo ConCidades e nos avanços da sociedade nos últimos anos advindos em parte da necessidade de aprofundar reivindicações em função da inexistência de fóruns de participação, além da crise social e de saúde, e um discurso e posicionamento absolutamente conservador em relação às pautas sociais associado às visões neoliberalizantes em sua representação no Congresso.

Notadamente os temas, diretrizes, prioridades e agentes reconhecidos na MP, e multiplicados em ao menos 50 emendas parlamentares que reforçam suas representatividades, responsabilidades e direitos, aqui agrupados em torno de políticas afirmativas **políticas afirmativas**, parecem estar em oposição à composição de um Congresso Nacional de matriz conservadora que, deve-se notar, é chamado a debater, ou ao menos considerar essas pautas, mecanismos e instrumentos.

Ao contrário do que se poderia supor, avalia-se que exista uma relativa possibilidade de avançar em algumas dessas conquistas em função do que parece ter sido uma estratégia do Executivo de trazer esses temas de maneira pontual, permitindo a certos congressistas avançarem, e ao mesmo tempo, de instituir uma MP bastante sucinta e genérica, deixando os embates que poderiam bloquear certas pautas no Congresso a serem travados dentro do Executivo. Resta saber, com qual grau de transparência e participação social o governo o fará. Ao mesmo tempo, apresentam-se possíveis desafios tendo em vista que o fato de evitar embates no momento de tramitação legislativa pode apenas transferi-los para o momento de implementação do Novo-MCMV, podendo impactar significativamente os resultados do programa (Araújo, 2013).

A análise conjunta da MP apresentada pelo governo e o conjunto de emendas propostas pelos parlamentares coloca em debate dois campos ou temas que, associados, conformam grandes desafios ao Estado brasileiro e à sociedade, a expansão dos grupos elegíveis e o espaço de efetivação da política habitacional. Primeiramente, trata-se da expansão dos grupos elegíveis na política, uma busca pela efetivação de direitos, notadamente para grupos vulneráveis e com baixíssima capacidade de pagamento e dificuldades de participar das formalidades da política pública, notadamente a população de rua e os mais pobres e desassistidos por políticas de seguridade social, em contraposição a composição de recursos, financiamento, etc, situações sintetizadas no termo inglês “*affordability*”. A questão colocada,

neste caso, está na expansão da clientela e sua capacidade de pagamento, garantia e formalização.

Além disso há um debate colocado sobre o espaço de efetivação da política habitacional, tanto sua localização quanto as qualidades do espaço construído. Os instrumentos e mecanismos de produção do espaço urbano comprometido com as melhores práticas de sustentabilidade, tema que ainda é aprofundado com o debate da matriz energética limpa, trazido sobretudo pelas emendas dos parlamentares: Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB/RJ); Deputado Federal Marangoni (UNIÃO/SP); Deputado Federal Bandeira de Mello (PSB/RJ); Deputado Federal Joseildo Ramos (PT/BA); Deputada Federal Carol Dartora (PT/PR); e Deputado Federal Beto Preto (PSD/PR).

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A MP E SUAS EMENDAS

O Programa Minha Casa Minha Vida, marca dos governos Lula e Dilma e amplamente debatido na academia, está prestes a retornar ao cenário nacional como símbolo da política habitacional. Contudo, as bases sobre as quais o programa se estabelece são outras e as disputas políticas colocadas são distintas, trazem novos tons, reflexos das mudanças sociais.

Até o momento de finalização dessa NT, tomamos conhecimento de ao menos outras quatro análises acerca da MP do novo MCMV. As duas primeiras e mais técnica vêm do CAU/BR e têm como foco a prática do arquiteto urbanista e o rebatimento das pautas da instituição “CAU/BR – Relatório MPV 1.162/2023 Minha Casa Minha Vida”, além do apontamento das emendas parlamentares que viabilizam o direito à ATHIS, lei 11.888/2008 “Emendas incluem Athis no programa MCMV”⁷.

A terceira manifestação vem da rede nacional de pesquisas BRCidades que lançou o manifesto “PMCMV – O que manter e o que mudar?” com sugestões para a nova versão do programa com base nas pautas da reforma urbana, um texto de caráter político-reivindicatório⁸.

A outra manifestação é expressa em dois artigos curtos⁹ do Labcidade da FAU-USP. O primeiro com “novidades e alertas” e o segundo enfocando de maneira mais vertical a possível viabilização da locação social.

Essa NT se soma a cada uma dessas contribuições disponibilizando o banco de dados com o conjunto das 253 emendas parlamentares organizado de maneira a viabilizar outras pesquisas e contendo uma análise prévia com categorização e definição de temas.

Além disso, essa NT se insere em um esforço de análise longitudinal da política habitacional, revelando continuidades e rupturas desde o BNH, e verticalizando estudos do MCMV, PCVA e, agora, do Novo-MCMV. Nesse sentido, essa NT se diferencia das demais análises, sobretudo, por se inserir na missão do IPEA de contribuir com o aprimoramento da política pública de governos, de maneira crítica e republicanamente independente.

A Medida Provisória (MP) 1.162/2023 e as 253 emendas apresentadas e analisadas primeiramente nesta Nota desvelam um pano de fundo de disputa “repaginado” entre as pautas

⁷ <https://www.cau.br/?cat=8>

⁸ https://www.brcidades.org/files/ugd/9fc67a_56a5fc0bc63e4be6b1439dc8c244a0b1.pdf

⁹ <https://www.labcidade.fau.usp.br/novo-minha-casa-minha-vida-novidades-e-alertas/>
<http://www.labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>

progressistas e identitárias da sociedade e forças políticas conservadoras e neoliberalizantes, que influenciaram amplamente a política pública e habitacional desde 2016.

Estabelece-se um panorama de avanços possíveis, incorporados ao texto da MP, “reabilitando” avanços da legislação do primeiro MCMV, mantendo certos aprimoramentos de procedimentos do antigo PCVA e expandido a acessibilidade ao programa.

A inclusão de pautas identitárias, o retorno da provisão habitacional à Faixa 1 e a expansão das possibilidades – incluindo-se a locação social e a melhoria habitacional – podem ser considerados destaques.

Contudo, é preciso manter o acompanhamento e a avaliação da política como um processo, considerando certas continuidades ou aspectos estruturantes do modelo de urbanização brasileiro. Sobretudo em função do amplo espaço aberto para a efetivação da política via regulamentações do Executivo nacional.

É necessário apontar que o Decreto 11.439/2023, que define o Ministério das Cidades e o Ministério da Fazenda, além dos Conselhos Gestores dos Fundos Habitacionais, como agentes das regulamentações programáticas do Novo-MCMV, associado ao fato de não haver na MP qualquer valorização da participação social, indicam a possibilidade de renovação de práticas criticadas relativas ao MCMV original, notadamente a de ser um programa de desenvolvimento econômico que, subsidiariamente, entregava habitações.

Durante as discussões para elaboração dessa Nota Técnica, levantou-se a ideia de fazer algum tipo de análise quanto à factibilidade das emendas parlamentares¹⁰. Entendeu-se, reforçando a constatação de que possa existir uma estratégia política na proposição de uma peça legislativa mais sintética ou generalista, que essa análise só poderia ser efetiva se houvesse maior detalhamento dos meios de execução das emendas apresentadas. Afinal, as proposições legislativas que possam vir a ser assimiladas na legislação a ser votada e consolidada, ainda que constituindo enxertos, remendos ou institutos legais a princípio desconexos do todo, poderão ter sua factibilidade garantida ou suprimida no espaço de disputa que será instituído no Executivo federal. As discussões acerca da factibilidade foram assim deixadas para um próximo momento, seguindo a ideia de constantemente acompanhar e avaliar a política habitacional. Ao mesmo tempo reforçamos a importância de que existam arenas de participação social, e não apenas tecnocrática, para a regulamentação do programa.

¹⁰ Novamente agradeço fortemente o debate de ideias e as sugestões compartilhadas por Cleandro Krause e Carlos C. Ferreira Jr.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, S. M. V. G. (2013). Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília., Brasília, 458 p.
- BALBIM, R. (1996). Fragmentação da metrópole e seletividade socioespacial. *Revista Experimental, USP*, 1(1).
- BALBIM, R. (2015). Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional. Texto para Discussão 2134. IPEA. Brasília, 60p.
- BALBIM, R. (2022). Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma Avaliação da Velha Nova Política de Desenvolvimento Urbano. Texto para Discussão 2751. IPEA. Brasília, 88p.
- BALBIM, R., & KRAUSE, C. (2014). Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 16(1), 189. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>
- BRENNER, N., & THEODORE, N. (2002). Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism.” *Antipode*, 34(3), 349–379.
- CARDOSO Jr, José Celso; SILVA, Frederico; AGUIAR, Monique; SANDIM, Tatiana (2022) (Orgs). *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB.
- CASTILLO, R. A. (1993). *A fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria do município de Sao Paulo*. <https://doi.org/https://doi.org/10.11606/D.8.1993.tde-06122022-191617>
- DE SOTO, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basicbooks.
- KOWARICK, L. (1979). *A Espoliação urbana*. Paz e Terra.
- KOWARICK, L. (1996). Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente 1 Lucio Kowarick. *ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS*, XIV(42), 729–743.
- PEREIRA, Felipe A.C. et al (2022). Profile of COVID-19 in Brazil: Risk Factors and Socioeconomic Vulnerability Associated with Disease Outcome. Preprint. *The Lancet*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4081979>.
- SANTOS, M. (1990). METRÓPOLE CORPORATIVA FRAGMENTADA: O Caso de São Paulo.
- SANTOS, M. (1994). *Técnica espaço tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. Hucitec.
- SMITH, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, 34(3), 427–450. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-8330.00249>