

**MARCELO CHILVARQUER**

**A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida  
Faixa 1 no Município de São Paulo**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Diogo Rosenthal Coutinho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2018**

**MARCELO CHILVARQUER**

**A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida  
Faixa 1 no Município de São Paulo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito Econômico e Economia Política, sob orientação do Professor Diogo Rosenthal Coutinho.

SÃO PAULO

2018

Chilvarquer, Marcelo

A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 no  
Município de São Paulo / Marcelo Chilvarquer

-- São Paulo, 2018

189 f.

Orientador: Diogo Rosenthal Coutinho

Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de  
Direito

Nome: CHILVARQUER, Marcelo

Título: A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 no Município de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Aos meus pais - base de tudo, que foram a fonte de amor  
incomensurável que me possibilitou chegar com a mente  
quieta, a espinha ereta e o coração tranquilo até aqui.*

## AGRADECIMENTOS

Fazer um trabalho de mestrado na São Francisco foi a realização de um sonho para mim. Poder aprofundar em um estudo acadêmico aquilo que mais me fascina – o potencial das políticas públicas de melhorar a vida da população menos favorecida do Brasil – foi uma oportunidade ímpar.

Se eu consegui concluir essa trajetória, sem dúvida, meu primeiro agradecimento é destinado ao meu orientador, Diogo Coutinho. Diogo fez muito mais do que “apenas” me guiar nesse difícil processo de pesquisa, com suas leituras atentas e orientação próxima para que eu tentasse extrair o melhor possível de cada página escrita. Ele foi também um constante instigador da minha curiosidade intelectual e, quando mais precisei, a fortaleza que me ajudou, com suas sempre carinhosas palavras de estímulo, a me manter em pé para finalizar esse trabalho.

Agradeço também a oportunidade de ter trocado importantes inquietações acadêmicas com o grupo de orientadas e orientados do Diogo. Muito do que está nessa dissertação eu devo aos *insights* recebidos no DEF naquelas segundas-feiras de manhã ao longo desses últimos três anos, assim como nos inúmeros eventos do grupo de Direito e Políticas Públicas da FDUSP.

Agradeço aos professores Caio Santo Amore e Maria Rita Loureiro pela imprescindível ajuda que me deram com seus apontamentos na banca de qualificação. Ao Caio, em particular, agradeço por ter continuado a colaborar comigo ao longo deste último um ano e meio que nos conhecemos, sendo importantíssimo em momentos-chave da pesquisa como na formulação do roteiro de entrevistas aplicado.

À Hellen, em quem projeto meus sonhos de calouro, obrigado por toda a colaboração nas detalhadas pesquisas das intrincadas legislações e editais do Minha Casa, Minha Vida.

Aos gestores públicos municipais de hoje e de ontem que possibilitaram uma compreensão do Minha Casa, Minha Vida muito além dos textos legais e artigos acadêmicos. Celso Carvalho, Geraldo Juncal, João Whitaker, Marcia Terlizzi, Mario Reali, Ricardo Pereira Leite e Tereza Herling, vocês foram essenciais para minha

dissertação e para a mudança de vida de inúmeros de paulistanos que necessitavam de um teto.

Agradeço aos sonhadores de Brasília, com quem compartilhei a maravilhosa experiência de tentar mudar o mundo a partir do governo federal com apenas vinte e poucos anos. Duda (minha irmã adotiva candanga), Ric e Cla (almas gêmeas mineiras), Carol e Mario (terroristas zuretas), Carla, Celina, Lica, Felipe Freitas, Flavinho, Gabi, Gui Almeida, Gui Moraes-Rego, Liana, Lobo, Lu, Maca, Marcio, Mau, Du e Vlad (companheiros inesquecíveis de Triathlon), Lang (minha atenta revisora), Nath Ribeiro, Polly, Beta, Sassá, Tati, Thandara, Thor, Valessio, Renato, Gabs, Valdo, Beto, Gui Paiva, Marco, Dino, Paquito e Felipe De Paula, nem os golpes serão capazes de aplacar nossa crença de tentar fazer um país mais justo através do trabalho, samba, cerveja e ideais.

Aos amigos que o XI de Agosto me trouxe, ontem e hoje, é certo que tem uma pitada das nossas longas discussões políticas como pano de fundo desse trabalho. Dedé, Ale, Rapha, Sté, Silas, Chico, Gui e Ivan é uma delícia compartilhar minha trajetória há tantos anos com vocês.

Aos Ping's – Dé, Augusto, Caio, Ana Carol, Tomás, Igor, Rita, Vivi, Bruna – obrigado por serem uma enorme fonte de diversão para mim nos momentos de tensão que percorri ao longo desse mestrado.

Aos meus amados Ga, Lu, Ne, Dani e Vivi, obrigado por compreenderem as ausências, me apoiarem nos momentos mais difíceis e serem, desde aquela fatídica SEREC, meus companheiros inseparáveis. Dos choros às grandes vitórias, dos Jurídicos nos restaurantes, passando pelos réveillons em Boituva e carnavais no Rio de Janeiro, até as intermináveis risadas nas longas noites no “cativeiro judaico”, vocês são um dos pilares da minha vida.

À minha família materna, representada pelos meus avós Bernardo e Lea e pela minha irmã de coração desde a maternidade, Bru, e à minha família paterna, representada pela minha avó Clara e meus tios Fabio e Raquel, obrigado por serem uma fonte inesgotável de carinho e cuidado.

À Cida e à Gabi, minhas companheiras amadas nos momentos de isolamento para escrita dessa dissertação em Boituva, obrigado pelo carinho e

cuidado que sempre tiveram comigo. Se terminei essa dissertação, devo muito a companhia de vocês.

À Marina, obrigado por ser minha companheira de todas as horas. Sem sua revisão atenta, sua ajuda nos momentos de trava na escrita e sua incomensurável paciência para aguentar meus dias mais difíceis, é certo que não teria chegado ao fim desse trabalho. Além disso, obrigado por me dar o brilho nos olhos que só os apaixonados têm ao acordar.

Aos meus pais Lilian e Israel e à minha irmã Renata, agradeço por serem essa fonte incondicional de amor, apoio e compreensão. A sorte de ter vocês na minha vida, de maneira tão próxima, me faz entender a dimensão do que é ser abençoado. Se consegui algo na vida, não há dúvidas que devo isso a vocês. Obrigado, com todo o meu coração.



*A receita é política. Combater a especulação imobiliária com regulação de mercado, tirar o controle da política urbana das mãos das grandes empreiteiras e desenvolver uma estratégia de desapropriação que recupere a capacidade do poder público de planejar a política habitacional. Esses são importantes passos para quem quiser de fato acabar com as ocupações urbanas no Brasil.*

*Será que todos estão dispostos a defendê-los?*

BOULOS, Guilherme. 2015, p. 19

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar como as modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) destinadas à população que ganha entre zero e três salários mínimos (Faixa 1) foram implementadas no Município de São Paulo. A partir de autores que analisaram a execução do MCMV no país, o início do trabalho é destinado a justificar os motivos de se realizar uma pesquisa sobre uma política pública habitacional federal nos limites de um município, contextualizando relevantes desafios da coordenação interfederativa no Brasil, com particular interesse nessa política setorial. Em seguida, passa-se à descrição do desenho do programa MCMV, cujas diretrizes gerais são estabelecidas pela União. Nessa parte, serão apresentados os papéis do direito na definição dos objetivos, do arranjo institucional e das ferramentas jurídicas do MCMV Faixa 1, destacando também as alterações relevantes por que o programa passou ao longo de quase uma década de existência. Posteriormente, será detalhado como se deu a incorporação do MCMV Faixa 1 à política habitacional do Município de São Paulo. Dialogando com a literatura que debate mecanismos de inovação nas políticas públicas, a parte final do trabalho será destinada a indicar quais foram as oportunidades geradas com o lançamento do MCMV para o provimento de habitação de interesse social na cidade e as dificuldades de implementação de um programa desenhado a partir do governo federal pela maior Prefeitura do país. No capítulo destinado à análise de São Paulo, serão destacadas inovações que surgiram em decorrência dos principais entraves de execução do MCMV Faixa 1 na cidade e que foram viabilizadas majoritariamente através de adaptações jurídicas: a alteração de regulações do Ministério das Cidades, garantindo a verticalização dos empreendimentos para baratear proporcionalmente o valor do terreno por unidade habitacional; a criação de um “banco de terras municipal” por meio de desapropriações ou doação de terrenos públicos, o que serviu como contrapartida aos subsídios federais do programa; aprimoramentos no licenciamento dos empreendimentos que contaram com alterações legislativas para tornar mais efetiva a máquina burocrática na liberação de habitações de interesse social; a utilização de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da

Cidade e o uso da tecnologia da informação para melhorar o cadastro de beneficiários na cidade.

Palavras-chave: Minha Casa, Minha Vida Faixa 1. Política Habitacional. Direito e Políticas públicas. Coordenação interfederativa.

## **ABSTRACT**

This dissertation focuses on how the main housing policy program in Brazil, Minha Casa, Minha Vida's (MCMV), was implemented in the city of São Paulo, most specifically the subprograms aimed at the lowest income demographic (Faixa 1). Using research that analyzed MCMV in Brazil, one of the introduction's main objectives is to justify the purpose of researching a federal housing program at the city level, highlighting relevant challenges of the inter-federal coordination in this area. The second chapter aims to describe the general aspects of the federal regulation of MCMV. In this part, the policy's objectives, institutional arrangement and juridical tools are analyzed. It also emphasizes the changes of MCMV through almost a decade of its existence. The third chapter focuses on the implementation of MCMV Faixa 1 and the way the program relates to São Paulo's housing policies. In dialogue with authors that study innovation in public policy, the final part of the dissertation sheds light to the difficulties and innovations that derived from the implementation of a federal housing program in the country's biggest city. In this chapter, several innovations of the implementation of MCMV Faixa 1 in São Paulo, which are usually law-related changes, will be presented. These include changes in Ministry of Cities' regulations to allow the verticalization of buildings in order to reduce residential unit's land prices; the creation of a municipal land bank through expropriation and donations of public areas in exchange to federal subsidies from MCMV; improvements in projects licensing by changing the administrative structure of the cities' agencies; the use of urban planning tools from the City Statute (Estatuto da Cidade – Law 10.257/2001); and the use of information technology (IT) to improve the enrollment of potential beneficiaries in São Paulo.

**Keywords:** Minha Casa, Minha Vida Faixa 1. Housing policy. Law and public policy. Interfederal coordination.

## LISTA DE SIGLAS

BB – Banco do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego  
CMH – Conselho Municipal de Habitação  
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação  
EMI – Exposição de Motivos Interministerial  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMH – Fundo Municipal de Habitação  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano  
HABITAT III – Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável  
HIS – Habitação de Interesse Social  
HMP – Habitação de Mercado Popular  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LPUOS – Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento)  
MCid – Ministério das Cidades  
MCMV – Minha Casa, Minha Vida  
MCMV-E – Minha Casa, Minha Vida – Entidades  
MF – Ministério da Fazenda  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir  
OU – Operação Urbana  
OUC – Operação Urbana Consorciada  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PCS – Programa Crédito Solidário  
PDE – Plano Diretor Estratégico  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PMH – Plano Municipal de Habitação  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo  
SEL – Secretaria Municipal de Licenciamento  
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano  
SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento  
SMT – Secretaria Municipal de Transportes  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SVMA – Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Papel do MCMV Faixa 1 nas políticas habitacional e urbana.....	34
Figura 2 - Fluxograma do MCMV Faixa 1 "Empresas" - FAR .....	65
Figura 3 - Fluxograma MCMV Faixa 1 "Empresas" - Doação de terreno público.....	66
Figura 4 - Fluxograma do MCMV Faixa 1 "Entidades" - FDS .....	73
Figura 5 - Dados da Produção de HIS por tipo de produção entre 1970-2008.....	95
Figura 6 - Unidades produzidas pelo Município e contratadas pelo Estado e pela União entre 2000 até 2008 (até 5 salários mínimos) .....	95
Figura 7 - Chamamentos COHAB-SP – FDS .....	99
Figura 8 - Chamamentos COHAB - FAR.....	100
Figura 9 - ZEIS no PDE 2014.....	108
Figura 10 - Destinação de área construída para HIS por tipo de ZEIS (LPUOS 2004 vs PDE 2014) .....	112
Figura 11 - Funcionamento da Cota de Solidariedade.....	118
Figura 12 - Comparação Critérios de Priorização de Beneficiários de São Paulo .....	125
Figura 13 - Critérios de Priorização - Resolução CMH 61/2014.....	126
Figura 14 - Áreas das ZEIS PDE 2014.....	133
Figura 15 - Comparação do número de HIS na modalidade "Entidades" no Brasil.....	135

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de domicílios no país (em milhões), déficit habitacional (em milhões) e componentes do déficit (em mil). .....	53
Gráfico 2 - Contratações do Programa Crédito Solidário (PCS).....	77
Gráfico 3 - Evolução das ZEIS PDE 2002 vs. PDE 2014.....	109
Gráfico 4 - Evolução das UH de HIS em ZEIS vs. Fora de ZEIS.....	110
Gráfico 5 - Orçamento Municipal de Habitação de 2015.....	116
Gráfico 6 - Evolução de contratações MCMV Faixa 1 em São Paulo.....	138



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>1.1 Delimitação do escopo do trabalho</b> .....	<b>26</b>
<b>1.2 Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 e os desafios da coordenação interfederativa</b> .....	<b>29</b>
<b>1.3 Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 em São Paulo e as inovações observadas no <i>Law In Action</i></b> .....	<b>34</b>
<b>1.4 Metodologia e organização da dissertação</b> .....	<b>38</b>
<b>2 O DESENHO FEDERAL DO MINHA CASA, MINHA VIDA FAIXA 1</b> .....	<b>43</b>
<b>2.1 Objetivos do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1</b> .....	<b>48</b>
<b>2.2 Arranjo institucional do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1</b> .....	<b>57</b>
2.2.1 Modalidade MCMV Faixa 1 “Empresas” .....	58
2.2.2 Modalidade MCMV Faixa 1 “Entidades” .....	68
<b>2.3 Ferramentas do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1</b> .....	<b>73</b>
<b>3 A IMPLEMENTAÇÃO DO MINHA CASA, MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b> .....	<b>81</b>
<b>3.1 A questão fundiária e a formação de um banco de terras público</b> .....	<b>88</b>
3.1.1 A complementação financeira do Estado e Município ao subsídio federal (o “20/20”).....	89
3.1.2 O Banco de Terras Municipal .....	93
3.1.3 A verticalização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1 – o caso dos elevadores .....	102
<b>3.2 Instrumentos urbanísticos relevantes</b> .....	<b>105</b>
3.2.1 Zonas Especiais de Interesse Social.....	107
3.2.2 Vinculação do FUNDURB e Cota de Solidariedade .....	114
<b>3.3 Licenciamento</b> .....	<b>119</b>

<b>3.4 Indicação de demanda</b> .....	123
3.4.1 O cadastro de beneficiários .....	128
3.4.2 A Demanda Fechada .....	132
<b>3.5 Minha Casa, Minha Vida “Entidades” em São Paulo</b> .....	134
<b>3.6 O alinhamento político importa?</b> .....	137
<b>4 Conclusão</b> .....	143
<b>Referências bibliográficas</b> .....	149
<b>ANEXO 1 – Atos Normativos no âmbito federal sobre o MCMV Faixa 1 – FAR (excluindo regulamentação da CEF)</b> .....	165
<b>ANEXO 2 – Atos Normativos no âmbito federal sobre o MCMV Faixa 1 – FDS (excluindo regulamentação da CEF)</b> .....	175
<b>ANEXO 3 – Termo de Consentimento Entrevista</b> .....	187
<b>ANEXO 4 – Roteiro de Entrevista Semiestruturada com Gestores Municipais</b> .....	188

# 1 INTRODUÇÃO

O programa Minha Casa, Minha Vida foi idealizado pelo governo federal como uma medida anticíclica de resposta à crise financeira de 2008/2009, com o objetivo de manter os níveis de renda e emprego no país<sup>1</sup> por meio da produção de novas unidades habitacionais.

A formulação do programa lançado em março de 2009 coincidiu com o período mais agudo do impacto econômico da crise internacional dos *subprimes* sobre o Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>2</sup> após 9 trimestres de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a taxas superiores a 4,5% (com picos de até 7%), a economia brasileira sofreu uma forte desaceleração, tendo entrado em uma recessão técnica<sup>3</sup> já a partir do segundo semestre de 2009. Com a redução do PIB, o índice de desemprego, que beirava a taxa de 7%<sup>4</sup> nos meses do segundo semestre de 2008, chegou a atingir 9% em março de 2009.

Além dessa conjuntura crítica, ainda antes da chegada da crise, a partir do fim do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2006), o Brasil passava por uma redefinição do papel do Estado na economia, com o aprofundamento de medidas intervencionistas e de expansão do gasto público em áreas consideradas estratégicas para a manutenção de um “desenvolvimento acelerado e sustentável”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> “De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.” Trecho da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que deu origem à primeira fase do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

<sup>2</sup> Série histórica do Produto Interno Bruto brasileiro: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>. Último acesso em 04 de novembro de 2017.

<sup>3</sup> O termo “recessão técnica” significa que uma economia teve crescimento negativo por dois trimestres seguidos.

<sup>4</sup> Para acesso aos dados mensais de emprego, ver: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>. Último acesso em 04 de novembro de 2017.

<sup>5</sup> A expressão “desenvolvimento acelerado e sustentável” foi retirada da descrição do Programa de Aceleração do Crescimento do site do Ministério do Planejamento. Programa-síntese dessa retomada do ativismo estatal na economia, o PAC é apontado como “a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o

Exemplos dessa retomada do ativismo estatal<sup>6</sup> podem ser observados na troca do comando do Ministério da Fazenda, com a substituição do ministro Antonio Palocci,<sup>7</sup> mais fiscalista, por Guido Mantega, mais desenvolvimentista; no lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007;<sup>8</sup> na queda gradual da taxa de juros<sup>9</sup> a partir do começo de 2006; na política de valorização do salário mínimo acima da inflação potencializada, a partir do início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; e na expansão dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),<sup>10</sup> implicando um substancial incremento do papel do Banco de Desenvolvimento na economia brasileira, especialmente no setor de infraestrutura.

Nesse contexto, que somava a necessidade específica de uma medida anticíclica contra a crise a um fenômeno mais estrutural de ampliação do papel do Estado na economia, é que o governo federal optou por lançar um pacote de

---

seu desenvolvimento acelerado e sustentável". Acesso pelo link <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Último acesso em 3 de julho de 2016.

<sup>6</sup> Esse processo de retomada do ativismo estatal também foi notado por Trubek, Coutinho e Schapiro que identificaram o segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva como um aprofundamento do fenômeno de um Novo Ativismo Estatal ("New State Activism - NSA") no país: "Although Lula's first administration took cautious steps toward state activism, interest in a stronger role for the state grew during Lula's second term (2006–10). In this period, NSA gained appeal, importance, and political support from industrialists, unions, intellectuals, and academics. Brazilian economist Antonio Barros de Castro suggests that the Brazilian elite realized that it needed to 'deal with China'." (TRUBEK, COUTINHO e SCHAPIRO, 2012, p. 296)

<sup>7</sup> A saída de Antonio Palocci do comando do Ministério da Fazenda esteve relacionada ao escândalo da quebra de sigilo bancário do caseiro Francenildo Santos Costa, um desdobramento da CPI dos Bingos. Apesar de não ter sido resultante de um desejo explícito de reorientação da política econômica, a troca de Palocci pelo então presidente do BNDES, Guido Mantega, significou, sem dúvida, a ascensão de um ministro da Fazenda mais alinhado com ideias de maior intervenção estatal na economia. Sobre a alteração do perfil ministerial decorrente da troca e seus impactos, ver SINGER (2012, p. 146-154).

<sup>8</sup> Sobre o conjunto de iniciativas da primeira fase do PAC, ver apresentação do Ministério da Fazenda de janeiro de 2007 em <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2007/r220107-pac-pdf29>. Último acesso em 03 de julho de 2016.

<sup>9</sup> A taxa SELIC caiu do patamar de 18% ao ano em dezembro de 2005 para 10,25% ao ano em abril de 2009, pouco mais de um mês depois do lançamento do Minha Casa, Minha Vida. Informação disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>. Último acesso em 03 de julho de 2016

<sup>10</sup> Apenas entre 2005 e 2010, o BNDES expandiu seus desembolsos anuais de R\$ 46,8 bilhões de reais para R\$ 168,4 bilhões de reais, representando um aumento de mais de 200% nos valores em apenas cinco anos. Para a evolução dos desembolsos do banco público, ver [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatistica\\_s\\_Operacionais/#desembolsos](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatistica_s_Operacionais/#desembolsos). Último acesso em 03 de julho de 2016.

estímulos à construção civil, por considerar o setor estratégico para a retomada do crescimento.<sup>11</sup>

O “pacote habitacional” – nome que a imprensa havia conferido ao conjunto de medidas de estímulo ainda em gestação pelo governo no primeiro trimestre de 2009 – teve sua primeira formulação feita entre representantes do setor da construção civil<sup>12</sup> e a equipe econômica do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva (ROLNIK, 2015, p. 300-303). Nessa fase, antes de passar pelo núcleo político do governo, o enfoque central do “pacote” estava em viabilizar, por meio de bancos públicos federais, a expansão do crédito habitacional para a classe média, objetivando reaquecer o mercado imobiliário nacional.

Após embates com as áreas sociais do governo<sup>13</sup> e a pressão de movimentos sociais (ROLNIK, 2015, p. 302; RODRIGUES, 2013, p. 54-60), foram incluídos, entre as medidas de estímulo, os subsídios quase integrais à moradia para a população com renda familiar entre zero e três salários mínimos. Essa medida foi chamada posteriormente de Faixa 1 do programa e desde então é voltada ao público-alvo que concentra o déficit habitacional no Brasil.<sup>14</sup>

Essa ampliação, nas palavras de Bonduki (2014, p. 118), “transformou uma ação que originalmente tinha apenas um caráter anticíclico em um programa com conteúdo mais social”, nos moldes do que havia sido formulado no Plano Nacional de Habitação.<sup>15</sup> Do referido Plano – documento responsável por “formular uma

---

<sup>11</sup> Em fala na 17ª Feira Internacional da Indústria da Construção - Feicon, dois dias após o lançamento do MCMV, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou: “(...) o setor da construção civil que ficou 20 anos ‘morgando’ nesse país possa agora exercer o papel de setor econômico que mais pode ativar a economia do país.” (PAIXÃO, 2009).

<sup>12</sup> Rolnik (2015, p.300) aponta que “os empresários atingidos, liderados pela GAFISA e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o lobby junto à Fazenda para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno”. Os programas mexicano e chileno eram, assim como o MCMV, fortemente dependentes de subsídios estatais e possuíam grande protagonismo das construtoras e incorporadoras nacionais na viabilização de moradias populares.

<sup>13</sup> Liderados especialmente pela Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães (BONDUKI, 2009, p. 12).

<sup>14</sup> O déficit é essencialmente (85,7% dos domicílios) um problema urbano que se concentra em uma população com renda de até 3 salários mínimos (83,4% em 2013 e 83,9% em 2014) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 28-30).

<sup>15</sup> Nas palavras de Maria Rita Loureiro: “o PlanHab foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades. Este processo ocorreu durante mais de dois anos, mobilizando vários atores na sociedade e no Estado e gerando debates entre grupos de

estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 8), o MCMV incorporou apenas elementos do eixo financeiro ao ampliar muito os subsídios<sup>16</sup> destinados a viabilizar a aquisição de propriedade privada pela população de mais baixa renda.

No entanto, o MCMV deixou em segundo plano disposições referentes à política urbana e fundiária a ser executada pelos Municípios, bem como a adoção de soluções que não estivessem relacionadas à construção de novas unidades habitacionais, além de ter criado uma via alternativa de financiamento que era apartada do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>17</sup> (Lei 11.124, de 16 de junho de 2005), baseado em uma lógica mais ampla de diagnóstico da situação

---

várias regiões do país, com o acompanhamento direto de membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Como indicou a SNH na ocasião de seu lançamento, o plano representou a retomada do planejamento do setor habitacional no Brasil ao estabelecer ‘estratégias de longo prazo para solucionar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, universalizando o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro’ (Plano Nacional de Habitação, p. 5). Na verdade, a elaboração do PlanHab representou importante momento de capacitação para essa equipe da SNH, porque para sua confecção foram feitos numerosos estudos, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda, a par de análises de temas como a precificação dos produtos, cálculos de necessidade de subsídios etc. Conforme apontaram entrevistados, além de definir metas para atender o déficit habitacional para moradias subsidiadas (23 milhões até 2023), as políticas propostas no PlanHab procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e evitar erros de outras experiências como a do México, no governo Vicente Fox, que criou subsídios para a população de baixa renda sem, entretanto, conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde” (LOUREIRO, 2014b, p. 119-120).

<sup>16</sup> Bonduki atestou a relevância do vulto de recursos previsto ao MCMV da seguinte forma: “Nessa conjuntura, o governo decidiu aplicar R\$ 26 bilhões em subsídios para unidades novas, valor que somou ao que já estava previsto pelo PAC para a urbanização de assentamentos precários. Assim, adotou-se, na prática, o cenário de aporte de recursos mais otimista proposto pelo PlanHab, alcançando um investimento aproximado de 2% do Orçamento Geral da União em subsídios habitacionais, patamar que, de acordo com a estratégia prevista originalmente, deveria levar alguns anos para ser atingido.” (BONDUKI, 2014, p. 118.)

<sup>17</sup> Segundo o Instituto Polis, o SNHIS, “criado pela Lei Federal nº 11.124/2005, é fruto do 1º Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda, através da ação conjunta dos seus diversos agentes promotores” (POLIS, 2007, p. 3). O Sistema criava um complexo arranjo que pressupunha financiamento federal (por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS), de um lado, e planejamento municipal para recebimento desses recursos, de outro. Para a atuação de planejamento municipal, o Ministério das Cidades ficaria responsável por ajudar com assistência técnica para criação de instâncias de participação social, como conselhos municipais de habitação, e formulação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, que serviriam tanto para diagnosticar questões como o déficit habitacional, como para mensurar as necessidades financeiras e melhores formas de alocação desses recursos. Para uma breve descrição do arranjo e funcionamento do SNHIS e do FNHIS, ver Krause, Balbim e Neto (2013, p.10-16).

habitacional, de proposição de diferentes formas para sua solução e fortes mecanismos de participação social.

A politização<sup>18</sup> do caráter mais social que o “pacote” ganhou em sua fase final de formulação foi maximizada por declarações do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de sua ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff,<sup>19</sup> que prometeram, um mês antes do lançamento do MCMV, a construção de 1 milhão de casas populares (BONDUKI, 2008, p. 8), a serem entregues em um prazo não definido inicialmente.<sup>20</sup>

Por fim, em seu desenho final, para as diversas faixas de renda beneficiadas pela medida, a ideia era viabilizar o “sonho da casa própria”, fosse por meio de subsídios do Orçamento Geral da União a quem ganhava até três salários mínimos ou pela facilitação do crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para as construtoras e os beneficiários com renda familiar de até dez salários mínimos.

Essas soluções adotadas pelo programa, que garantiram, ao mesmo tempo, casas subsidiadas aos mais pobres e a expansão de um potencial mercado consumidor de classe média às incorporadoras, foram capazes de viabilizar uma coalizão que uniu, como poucas vezes na história,<sup>21</sup> empreiteiras e movimentos sociais de moradia em apoio ao MCMV (KLINTOWITZ, 2016, p.166-167).

Em seu lançamento, em 25 de março de 2009, o “pacote habitacional” deixou de ser uma medida pontual e tornou-se um programa, que foi chamado de “Minha

---

<sup>18</sup> O lançamento do MCMV em março de 2009 foi cercado de acusações da oposição de que o governo estaria usando a máquina para promover uma espécie de pré-candidatura da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. (GIRALDI, 2009.) O governo usou como estratégia de resposta a indicação de que todos os “bons programas sociais” lançados eram acusados de serem eleitoreiros, reforçando a politização do caráter social do MCMV (G1, 2009.)

<sup>19</sup> Reportagem sobre anúncio do pacote habitacional em encontro nacional de prefeitos, um mês antes da edição da medida provisória de lançamento do programa. (OLIVEIRA, 2009.)

<sup>20</sup> “Imaginávamos que fosse possível cumpri-lo em dois anos, mas não tem limite, não tem data. Portanto, ninguém me cobre que vamos fazer 1 milhão de casas em dois anos. A gente não tem que se importar com o tempo. Gostaria que terminasse em 2009. Sei que não dá. Se não der em 2010, que vá para 2011”, disse o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na apresentação do pacote habitacional. (D’AMORIM; PERES; IGLESIAS, 2009.)

<sup>21</sup> Danielle Klintowitz (2016, p.178) apontou que a coalizão entre o setor produtivo da construção civil e os movimentos de moradia já vinha sendo ensaiada em outros temas prévios ao MCMV, como no caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da moradia digna, que objetivava vincular 2% do orçamento geral da União a subsídios habitacionais.

Casa, Minha Vida” (MCMV). Ou seja, ao lançá-lo, o governo sinalizou que o programa não seria apenas uma medida anticíclica de combate à crise com recursos limitados, mas sim uma opção de política duradoura adotada para combater o déficit habitacional no país e garantir a facilitação de crédito para aquisição de casa própria por parte da classe média, política a ser incluída continuamente no orçamento do Ministério das Cidades.

Desde então, entre 2009 e 2017, foram contratadas mais de 4 milhões de unidades habitacionais segundo dados do governo (GOVERNO DO BRASIL, 2016), tornando o MCMV a política pública<sup>22</sup> de provimento habitacional que mais produziu moradias populares no Brasil.<sup>23</sup>

Do ponto de vista econômico, as cifras declaradas também são relevantes: o volume de investimento já superou R\$ 300 bilhões de reais<sup>24</sup> (aproximadamente 5% do PIB) se considerada a utilização de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de ter gerado mais de 1 milhão de empregos diretos e indiretos pelo aquecimento do setor (AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS, 2014).

Se os dados oficialmente divulgados do programa impressionam, existem, contudo, diversas dúvidas sobre os aspectos qualitativos legados pelo MCMV sobre as cidades brasileiras.

Diversos pesquisadores (KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013, *passim*; ROLNIK, 2015, p. 298-314; FIX e ARANTES, 2009, *passim*; CARDOSO et al, 2013, p. 146-159; MARQUES e RODRIGUES, 2013, *passim*; FERREIRA, 2015, *passim*) vêm apontando problemas gerados pelo MCMV do ponto de vista da inserção

---

<sup>22</sup> Ao longo de todo o texto, a expressão “política pública” será constantemente utilizada. Para facilitar a compreensão do leitor, estabelece-se, a partir desse momento, que sua definição nesse texto será a dada por Maria Paula Dallari Bucci (2013, cap. 2, sem página – livro eletrônico): “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”.

<sup>23</sup> A título comparativo, o período de maior produção de habitação popular antecedente ao MCMV havia ocorrido durante a existência do Banco Nacional de Habitação (1964-1986), em que foram construídas pouco mais de 2.3 milhões de unidades para o público-alvo de baixa e média renda (BONDUKI, 2012, p. 64).

<sup>24</sup> Até o lançamento da 3ª fase do MCMV em 2016, o governo havia indicado que o investimento atingira R\$ 294 bilhões de reais. (MAIA, 2016.)



urbanística<sup>25</sup> dos empreendimentos, da tipologia e qualidade dos imóveis, do impacto sobre a renda dos beneficiários, entre outros temas que suscitam dúvidas sobre os potenciais efeitos positivos do programa.

Além disso, esses pesquisadores passaram a questionar se a política não estaria reproduzindo os mesmos problemas de programas passados de provimento de habitações em massa, como na época do Banco Nacional de Habitação.<sup>26</sup> Nesse período, a produção habitacional ficou marcada por criar vazios urbanos decorrentes da construção de grandes empreendimentos em áreas localizadas nas franjas das cidades, pela desvinculação entre políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, pela precariedade das habitações em decorrência da ausência de infraestrutura urbana ao redor dos empreendimentos (esgotamento, luz elétrica, água encanada), pela carência na oferta de equipamentos públicos (escolas, creches, hospitais), serviços e comércio nas regiões em que os imóveis eram implementados, além do baixo padrão de qualidade arquitetônica dos imóveis, seja por sua tipologia ou pela criação de bairros imensos sem identidade (AMORE, 2013, p.30-31).

---

<sup>25</sup> De acordo com Coelho Nisida et al, “A interpretação da ideia de inserção urbana aqui utilizada procura dialogar com a conceituação que a literatura sobre planejamento urbano e políticas habitacionais tem consagrado, considerando, além da mera noção da localização no espaço, a articulação, a integração do objeto com seu contexto urbano e meio físico e os aspectos de acessibilidade a bens e serviços que qualificam a forma como o empreendimento habitacional e seus moradores se relacionam, física e funcionalmente, com a cidade” (COELHO NISIDA et. al, 2015, p. 64). A inserção urbanística dos empreendimentos do MCMV Faixa 1 já foi objeto de trabalho específico de urbanistas vinculados ao LabCidade da USP e ao Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento, que chegaram a construir uma ferramenta de avaliação de inserção urbana com objetivo de “oferecer parâmetros objetivos para a avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos, a fim de serem utilizados tanto pelas equipes técnicas de aprovação de projetos nas Prefeituras como por técnicos encarregados pela aprovação dos empreendimentos na Caixa Econômica e Ministério das Cidades”. Entre os temas considerados estão oferta de transporte, de equipamentos de comércio e serviços e desenho e integração urbana. Disponível em [https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2015/03/ITDP-Brasil\\_Ferramenta-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-Inser%C3%A7%C3%A3o-Urbana\\_em-PT\\_vers%C3%A3o-WEB.pdf](https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2015/03/ITDP-Brasil_Ferramenta-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-Inser%C3%A7%C3%A3o-Urbana_em-PT_vers%C3%A3o-WEB.pdf) . Último acesso em 04 de novembro de 2017.

<sup>26</sup> De acordo com o verbete do CPDOC da FGV (disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>): “Pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi instituído o Plano Nacional da Habitação e criado o Banco Nacional da Habitação, com sede no Rio de Janeiro. O banco deveria ser o gestor e financiador de uma política destinada a ‘promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda’, bem como a ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil. A pedra angular do BNH era o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha por finalidade principal prover recursos que garantissem a execução do Plano Nacional da Habitação.”

Resumidamente, é possível afirmar que enquanto o programa teve grande adesão por parte de Estados e Municípios em todo o país, como os números do MCMV indicam, é comum o questionamento sobre quão integrada essa produção habitacional está às políticas urbanas dos Municípios brasileiros (DENALDI, 2012, *passim*; KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013, *passim*).

### 1.1 Delimitação do escopo do trabalho

Conforme se aprofundará no capítulo 2, do ponto de vista da estruturação do programa, o MCMV é subdividido em modalidades que variam de acordo com a renda do beneficiário,<sup>27</sup> o tamanho dos municípios em que estão inseridos os empreendimentos e a origem dos recursos destinados às construções.

É relevante entender que, apesar de estar sob a mesma denominação, o Minha Casa, Minha Vida identifica mais uma marca<sup>28</sup> do que uma política pública uniforme,<sup>29</sup> na medida em que as modalidades têm objetivos, públicos-alvo, fontes de financiamento e atores distintos em sua fase de implementação.

Essas diferenças, por sua vez, se desdobram em arranjos jurídicos distintos, envolvendo tanto atores diferentes em determinadas situações quanto os mesmos agentes exercendo funções diferentes<sup>30</sup> a depender de qual subprograma se está tratando. Da mesma forma, na maioria dos casos, as modalidades são reguladas por

---

<sup>27</sup> Atualmente existem quatro faixas de renda para os beneficiários. Regulados por Portarias do Ministério das Cidades, os atuais valores máximos por Faixa são os seguintes: Faixa 1 – R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais); Faixa 1,5 – R\$ 2.600 (dois mil e seiscentos reais); Faixa 2 – R\$ 4.000,00 (quatro mil reais); Faixa 3 – R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

<sup>28</sup> Expressão usada por Caio Santo Amore (2015, p.15) em livro que avaliou a implementação do Minha Casa, Minha Vida em seis estados do país.

<sup>29</sup> Apenas para exemplificar, citam-se as distinções entre as modalidades do Faixa 1 e do Faixa 3, os “extremos” do programa. No primeiro caso, as unidades habitacionais são viabilizadas através de recursos orçamentários, sendo quase integralmente subsidiadas aos beneficiários. O público-alvo da faixa voltada aos mais pobres é majoritariamente considerado como déficit habitacional e essa demanda por moradia passa pelo cadastro de governos estaduais e municipais. Já o Faixa 3 é uma fonte de crédito habitacional, facilitando o acesso da classe média a moradias ofertadas pelo mercado e contando com subsídios modestos aos beneficiários.

<sup>30</sup> Os municípios têm o papel de seleção da demanda dos beneficiários nas modalidades destinadas à Faixa 1, enquanto nas Faixas 2 e 3 os interessados (beneficiários) na casa própria buscam os imóveis de maneira semelhante a qualquer outra compra de mercado – com os potenciais consumidores indo direto aos empreendimentos e, posteriormente, buscando o financiamento na Caixa Econômica Federal.

normas (especialmente as infralegais<sup>31</sup>) distintas, bem como as ferramentas jurídicas para sua implementação não são as mesmas (i.e. a origem dos recursos do Faixa 1 é o Orçamento Geral da União, enquanto das Faixas 2 e 3 é o FGTS).

Para esta dissertação, interessará apenas a Faixa 1<sup>32</sup> do programa para municípios com mais de 50 mil habitantes, cujo público-alvo é a população com renda familiar de zero a três salários mínimos.

Não tratarei, portanto, das Faixas 2 e 3 porque esses subprogramas possuem desenhos completamente distintos, que, em apertadíssima síntese, estão relacionados a mecanismos privados de oferta de novas unidades habitacionais. Isso significa que a análise dessas modalidades envolveria um estudo do funcionamento da captação de crédito para construção de novos imóveis pelas empreiteiras e da demanda privada por novas moradias de uma população de classe média,<sup>33</sup> bem como seus eventuais impactos.<sup>34</sup>

Do ponto de vista da demanda, as Faixas 2 e 3 abarcam potenciais beneficiários que *não* são o público-alvo majoritário da política habitacional do Estado, por não fazerem parte do déficit.<sup>35</sup> Trata-se de pessoas que estão buscando

---

<sup>31</sup> Bucci (2002, p. 271-272), ao tratar das funções normativas do Poder Executivo, indica que a utilização desses atos infralegais é um importante instrumento que dota o governo de flexibilidade para implementação de políticas públicas.

<sup>32</sup> A partir da 3ª fase do programa, lançada em 2016, também há uma faixa chamada de 1,5 – cujas regras se assemelham bastante às da Faixa 1. Esta Faixa será tratada de maneira menos aprofundada ao longo deste trabalho, tendo em vista ser a mais recente e pelo fato de ter uma execução extremamente diminuta em decorrência da crise econômica dos últimos anos no Brasil, fato que será melhor explorado nos capítulos 2 e 3 desta dissertação.

<sup>33</sup> Faz-se uma ressalva sobre essa assertiva. É importante compreender que as faixas do MCMV são iguais para todo o território nacional apesar das diferenças de renda e custo de vida existentes entre regiões distintas no país. Apesar de terem desenhos bastante semelhantes, é muito distinta a capacidade de aquisição de um imóvel, ainda que com graus de subsídio maiores, para uma família que possui renda na parte inferior da Faixa 2 (R\$ 2.600 por mês) e de uma família que possui nível mais próximo da parte superior da Faixa 3 (R\$ 9.000 por mês).

<sup>34</sup> Para uma análise das Faixas 2 e 3 no país, ver Ferreira (2012, p.39-59), que trata esses subprogramas como o “segmento econômico” do MCMV.

<sup>35</sup> “A produção do MCMV dirigida à faixa 1 corresponde, grosso modo, àquela que concentra a maior parte do déficit habitacional do país. O déficit, conforme definição adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP) (Brasil, 2011), é composto por quatro componentes, a saber: i) precariedade habitacional; ii) coabitação familiar; iii) ônus excessivo com aluguel; e iv) adensamento excessivo em domicílios locados” (LIMA NETO, KRAUSE e FURTADO, 2015, p. 8). É interessante notar que a definição de déficit é multifacetada, pois abrange, ao mesmo tempo, uma dimensão de renda (i.e. ônus excessivo com aluguel, que é o comprometimento de mais de 30% da renda com moradia) até questões de bem-estar (i.e. adensamento excessivo, que se refere aos casos em que três ou mais indivíduos utilizam o mesmo cômodo).

“apenas” empreendimentos para aquisição, podendo, de acordo com a sua renda, contar com algum nível de subsídio do governo federal, ofertado via bancos públicos federais no momento da obtenção do financiamento.

Em outras palavras, essas modalidades foram desenhadas para ser, comparativamente, mais parecidas com uma política econômica de estímulo ao consumo e crédito à classe média – como a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aquisição de carros novos – do que uma política social focada na base da pirâmide social, que é de interesse do autor. Ou seja, o público-alvo das Faixas 2 e 3, como regra geral, não constitui o centro da política habitacional de Estados e Municípios.

Quanto aos motivos da escolha de estudar o Faixa 1, estes serão melhor explorados ao longo desta introdução, mas um dos elementos centrais para entender esse recorte decorre do fato de que é nas modalidades desta faixa que se observa o “casamento” entre a implementação das políticas setoriais de habitação por Estados e Municípios e a correspondente coordenação interfederativa de uma das políticas públicas de maior escala atualmente no Brasil.

Isso se dá porque, conforme se demonstrará a seguir, é preciso levar em consideração que a política de habitação de Estados e Municípios é mais ampla do que apenas o provimento de novas habitações, na medida em que envolve políticas de regularização fundiária, aluguel social, reurbanização de favelas, entre outras. E, ainda, que no bojo das políticas de provimento habitacional, o MCMV é apenas *uma* opção que pode coexistir com outras medidas locais de produção de novas casas.

Reforça-se, ainda sobre esse “casamento”, que é inviável que o MCMV Faixa 1 seja implementado sem a atuação ativa dos entes locais. Enquanto nas Faixas 2 e 3, os municípios têm uma participação menor, limitando-se apenas a licenciar os empreendimentos, como em qualquer outro novo prédio na cidade, na Faixa 1, apenas para citar alguns exemplos, aos entes locais foram delegados os papéis de seleção dos beneficiários (demanda do MCMV), a possível doação de terrenos para os empreendimentos e a adoção de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para facilitar a implantação de habitações de interesse social em áreas dotadas de maior infraestrutura urbana.

Sobre a relevância do papel dos municípios e como o programa federal deve se relacionar com as políticas de desenvolvimento urbano locais, Bonduki fez um apontamento extremamente relevante à época do lançamento do MCMV:

É importante ressaltar que *são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos* se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus *planos diretores e habitacionais*, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos (BONDUKI, 2009, p. 13, grifos meus).

Diante desse contexto, este estudo almeja investigar como um Município se adapta para incorporar em sua política habitacional local o MCMV Faixa 1 desenhado pela União. Isto é, quais são os desafios e dificuldades que o ente local enfrenta, ao buscar atacar a precariedade<sup>36</sup> habitacional de sua população mais pobre, incorporando um programa do governo federal que não é pensado para suas necessidades específicas. E, caso existam, que inovações<sup>37</sup> surgem ao longo dessa implementação.

## **1.2 Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 e os desafios da coordenação interfederativa**

---

<sup>36</sup> De acordo com o Plano Municipal de Habitação de São Paulo, “o conceito de precariedade habitacional é complexo, e se estrutura a partir de um conjunto grande de condicionantes. Um dos estudos mais consistentes sobre o tema (CEM/Cebrap e Ministério das Cidades, 2007) identifica a precariedade habitacional a partir de dados socioeconômicos dos moradores, como a renda média (geralmente abaixo dos três salários mínimos), os anos de estudo do responsável, a taxa de alfabetização, aos quais se somam dados sobre a qualidade da moradia em si, como o tipo da construção (se de alvenaria ou de madeira), a posse ou não da moradia e do terreno, o número de cômodos, a presença ou não de sanitários, de cozinha. Por fim, analisam-se dados urbanísticos como a presença ou não de rede de esgoto ou fossa séptica, de abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica, de lixo coletado. Na prática, são favelas mais ou menos consolidadas, muitas delas assentadas em áreas de risco (de enchente, deslizamento ou incêndio/explosão) ou impróprias (áreas contaminadas, por exemplo), loteamentos periféricos, cortiços” (SEHAB, 2016, p. 7).

<sup>37</sup> A definição de inovação no setor público utilizada nesta dissertação será a tradução feita por Cavalcante e Cunha do conceito amplo utilizado pelo relatório do Grupo de Especialistas em Inovação do Setor Público da Comissão Europeia: “a inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública (Comissão Europeia, 2013).” (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 15.)

É comum que, entre os juristas, ao estudar uma política pública em um trabalho acadêmico, os esforços se encerrem após a descrição das atribuições de cada um dos órgãos envolvidos na sua implementação. Nas palavras de Diogo Coutinho:

a discussão sobre os efeitos de leis e de políticas públicas privilegia, entre nós, enfoques e abordagens predominantemente estruturais (em oposição a funcionais), que tendem a ser estáticos, formais ou procedimentais. Exemplos disso são controvérsias e disputas de interpretação envolvendo a observância de regras de competência, a autonomia de órgãos e entes públicos, a legalidade dos atos praticados por autoridades administrativas e as possibilidades e limites da revisão de decisões de política pública pelo Judiciário (COUTINHO, 2010b, p. 5, grifos meus).

Ainda que o trabalho descritivo seja necessário, parece-me que, a partir de uma ótica jurídica, tal abordagem seria menos interessante do que um estudo que observasse a lei em ação, o chamado *law in action*.<sup>38</sup> No caso do MCMV Faixa 1 isso significa que, embora relevante, a mera descrição de seu desenho não é suficiente para captar questões centrais da implementação da política pública. Isto é, ao descrever o programa, não se pode pressupor que, automaticamente, cada

---

<sup>38</sup> Coutinho aponta as origens da expressão *law in action* no debate jurídico, referenciando o professor Roscoe Pound, que cunhou a expressão em um texto no início do século XX: “Para o jurista realista norte-americano Roscoe Pound, o *law in the books* se distingue do *law in action*. O primeiro se refere às normas que pretendem governar as relações entre os homens, ao passo que o segundo diz respeito àquelas normas que efetivamente as governam, explica Pound (1910, p.15)” (COUTINHO, 2014b, p. 280). A expressão se relaciona, no limite, a uma análise de como o direito se efetiva na prática, e não de uma mera descrição de como deveria ser. O tema do papel do direito em sua ação cotidiana, entretanto, possui uma longa tradição na sociologia jurídica internacional posterior ao trabalho do autor norte-americano. Para uma visão da evolução do Realismo Jurídico “Legal Realism” norte-americano (fim do século XIX e início do século XX), que se opunha ao formalismo e idealismo vigentes nas universidades daquele país em prol de uma análise mais pragmática e utilitária do direito que incluísse as ciências sociais em sua análise, passando pelo movimento “Law and society” (segunda metade do século XX), que ressaltava a importância de estudos empíricos no direito até o período atual, em que esse movimento passou a priorizar estudos que levassem em conta a dimensão do impacto de raça, gênero, origem, entre outros atributos, ver Sarat (2007). Para uma comparação entre as tradições americana (protagonizada inicialmente por Roscoe Pound, que cunhou a expressão “law in action”) e europeia (protagonizada inicialmente por Eugen Ehrlich, que cunhou a expressão “living law”) do realismo jurídico, ver Nelken (1984). Para uma visão bastante recente e abrangente do significado do movimento do Novo Realismo Jurídico norte-americano “New Legal Realism”, que possui uma preocupação grande com a interdisciplinaridade no estudo dos mais diversos fenômenos e agentes que envolvam questões jurídicas de caráter prático, ver Mertz (2016).

ator desempenhe à perfeição a sua função definida por lei sem que se considerem os retrocessos, impasses e, até mesmo, as inovações geradas pela implementação da política pública no âmbito local.

Em se tratando de um programa desenhado no âmbito da União e sendo o Brasil uma federação complexa, o presente trabalho, ao se utilizar da categoria “coordenação interfederativa”,<sup>39</sup> aproxima-se do exercício empreendido por cientistas políticos (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO e FRANCESE, 2007; ABRUCIO, 2010; LOUREIRO et al, 2014b). Afinal, são esses estudiosos que apontam a constante necessidade de equilibrar a implementação de políticas públicas em um país em que o poder central concentra maior volume de recursos e capacidade técnica com a autonomia que um Estado federalista pressupõe para as instâncias locais.

Cabe destacar que, mesmo utilizando uma perspectiva de análise que se aproxima da ciência política, o trabalho se situa no campo do direito, na medida em que é por meio da análise legislativa, de acordos de cooperação e de contratos – ou seja, por intermédio do exame de ferramentas essencialmente jurídicas – que se buscará compreender as dificuldades e inovações na implementação do MCMV Faixa 1 no Município de São Paulo.

Interessa, nesta análise do direito aplicado a uma política pública específica, buscar compreender como as ferramentas jurídicas foram utilizadas, adaptadas ou ressignificadas com o objetivo de viabilizar a ação governamental<sup>40</sup>. Nesse sentido,

---

<sup>39</sup> Lotta define esse processo de coordenação nos seguintes termos: “De modo geral, a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (Ariznabarreta, 2001), o que, no caso das políticas sociais brasileiras, se concretiza com o governo federal normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações.” (LOTTA, 2014, p. 5.)

<sup>40</sup> Ao longo deste trabalho o mote será tentar compreender no âmbito da implementação do MCMV Faixa 1 aquilo que Coutinho indica como sendo a vantagem da compreensão funcional do direito na análise de uma política pública “o ângulo funcional permite que o direito seja tomado, simultaneamente, como uma técnica de escolha de meios jurídicos de políticas públicas, como a análise da adequação desses meios aos fins almejados e como a avaliação dos resultados concretamente alcançados, em termos de efetividade social.” (COUTINHO, 2014, p. 63)

objetiva-se verificar como se deu o uso funcional do direito<sup>41</sup> para garantir a execução do MCMV Faixa 1.

O empreendimento de pesquisa, entretanto, não é completamente inovador. Trabalhos de outros juristas já estudaram impactos regulatórios da chegada do MCMV Faixa 1 em âmbito local (ACOSTA, 2015), além de ser recorrente o esforço de urbanistas e outros cientistas sociais (CARDOSO et al, 2013; AMORE et al, 2015) na compreensão dos desdobramentos territoriais do programa. O que não é comum é que, a partir de uma lente jurídica, se apresente o desenho do programa de maneira geral e se realize em maior profundidade o estudo de uma localidade específica no momento da implementação do Faixa 1. Quer dizer, são menos frequentes os casos de estudos que esmiuçaram os instrumentos jurídicos – legais, regulatórios, contratuais e de gestão pública – utilizados por uma Prefeitura como a de São Paulo para compreender como o Município lidou com as dificuldades de implementação e superou (ou não) os desafios impostos para a execução da política. É essa a contribuição que este trabalho pretende trazer ao estudo do MCMV.

Tornando menos abstrata a assertiva anterior, quer se investigar, por exemplo, como a diretriz da norma federal do programa que trata da necessidade de utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade<sup>42</sup> como critério de priorização de recursos do MCMV foi interpretada e implementada por São Paulo. Foram utilizadas as tradicionais Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para implementação dos empreendimentos? Algum novo instrumento foi utilizado? Qual? Em suma, quer se entender, de um lado, como a Prefeitura de São Paulo se adaptou, por meio de arranjos jurídicos, para a execução da política diante das diretrizes federais e, de outro, se esses próprios ajustes de alguma forma moldaram o programa federal, dando-lhe, assim, traços peculiares em cada localidade onde foi posto em marcha.

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, pode-se dizer que o trabalho, ainda que no âmbito do estudo de apenas uma política pública, objetiva realizar o que Bucci trata como a busca por “compreender de que modo as formas jurídicas da ação governamental influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento”. (BUCCI, 2013, p. 19-20)

<sup>42</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.



No tocante à escolha do aprofundamento em uma cidade específica, isso decorre do fato de que são abundantes os estudos<sup>43</sup> que comprovam que não há apenas uma forma de implementação do MCMV Faixa 1, mas centenas. Conforme se mostrará ao longo da dissertação, isso está relacionado ao arranjo federativo brasileiro que, desde a última Constituição, atribuiu *na prática* o provimento de habitações de interesse social<sup>44</sup> aos entes locais na medida em que alocou as competências da política urbana aos Municípios.<sup>45</sup>

Resumidamente, esta dissertação parte da premissa que não há, no limite, como expandir os achados da implementação do MCMV Faixa 1 de um município para outros, pois isso pressuporia que um conjunto de elementos muito amplo é suficientemente parecido, como a estrutura fundiária da cidade, sua regulação urbanística (i.e., Plano Diretor e Lei de Zoneamento) e, até mesmo, o desejo político de prefeitos e governadores de buscar recursos federais do MCMV para colaborar com sua política habitacional. Isso não significa, de outro lado, que certas lições extraídas de determinada experiência local não possam ser mapeadas com alguma utilidade para outras cidades se aproximando daquilo que Bucci (2013, sem página – livro digital) chama modelo institucional, isto é, “um determinado padrão de arranjo institucional, passível de aplicação e replicação em modelos semelhantes”.

Isso quer dizer que o esforço para entender o MCMV Faixa 1 deve ir do arranjo geral – predominantemente estruturado no âmbito federal – ao impacto territorial, cujo protagonismo é essencialmente municipal, pois são esses entes que detêm um conjunto de instrumentos urbanísticos instituídos na Constituição Federal de 1988 e ampliados ou regulados em leis posteriores.

Desse modo, busca-se compreender uma política de provimento de habitação de interesse social – HIS (MCMV Faixa 1, que é apenas uma das linhas<sup>46</sup> de uma

---

<sup>43</sup> Apenas para citar alguns, SANTO AMORE (2015, *passim*), ADAUTO e CARDOSO (2013, *passim*), KRAUSE, FURTADO e LIMA NETO (2015, *passim*), MARQUES e RODRIGUES (2013, *passim*), RODRIGUES (2014, *passim*), KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO (2013).

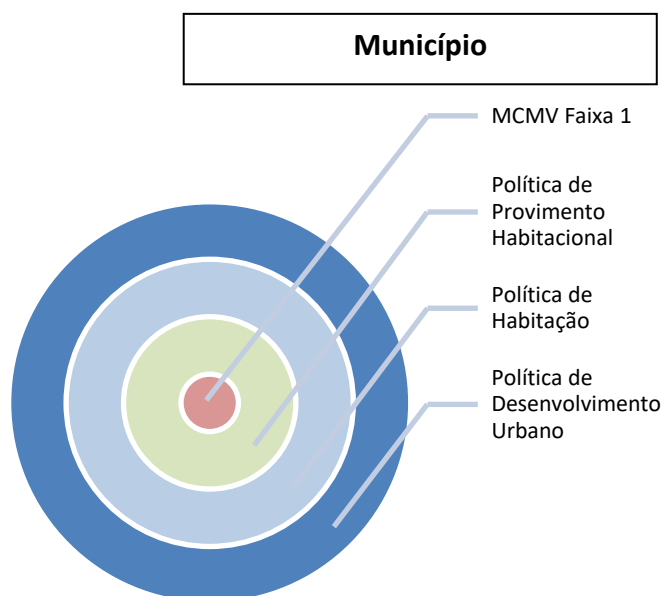
<sup>44</sup> Na atual Constituição, de 1988, a competência de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” é uma competência comum a União, Estados e Municípios, de acordo com seu art. 23, inciso IX.

<sup>45</sup> Arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

<sup>46</sup> Exemplos de outras linhas em São Paulo são a locação social pública ou de mercado, a urbanização de favelas, a regularização fundiária, entre outras possibilidades (SEHAB, 2016, *passim*).

política habitacional) como algo que idealmente seria integrado à política de desenvolvimento urbano da cidade e que passa por um diálogo interfederativo<sup>47</sup> entre União e Município, conforme demonstra a figura ilustrativa abaixo:

Figura 1 - Papel do MCMV Faixa 1 nas políticas habitacional e urbana



Fonte: elaboração própria.

### 1.3 Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 em São Paulo e as inovações observadas no *Law In Action*

Justificadas a relevância e a pertinência de uma análise territorial do MCMV Faixa 1, é oportuno explicitar os elementos que motivaram o enfoque no Município de São Paulo.

O primeiro ponto de destaque dessa escolha é que a cidade é um caso extremo no que se refere às necessidades de moradia da população – São Paulo

---

<sup>47</sup> Na própria política habitacional, esse diálogo interfederativo não se esgota no MCMV, existindo recursos estaduais (i.e., CDHU, SABESP) de provimento de habitação, recursos federais para reurbanização, entre outros.

possui o maior déficit habitacional e inadequação domiciliar absoluto do país,<sup>48</sup> além da grande dificuldade de acesso à terra para novas construções em decorrência do alto preço do metro quadrado de construção<sup>49</sup> no município.

Se as demandas habitacionais são relevantes, São Paulo também é um interessante caso de cidade com um longo histórico de uso inovador de instrumentos urbanísticos em seu passado. Muito antes de a Constituição de 1988 exigir que os municípios com mais de 20 mil habitantes organizassem seu desenvolvimento urbano por meio de Planos Diretores, São Paulo já possuía legislação específica de planificação de seu território (o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 – Lei Municipal 7.688, de 30 de dezembro de 1971).

Além disso e sem entrar no mérito da forma como foram implementados na cidade,<sup>50</sup> mais de uma década antes da promulgação do Estatuto da Cidade<sup>51</sup>, o Município já havia sido pioneiro no uso de mecanismos de captura da mais-valia urbana,<sup>52</sup> ou seja, da valorização gerada por investimentos públicos ao proprietário privado. São exemplos: a outorga onerosa do direito de construir<sup>53</sup> e os certificados

---

<sup>48</sup> O Plano Municipal de Habitação de 2016, baseando-se em dados da Fundação João Pinheiro, estimou em 358.097 domicílios o déficit habitacional e 272.097 domicílios em situação de inadequação (SEHAB, 2016, p.21).

<sup>49</sup> Segundo pesquisa FIPEZap finalizada em 2017, São Paulo é a segunda cidade mais cara do país, com custo médio de R\$ 8.680 reais para cada m<sup>2</sup>. (EXAME, 2017.)

<sup>50</sup> Dentre os instrumentos de captação da mais-valia urbana, a implementação das operações urbanas consorciadas na cidade de São Paulo é especialmente alvo de críticas de diversos autores, como Maricato e Ferreira (2002), que apontaram o privilégio dos interesses do mercado imobiliário em detrimento de projetos urbanos mais inclusivos, ou Santoro e Macedo (2014), que trataram das remoções nas operações urbanas consorciadas. Para uma visão mais abrangente das potencialidades do instrumento, ver a tese de doutoramento de Camila Maleronka (2010).

<sup>51</sup> Para uma análise das operações urbanas consorciadas no arcabouço legal (especialmente no Estatuto da Cidade) e constitucional, ver Massonetto (2003).

<sup>52</sup> Furtado adota o seguinte conceito: “Um entendimento alternativo para o termo “mais-valias fundiárias urbanas” como objeto de recuperação por parte do poder público, é o que remete à valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos da renda econômica da terra, usualmente considerados como posteriores ao momento de aquisição da terra por um determinado proprietário. Trata-se, portanto, da valorização territorial ocorrida na constância da propriedade.” (FURTADO, In: SANTORO (org.), 2004, p. 57-58.)

<sup>53</sup> No atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (art. 340, I da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014), ficou legalmente estabelecida a subvinculação de 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano para “aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3”.

de potencial adicional de construção (CEPAC),<sup>54</sup> cujos recursos vêm sendo parcialmente subvinculados para construção de HIS na última década. Ainda, no período recente, o Plano Diretor da cidade inovou mais uma vez ao instituir mecanismos para ligar a captura de valor de empreendimentos das áreas mais ricas ao provimento de habitação de interesse social, como a cota de solidariedade.<sup>55</sup>

Do ponto de vista burocrático, ainda que sejam recorrentes as críticas à sua atuação, a mera existência de uma empresa pública municipal com mais de cinquenta anos de experiência no provimento de HIS, como a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) de São Paulo, chama atenção.

Como derradeiro motivo, pode-se apontar o fato de que nos oito anos de programa, a cidade de São Paulo foi governada por grupos políticos ora alinhados com o governo federal (2013-2016 – Fernando Haddad/Dilma Rousseff e 2017 – João Doria/Michel Temer); ora opositores do governo central (2009-2012 – Gilberto Kassab/Luiz Inácio Lula da Silva e Gilberto Kassab/Dilma Rousseff; 2016 – Fernando Haddad/Michel Temer). Tal fato interessa, na medida em que o arranjo institucional<sup>56</sup> do MCMV Faixa 1 enseja um grau importante de coordenação entre entes municipais e órgãos federais. Em outras palavras, não são viabilizados empreendimentos na

---

<sup>54</sup> Atualmente existem quatro Operações Urbanas no Município de São Paulo, sendo que três delas – Operações Urbanas Consorciadas Água Branca (22%), Água Espraiada (10%) e Faria Lima (10%) – preveem subvinculação dos recursos captados para viabilização de habitações de interesse social.

<sup>55</sup> Arts. 111 e 112 do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014).

<sup>56</sup> Ao longo desse trabalho a expressão “arranjo institucional” será constantemente usada. Não será objeto dessa dissertação uma análise propedêutica do conceito. De toda forma, a expressão será empregada, conforme definição dada por Maria Paula Dallari Bucci (2013, cap. 3, sem página – livro eletrônico): “Arranjo institucional é locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático. É utilizada em substituição à expressão vaga ‘outcomes dos processos políticos’. Como a exteriorização de uma política pública é muito diversa e variável, a noção de arranjo, menos comprometida com um aspecto formal determinado, é mais adequada à descrição do fenômeno, dado que qualquer política pública é necessariamente a composição de um conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, orientado à implementação de uma mudança estratégica. O arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo” (grifos meus). Esse caráter de “mapa de competências” vinculado ao arranjo institucional será bastante destacado ao longo do capítulo 2 deste trabalho.

cidade se o Município não almejar pleitear estes recursos federais e for nessa empreitada bem-sucedido.

Por esses motivos, supõe-se que São Paulo possui um grau relevante de maturidade institucional para rapidamente incorporar e articular uma grande política de provimento habitacional como o MCMV ao arcabouço urbanístico da cidade, caso isso fosse buscado por seus mandatários. Além disso, pelos enormes desafios habitacionais do município, supõe-se que o financiamento garantido pelo programa federal deve ser um importante recurso para viabilizar a política de provimento de habitação de interesse social na capital paulista. A hipótese, portanto, é que, por suas características econômicas, institucionais e regulatórias, São Paulo tem o potencial de apresentar uma implementação do MCMV Faixa 1 com inovações, que serão desvendadas neste trabalho.

Em outras palavras e retomando as ideias anteriormente apresentadas, de que a implementação do MCMV Faixa 1 não é “automática e uniforme” pelos responsáveis legalmente estabelecidos, e de que cada município tem suas particularidades no momento em que a política “chega” à cidade, é interessante saber que tipo de dificuldades, impasses e inovações decorreram desse “casamento” entre uma política federal e as particularidades locais. É igualmente importante entender por meio de que processos jurídicos tais dificuldades e impasses são, em alguns casos, solucionados com ganhos de efetividade<sup>57</sup> para o MCMV na cidade de São Paulo.

---

<sup>57</sup> Ao tratar da importância do direito como uma “tecnologia” voltada ao desenvolvimento, Coutinho, sem utilizar especificamente a expressão “efetividade”, acaba abordando o tema de maneira bastante clara: “Por isso, cabe, em grande medida, ao direito das políticas públicas redistributivas evitar que ocorram distorções e falhas de diferentes naturezas, mas sobretudo aquelas resultantes da própria estruturação e operação jurídica dessas políticas. Assim, diante disso, pode-se dizer que uma das principais funções que o direito – e seus operadores – pode cumprir em políticas de desenvolvimento voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade é a de minimizar desvios de finalidade, erros de inclusão e exclusão, obliteração do escopo, desperdício de recursos, multiplicação desnecessária de tarefas, existência de lacunas e de disputas de competência, falta de transparência e controle social no desenho, implementação e avaliação dessas políticas, bem como toda sorte de ineficiências (expressão adotada aqui como designação genérica) que façam com que o esforço de desenvolvimento produza externalidades ou custos sociais desnecessários ou gere efeitos concentradores de renda. Ao fazê-lo, o direito, como uma “tecnologia” voltada ao desenvolvimento, assegurará ganhos de equidade, isto é, melhoras qualitativas nos índices de desigualdade e pobreza e, com isso, contribuirá para o desenvolvimento.” (COUTINHO, 2013, sem página – livro eletrônico).

Pode-se supor que as próprias dificuldades podem ser fontes de inovação para a política pública, e isso é parte do que quer se demonstrar ao final desta dissertação. Sobre esse tema, há extensa literatura na ciência política que trata da relevância da fase de implementação na conformação das políticas públicas (“bottom up”), tendo em vista que, na realidade, não há um ciclo estanque que separa a formulação e o planejamento da execução das ações governamentais, mas que todas essas fases ocorrem de maneira simultânea e influenciam uma a outra no processo (SABATIER, 1986, p. 30-36; HJERN e HULL, 1982, *passim*; ELMORE, 1979, *passim*; LOTTA, 2012, p. 8-19). Nesse sentido, as alterações em decorrência das dificuldades de implementação não são *patologias* na execução das políticas públicas, mas fazem parte do próprio processo de sua execução.

Conforme se verá no terceiro capítulo deste trabalho, um exemplo marcante da ausência de terrenos economicamente viáveis na cidade de São Paulo foi a necessidade de se adensar verticalmente os empreendimentos do Faixa 1 e, para tal, foi preciso alterar uma regulação do Ministério das Cidades que vedava a existência de elevadores nesses imóveis. A flexibilização mencionada é um caso típico de como a implementação pode trazer inovações decorrentes de entraves comuns da política.

#### **1. 4 Metodologia e organização da dissertação**

Como metodologia, utiliza-se sobretudo o **estudo de caso**, partindo da premissa de que cada implementação do MCMV Faixa 1 é um caso particular. Nesse sentido e usando as lições de Robert Yin, trata-se de um estudo de caso *único*, justificado como sendo um caso *crítico*, em que

o caso único pode representar uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria, confirmando, desafiando ou ampliando a teoria. Esse estudo pode até mesmo ajudar a reenfocar as futuras investigações em todo um campo (YIN, 2015, p. 54-56).

Para a viabilização dos objetivos de pesquisa, foram utilizados os seguintes métodos complementares:

a) **análise de diplomas legais, infralegais, convênios e contratos referentes às modalidades do Faixa 1 desde sua criação no Município de São Paulo:** tal método serviu para permitir o mapeamento dos objetivos, das ferramentas e do arranjo institucional do programa instituído pelo governo federal (capítulo 2), e também para avaliar como as modalidades analisadas do MCMV têm sido incorporadas localmente na legislação da cidade de São Paulo (capítulo 3).

Por meio desse método, também foi possível traçar um quadro evolutivo da política pública, na medida em que suas adaptações e alterações estão refletidas nestas normas e contratos, acompanhando tanto as fases do programa determinadas no âmbito federal, quanto as inovações institucionais utilizadas nos novos marcos jurídicos municipais, como o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

b) **análise bibliográfica interdisciplinar:** conforme já indicado, dada a complexidade dessa política pública, diversos acadêmicos, gestores públicos, movimentos sociais e institutos de pesquisa têm se debruçado sobre os impactos do programa MCMV no país. Tendo em vista o instrumental limitado que uma investigação restrita apenas à bibliografia jurídica poderia implicar para a compreensão do programa, este trabalho levou em consideração o maior número e as mais diversas contribuições sobre o tema para realizar uma análise crítica sobre os impactos da política. Nesse compêndio, foram particularmente relevantes para esta dissertação as contribuições de estudos empíricos ou de análise de dados sobre o programa, na maioria das vezes realizados por urbanistas ou cientistas sociais;

c) **análise de documentos governamentais contendo dados sobre o MCMV:** voltada à compreensão das dimensões quantitativas da política pública em São Paulo, especialmente no que toca ao volume de unidades habitacionais contratadas e entregues. Os dados quantitativos também servem para oferecer um parâmetro comparativo entre a execução do MCMV Faixa 1 em São Paulo e em outros municípios brasileiros, bem como traçar

um quadro evolutivo da política nas diferentes gestões que passaram pela cidade;

d) **entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais:** foram utilizadas para compreender quais são as dificuldades enfrentadas pelos gestores na implementação da política pública no município, bem como para conferir ao trabalho um componente qualitativo das soluções adotadas e suas motivações ao longo dos oito anos do MCMV Faixa 1 na cidade.

Foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas, sendo: uma com a assessora especial do atual secretário de Habitação do Município de São Paulo (Marcia Terlizzi,<sup>58</sup> por indicação explícita do secretário Fernando Chucre – gestão João Doria); duas com ex-secretários de Habitação (Ricardo Pereira Leite<sup>59</sup> – gestão Gilberto Kassab e João Sette Whitaker Ferreira<sup>60</sup> – gestão Fernando Haddad); e uma entrevista com ex-assessor especial da Secretaria de Governo do Município de São Paulo (Celso Santos Carvalho<sup>61</sup> – Gestão Fernando Haddad).

A seleção de entrevistados da alta administração da Secretaria de Habitação decorre do fato de que essa é a pasta da Administração Direta<sup>62</sup> responsável por incorporar o MCMV Faixa 1 na política municipal.

---

<sup>58</sup> Apesar de sua indicação ter sido feita pelo atual Secretário de Habitação do Município de São Paulo, Fernando Chucre, Márcia Terlizzi é funcionária de carreira da Prefeitura de São Paulo, tendo atuado em cargos de chefia, assessoramento e direção na SEHAB por mais de uma década.

<sup>59</sup> Além de secretário de Habitação entre 2010 e 2012, Leite foi diretor (2005-2006) e presidente da COHAB (2009-2012), bem como secretário adjunto de Habitação (2009-2010).

<sup>60</sup> Atuou como secretário entre dezembro de 2015 e dezembro de 2016. Antes dele, também na gestão Fernando Haddad, atuou como secretário de Habitação o engenheiro José Floriano de Azevedo Marques Neto (2013-2015).

<sup>61</sup> Atuou como assessor especial da Secretaria Municipal de Governo entre maio de 2014 e outubro de 2015, com a função de acompanhar o Programa de Metas da gestão Fernando Haddad, especialmente no tocante à sua meta 35 – “Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais”. Para mais informações sobre o Programa de Metas (2013-2016), ver [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004\\_AF\\_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf).

<sup>62</sup> Outra protagonista da implementação do MCMV Faixa 1 na cidade é a COHAB-SP, empresa pública vinculada à SEHAB, que é responsável principalmente pela operacionalização da política habitacional concebida pela Administração Direta.



Quanto à escolha de se entrevistar secretários e ex-secretários de habitação (cada um de uma das gestões acima mencionadas) ou quem eles indicassem (caso da assessora especial Marcia Terlizzi), essa decisão decorreu do fato de que estas pessoas foram ou ainda são atores políticos relevantes na execução do programa. Possuem uma visão macro das dificuldades de implementação do MCMV Faixa 1, bem como da relevância do programa para o todo da política de habitação do Município de São Paulo, inclusive no tocante à sua relação com o governo federal e outros atores relevantes no arranjo institucional da política pública como empresas, a Caixa Econômica ou movimentos sociais.

No que tange à entrevista com ex-assessor especial da Secretaria de Governo (SEGOV) do município no início do governo Fernando Haddad, esta ocorreu porque se formou um grupo de acompanhamento do Programa de Metas na pasta e uma de suas principais atribuições era acompanhar a intenção de viabilizar 55 mil casas ao longo da gestão Fernando Haddad, sendo que o MCMV era o principal instrumento para atingir esse objetivo. Como essa meta era acompanhada especificamente por Celso Carvalho,<sup>63</sup> o ex-assessor possuía uma visão ampla das dificuldades e adaptações do programa na cidade ao longo do referido período.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos, contadas a introdução e a conclusão, conforme explicitado a seguir:

O **segundo capítulo** servirá para apresentar os objetivos, o arranjo institucional e as ferramentas do MCMV Faixa 1. A proposta é evidenciar o que desejava o governo federal com o lançamento do programa e, posteriormente, com

---

<sup>63</sup> A indicação de Celso Carvalho foi feita por outros agentes públicos, que apontaram que este servidor tinha especificamente a função de “destravar” os empreendimentos do MCMV Faixa 1 na Prefeitura. Inicialmente focada no acompanhamento do licenciamento dos empreendimentos, sua atuação acabou sendo mais ampla, incluindo o acompanhamento personalizado de empresas e entidades organizadoras que viabilizavam unidades habitacionais na cidade. Em suas próprias palavras: “Nesse sentido, a minha relação era de monitoramento do programa, do andamento dessa meta, acompanhamento do processo de implementação dos empreendimentos pela secretaria de Governo. Então, desde desapropriação, aprovação de projetos, licenciamento, contratação com a Caixa”.

as alterações que se seguiram entre 2009 e 2017, bem como ressaltar quais instrumentos a União lançou mão para tornar isso possível. Ao tratar do arranjo institucional, ou seja, o “mapa de competências” de quem faz o quê para viabilizar o programa, se dará especial atenção ao papel da União e dos Municípios, já que, como dito, esse trabalho parte de uma base teórica de estudos sobre a articulação interfederativa para tratar do MCMV.

No **terceiro capítulo**, em que está o cerne do trabalho, realiza-se a análise de um estudo de caso de implementação do MCMV Faixa 1 no Município de São Paulo. Partindo de uma ótica jurídica e baseando-se tanto na análise legislativa, contratual e de editais de chamamento dos empreendimentos, como na percepção de gestores municipais, serão apresentados os desafios de viabilizar a implementação de um programa *one size fits all* desenhado em Brasília e como a municipalidade criou instrumentos inovadores e adaptativos para lidar com as dificuldades da política na cidade.

Por fim, o **quarto e último capítulo** será destinado à conclusão, em que serão destacados, de maneira crítica, quais são os aprendizados extraídos do estudo de caso, indicando medidas tendentes a aprimorar o programa.

## 2 O DESENHO FEDERAL DO MINHA CASA, MINHA VIDA FAIXA 1

O MCMV foi criado por meio da Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009. Conforme já indicado, a política foi segmentada em modalidades, principalmente de acordo com a renda familiar dos beneficiários, mas também se diferenciaram ações entre zonas rurais (Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR) e urbanas (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU), sendo que as modalidades do PNHU concentraram praticamente todo o orçamento destinado ao MCMV.<sup>64</sup>

Ao longo da tramitação do Projeto de Lei de Conversão da MP no Congresso Nacional, 307 emendas parlamentares foram apresentadas,<sup>65</sup> introduzindo algumas inovações em relação à proposta do Poder Executivo. Uma dessas alterações foi a linha de subsídios para municípios de até 50 mil habitantes,<sup>66</sup> demandada por parlamentares da base do governo advindos de cidades de pequeno porte (ROLNIK, 2015, p. 302). O desenho geral do MCMV, entretanto, foi genericamente mantido com a promulgação da Lei de Conversão (Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009).

No tocante à renda familiar dos beneficiários, o programa foi inicialmente dividido em três faixas (Faixa 1 – 0 a 3 salários mínimos; Faixa 2 – 3 a 6 salários mínimos; e Faixa 3 – 6 a 10 salários mínimos). Posteriormente, ainda que mantido o limite máximo fixado em salários mínimos, estipularam-se valores específicos de renda familiar para indicar o limite de cada uma dessas faixas,<sup>67</sup> de forma a não

---

<sup>64</sup> Segundo dados da Caixa Econômica Federal apresentados em agosto de 2016 na Câmara dos Deputados, o PNHR havia contratado 194.206 unidades do total de 4.390.187 do programa. Disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOjJrGpeHXAhVDvJAKHeWLCwcQFgg5MAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-temporarias%2Fexternas%2F55a-legislatura%2Fobras-do-governo-federal%2Fdocumentos%2Faudiencias-publicas%2FCEFCMV\\_AUDIENCIA.pptx&usq=AOvVaw1qe4u5r6DYwM7ePYW2XFKY](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOjJrGpeHXAhVDvJAKHeWLCwcQFgg5MAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-temporarias%2Fexternas%2F55a-legislatura%2Fobras-do-governo-federal%2Fdocumentos%2Faudiencias-publicas%2FCEFCMV_AUDIENCIA.pptx&usq=AOvVaw1qe4u5r6DYwM7ePYW2XFKY). Último acesso em 28 de novembro de 2017.

<sup>65</sup> Consulta da tramitação da Medida Provisória pode ser feita pelo link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=428043>. Último acesso em 10 de setembro de 2017.

<sup>66</sup> Art. 1º, IV da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>67</sup> Os valores são constantemente atualizados por Portarias Interministeriais do Ministério das Cidades, Planejamento e Fazenda. Os limites máximos de renda familiar atualmente para cada Faixa

desviar o enfoque do programa nas classes mais pobres da população – o que poderia decorrer do aumento real do salário mínimo no país.

Além disso, a partir de 2016, foi incluída mais uma Faixa no programa: a Faixa 1,5, que tinha o objetivo de garantir subsídios maiores – semelhantes aos da Faixa 1 – àquelas famílias que superassem por pouco os limites de renda desse segmento (R\$ 2.600,00 versus R\$1.800,00), mas não tivessem capacidade de comprar imóveis com os subsídios da Faixa 2.

Apesar da meta de contratação de 40 mil unidades habitacionais dessa modalidade a partir do fim de 2016 (PORTAL BRASIL, 2016), até agosto de 2017 (ESTADO DE MINAS, 2017) não havia informações se quaisquer desses contratos<sup>68</sup> haviam sido efetivamente assinados – isto é, o MCMV Faixa 1,5 praticamente ainda não saiu do papel, motivo pelo qual não será abordado de maneira mais detalhada nesta dissertação.

Para a Faixa 1 em municípios com mais de 50 mil habitantes, foco deste estudo, o programa funciona basicamente por meio de duas modalidades que serão pormenorizadas.<sup>69</sup> Conhecidas popularmente como “Entidades” e “Empresas”, o fator essencial de diferenciação entre ambas está em quem é responsável pela proposição de novos empreendimentos – se associações sem fins lucrativos ou empreiteiras. Em ambos os casos, o Estado subsidia praticamente o valor integral da moradia ao beneficiário com recursos do Orçamento Geral da União, também utilizando os bancos públicos para sua operacionalização.

É preciso apontar ainda que, desde o início do programa em 2009, já foram lançadas três fases do MCMV (2009, 2011 e 2016). Em cada lançamento, além de

---

são: R\$ 1.800,00 para a Faixa 1; R\$1.800,00 a R\$2.600,00 para a Faixa 1,5; R\$2.600,00 a R\$4.000 para a Faixa 2; e R\$4.000,00 a R\$9.000,00 para a Faixa 3.

<sup>68</sup> Os motivos que ensejam o baixíssimo nível de contratação das modalidades do MCMV Faixa 1 e Faixa 1,5 a partir de 2015 estão relacionados à crise econômica no país a partir dessa data. Como essas Faixas dependem de subsídios advindos do orçamento do Ministério das Cidades para “rodar” o programa, quando esses recursos escasseiam, a “máquina do MCMV para de rodar”, limitando as contratações a níveis bastante baixos. Essa particularidade do impacto de cortes orçamentários na execução do programa será mais aprofundada no próximo capítulo.

<sup>69</sup> Apesar da existência de duas modalidades, a maioria absoluta dos empreendimentos do país destinados à Faixa 1 são construídos pelas empresas através do Fundo de Arrendamento Residencial. De acordo com o Ministério das Cidades, das quase 2,1 milhões de unidades contratadas ou entregues até novembro de 2014 e destinadas a esse público de menor renda, pouco menos de 55 mil foram na modalidade Entidades (MIOTO, 2015, p. 127).

alterações legislativas<sup>70</sup> que buscavam adequar o programa a novas diretrizes governamentais, as próprias metas<sup>71</sup> do programa eram reorientadas (AMORE, 2015, p. 19). Ou seja, utilizando a “marca” MCMV, o governo federal priorizou mais as Faixas 2 e 3 na 1ª fase do programa (60% dos recursos foram alocados nas Faixas 2 e 3 entre 2009 e 2011), e, posteriormente, a partir da 2ª fase do programa, reorientou suas prioridades passando a alocar mais recursos para a Faixa 1 (60% dos recursos foram alocados na Faixa 1 a partir de 2011) (AMORE, 2015, p. 22).

Fica claro, portanto, que o programa MCMV tem sido constantemente alterado por mudanças legislativas que acompanham os objetivos do governo federal para a política<sup>72</sup>. Nesse contexto, a compreensão desse desenho estabelecido pela União, descrito neste capítulo, é imperativa para identificar os desafios e as dificuldades de uma implementação local, que serão discutidos no próximo capítulo.

Antes de passar ao exame dos objetivos, do arranjo institucional e das ferramentas do direito no MCMV Faixa 1, cabe, entretanto, uma explicação acerca do significado desses conceitos, que são estruturantes para este capítulo. Essa

---

<sup>70</sup> As alterações legislativas não ocorreram apenas no lançamento de novas fases do programa, mas era nesses momentos que havia alterações normativas mais substanciais, como do lançamento da segunda fase do programa, que deu ensejo à Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010 (convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011). Para ver o conjunto de alterações da Lei 11.977, de 2009, e seus regulamentos, acessar: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%2011.977-2009?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.977-2009?OpenDocument). Último acesso em 10 de setembro de 2017.

<sup>71</sup> Um dos elementos interessantes sobre as metas do MCMV é que o governo federal chegou até mesmo a incluir na Lei do programa o número a ser atingido em sua segunda fase, cabendo eventual complementação em um futuro Plano Nacional de Habitação, conforme se lê em seu artigo 82-B: “Art. 82-B. O PMCMV, nos termos do art. 1º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1º do art. 6º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) Parágrafo único. As diretrizes para a continuidade do programa poderão ser complementadas no plano nacional de habitação a ser apresentado pelo Poder Executivo federal mediante projeto de lei.”

<sup>72</sup> Sobre o tema das políticas públicas como processo de escolha de prioridades e identificação dos interesses públicos, Bucci desmistificou o caráter neutro do poder executivo em geral, e da burocracia em particular, para viabilização das ações governamentais e sua forma de execução. (BUCCI, 2002, p. 264-269)

organização seguirá a estrutura proposta por Coutinho (2010b, *passim*) para apresentar quais são os papéis<sup>73</sup> do direito<sup>74</sup> nas políticas públicas.

Coutinho entende que um dos papéis do direito é o de definir os objetivos de uma política pública:

Assim, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de **formalizar metas** e indicar os “**pontos de chegada**” das políticas públicas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma **diretriz normativa** (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, **o que deve ser perseguido em termos de ação governamental**. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225) (COUTINHO, 2010b, p. 19, grifos meus).

No caso do MCMV Faixa 1, como se verá, este trabalho não ficou limitado apenas ao texto normativo em si, mas a um conjunto de elementos, como a Exposição de Motivos que deu ensejo à Medida Provisória de criação do programa e, até mesmo, declarações governamentais sobre a política.

Já o papel do direito como arranjo institucional é definido como forma de “partilhar responsabilidades”, podendo “colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser

---

<sup>73</sup> Indica-se, ainda, que essa não é a única estrutura possível, podendo-se citar o quadro de referência de uma política pública proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2013, capítulo 4). Apesar de não seguir a mesma organização proposta no quadro referência citado, o objetivo do capítulo é que todos os elementos do modelo de Bucci estejam contidos na apresentação do MCMV Faixa 1 nesta dissertação. Esses elementos são: 1) nome oficial do programa; 2) gestão governamental que criou ou implementou o programa; 3) a base normativa do programa; 4) o desenho jurídico-institucional do programa; 5) identificação dos agentes governamentais que atuam no programa; 6) identificação dos agentes não governamentais que atuam no programa; 7) mecanismos jurídicos de articulação ou coordenação dos diversos agentes; 8) Escala e público-alvo; 9) dimensão econômico-financeira do programa; 10) estratégia de implementação; 11) funcionamento efetivo do programa; 12) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. Para uma versão simplificada do quadro referência, ver Bucci (2015).

visto uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (COUTINHO, 2010b, p. 20-21).

No caso deste trabalho, o arranjo institucional é central para compreender as questões do “casamento” entre a coordenação interfederativa pensada pelo governo federal para o Faixa 1 e a política de habitação do Município de São Paulo. Em outras palavras, ao entender o papel de cada ente no Faixa 1 estabelecidos por normas jurídicas, tornam-se mais claros os pontos em que ocorrem as dificuldades e, até mesmo, as inovações na implementação da política pública.

Quanto ao direito como “caixa de ferramentas” para implementação de políticas públicas, deve-se entender que:

O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de políticas públicas, **a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados** (dados os fins a serem perseguidos), o **desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos**, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica) são exemplos de tópicos que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação em marcha. (COUTINHO, 2010b, p. 21)

Conforme se verá, o principal instrumento de indução de comportamento dos entes locais utilizado pela União para o MCMV Faixa 1 – o financiamento – é algo bastante comum na coordenação das políticas sociais no Brasil a partir da Constituição de 1988 (ABRUCIO e FRANCESE, 2007, p. 9; LOTTA, 2014, *passim*; ARRETCHE, 2004, *passim*).

Além dos papéis apontados como itens neste capítulo, Coutinho (2010b, p.22) também indica o direito como forma de vocalização de demandas. Este papel do direito não será objeto de um item em *específico* nesta dissertação, porque trabalharei o impacto das alterações geradas pelos espaços de participação social ao longo da apresentação do MCMV Faixa 1 e não de maneira separada.

Essa escolha também decorre do fato de que o MCMV possui poucos espaços institucionais de participação social<sup>75</sup> previstos em suas normas, se comparado com outras políticas públicas, inclusive aquelas vinculadas à pauta habitacional, como as previstas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

## 2.1 Objetivos do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1

A Exposição de Motivos Interministerial<sup>76</sup> da Medida Provisória de lançamento do programa indicava que o MCMV estava sendo criado para “*combater o déficit habitacional*”, e seria utilizado como uma medida anticíclica tendente a “*garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica*”.

As leis do programa, por sua vez, iriam enunciar qual seria a diretriz de ação governamental para possibilitar que esses objetivos mais amplos fossem alcançados. Conforme já apontado, ao longo dos oito anos de programa, diversas alterações legislativas ocorreram e, com elas, eram esclarecidos os objetivos a serem atingidos pela política por meio de seu texto normativo.

A descrição legal<sup>77</sup> das finalidades do programa vigente foi dada quando do lançamento da segunda fase do MCMV, e tem o seguinte conteúdo:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)

---

<sup>75</sup> Sobre uma crítica quanto ao reduzido espaço institucionalizado de participação social do MCMV desde seu lançamento, Loureiro afirmou: “Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que, se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação desta política.” (LOUREIRO et al, 2014b, p. 126.)

<sup>76</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que deu origem à primeira fase do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

<sup>77</sup> Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei Federal nº 12.424, de 2011.



e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015)

II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR);

Sendo o objeto deste trabalho o estudo do MCMV Faixa 1 para municípios com mais de 50 mil habitantes, excluem-se da análise as reformas de habitações rurais indicadas na norma, pois estas fazem parte do Programa Nacional de Habitação Rural. Restam, portanto, os objetivos declarados do programa, de criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas moradias ou requalificação de imóveis urbanos – sendo que os casos de requalificação têm sido substancialmente menos comuns do que a produção de novas moradias (FERREIRA, 2015, p. 4).

Sobre os objetivos gerais trazidos na Exposição de Motivos (de combate ao déficit habitacional e reativação da economia), é relevante fazer alguns apontamentos.

Inicialmente, é preciso compreender que o déficit habitacional – objetivo a ser combatido pelo MCMV de acordo com documentos governamentais – é um indicador que possui um caráter multifacetado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 18-23), englobando tanto um componente de renda (ônus excessivo com aluguel), como de bem-estar (precariedade habitacional, adensamento excessivo e coabitação indesejada).

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2016, p. 18-29), o conceito está ligado a uma deficiência de estoque de moradias, que em 2014 atingia pouco mais de 6 milhões de domicílios, sendo que 83,9% dessas casas eram de famílias com renda familiar de até três salários mínimos e 85,7% eram localizadas em zonas urbanas. Além disso, 40% do déficit se concentrava na região sudeste, sendo 8,7% só na cidade de São Paulo.

Se levarmos em conta os dados de agosto de 2016 sobre as obras entregues<sup>78</sup> do MCMV, compreende-se que pouco mais da metade (51,88%) delas foram destinadas à Faixa 1 – público-alvo que compõe majoritariamente o déficit habitacional brasileiro.

Alinhado com o que outros autores já haviam apontado sobre a política (KRAUSE, FURTADO e NETO, 2015, p. 8-13; KLINTOWITZ, 2016, p. 168-170; RODRIGUES, 2015, p. 56-66; FERREIRA, 2015, *passim*), é possível afirmar que, se é relevante que haja um programa de financiamento federal de provimento habitacional para a população de mais baixa renda que compõe o déficit habitacional (Faixa 1), é preciso que se deixe claro que a proporção destinada a esse público no âmbito da “marca” MCMV foi limitada.

Em outras palavras, ainda que o programa tenha ganhado uma grande relevância política quanto ao que Bonduki (2014, p. 118) chamou de “conteúdo social”, é importante apontar que metade do seu provimento é destinada a aquilo que João Sette Whitaker Ferreira (2012, *passim*) denominou de “segmento econômico” do MCMV (Faixas 2 e 3).

Sobre essa produção de mercado e colocando a questão em uma perspectiva histórica do provimento de habitação de interesse social no Brasil, Whitaker, em entrevista semiestruturada para esta pesquisa, aponta que há uma externalidade positiva para o combate ao déficit habitacional em decorrência do papel exercido pelas Faixas 2 e 3 do MCMV que deveria ser considerada:

É super necessária essa produção pelo mercado porque ela... Quais são os grandes problemas de política habitacional do Brasil? É que as faixas de renda média ou baixa média capturam para si os recursos e a produção do que deveria ser destinado à baixa renda.

---

<sup>78</sup> Há uma diferença relevante entre o número de obras entregues (2.986.380) e contratadas (4.390.187) no âmbito do programa. No caso, as obras contratadas ainda precisam passar por todo o processo de construção e liberações finais do empreendimento antes de serem entregues. Dados da Caixa Econômica Federal apresentadas à Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOjJrGpeHXAhVDvJAKHeWLCwcQFgg5MAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-temporarias%2Fexternas%2F55a-legislatura%2Fobras-do-governo-federal%2Fdocumentos%2Faudiencias-publicas%2FCEFMCMV\\_AUDIENCIA.pptx&usq=AOvVaw1qe4u5r6DYwM7ePYW2XFKY](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOjJrGpeHXAhVDvJAKHeWLCwcQFgg5MAM&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-temporarias%2Fexternas%2F55a-legislatura%2Fobras-do-governo-federal%2Fdocumentos%2Faudiencias-publicas%2FCEFMCMV_AUDIENCIA.pptx&usq=AOvVaw1qe4u5r6DYwM7ePYW2XFKY). Último acesso em 29 de novembro de 2017.

Isso foi o caso do BNH, que quase não conseguiu fazer de 0 a 3 (salários mínimos) porque ia tudo para a Faixa 5 (salários mínimos) para cima, então você precisa de uma política que incentive o mercado a produzir da Faixa 5 a 10. Porque se o mercado produzir alivia-se a pressão sobre o Faixa 1, é uma coisa sistêmica. Então essa coisa de ficar dizendo: “Ah, mas o MCMV produziu muito mais”... Não! O importante é o seguinte: ele produziu muito Faixa 1 e isso ninguém tinha produzido.

Além dessa questão da distribuição da produção entre as Faixas, os dados referentes à criação de empregos (PORTAL BRASIL, 2014) na construção civil para pôr em marcha o programa e os indicadores do papel do MCMV na recuperação da indústria em momentos de crise econômica (BONATELLI, 2017) também são importantes elementos do caráter anticíclico da política que não estão *necessariamente* relacionados ao combate ao déficit.

Nesse sentido, a criação de empregos pode estar relacionada à mera ativação do setor da construção civil via crédito de bancos públicos federais para as Faixas 2 e 3, o que gera um efeito social (emprego) e econômico (crescimento) relevante, mas que pouco se relaciona com uma redução da precariedade habitacional dos mais pobres.

Ainda, do ponto de vista da distribuição espacial do MCMV Faixa 1 no país e sua relação com o combate ao déficit habitacional, a Portaria nº 267 do Ministério das Cidades, de 22 de março de 2017, estabelece que as metas físicas de contratação do MCMV Faixa 1 “FAR”<sup>79</sup> devem estar atreladas a esse índice apurado pela Fundação João Pinheiro.<sup>80</sup>

Apesar dessa diretriz regulatória, Danielle Klintowitz (2016) indicou elementos relevantes sobre as contratações do programa. Apontou a baixa correlação entre as novas unidades habitacionais e o déficit, além da maior presença do MCMV Faixa 1 em cidades periféricas de regiões metropolitanas que possuem terras mais baratas:

---

<sup>79</sup> Neste trabalho tratado em geral como MCMV Faixa 1 “Empresas”.

<sup>80</sup> Portaria MCid. 267/2017: “5.2. A meta física será distribuída entre as regiões geográficas do País, de acordo com a estimativa **do déficit habitacional urbano**, apurado pela Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais, para famílias com renda limitada a 3 (três) salários mínimos, considerando os dados do IBGE mais recentes, divulgados no sítio eletrônico do MCIDADES.”

Inicialmente constatou-se que as contratações da modalidade faixa 1 do MCMV não apresentavam relação direta com os números do déficit habitacional de cada município. Existe uma grande diversidade de situações nas relações entre o número de unidades contratadas no âmbito do MCMV1 e o déficit de cada município. Uma parte significativa de municípios acima de 20 mil habitantes (29%) não tem nenhuma unidade contratada apesar de terem metas estabelecidas pelo Governo Federal; 40% dos municípios tiveram um range de unidades contratadas entre 10 e 50% em relação ao seu déficit, enquanto 6% dos municípios têm mais unidades contratadas do que o número do déficit habitacional calculado.

(...)

Apenas as variáveis do bloco de análise relacionado às dimensões territoriais demonstraram correlações. Essas variáveis apresentaram uma correlação positiva entre as tipologias de cidades identificadas como “periferia dos polos regionais” e “grandes cidades isoladas” e o sucesso de contratação de unidades do MCMV1 na Faixa 1, demonstrando que nesses tipos de cidades se realizam percentualmente mais contratações do MCMV em relação a seu déficit habitacional. Uma explicação para essa correlação está relacionada ao mercado de terras desses municípios. (...) o preço dos terrenos tem se apresentado como uma das principais variáveis para esta escolha. Em relação ao porte populacional, observa-se também uma correlação positiva entre o sucesso de contratação e as faixas populacionais entre 50 mil e 500 mil habitantes, demonstrando que o programa tem dificuldades em “rodar” nas cidades maiores, onde novamente o mercado de solo é mais dinâmico e a terra para produção de habitação de interesse social torna-se mais escassa e cara (KLINTOWITZ, 2016, p. 173, grifos meus).

Quanto à evolução dos dados gerais referentes ao déficit habitacional no país, é difícil relacioná-los com a produção do MCMV. Isso ocorre porque existem componentes do indicador que estão muito mais vinculados à renda dos cidadãos – especialmente aqueles que não são proprietários de suas casas – do que com a produção habitacional. É o caso de ônus excessivo com aluguel, (MÁXIMO, 2017) que representa mais da metade do índice nas regiões metropolitanas brasileiras. De toda forma, um dado relevante que parece estar vinculado ao MCMV, assim como a outras políticas de estímulo ao mercado imobiliário a partir de meados dos anos

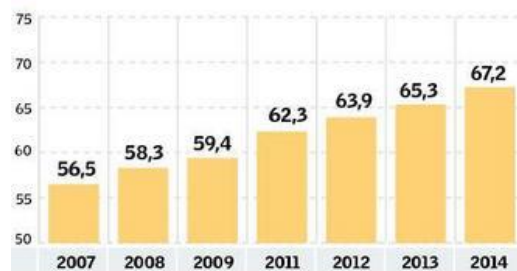
2000,<sup>81</sup> é o incremento no número de domicílios no país, conforme demonstra a tabela abaixo:

Gráfico 1 - Número de domicílios no país (em milhões), déficit habitacional (em milhões) e componentes do déficit (em mil).

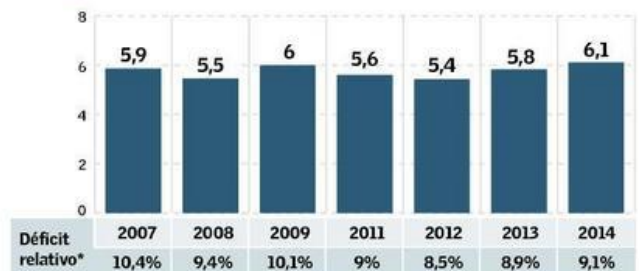
## Mais casas, menos casas

Total de domicílios no país aumenta, mas déficit habitacional mantém-se elevado\*\*

■ Total de domicílios - em milhões



■ Déficit habitacional - em milhões



■ Componentes do déficit habitacional - em mil



Fonte: Pnad-IBGE com elaboração de FGV Projetos. \*Proporção do déficit sobre o total de domicílios no país, \*\*Dado indisponível em 2010, Pnad não realizada.

Fonte: MÁXIMO, a partir de dados do Pnad-IBGE com elaboração da FGV Projetos, 2017.

Em resumo, os autores que analisaram a relação entre o objetivo de combate ao déficit habitacional e a produção do MCMV ao longo desses oito anos vêm apontando que a substancial ampliação do financiamento habitacional ao público-alvo de baixa renda (Faixa 1) foi uma vitória relevante, mas que o programa destinou metade do seu provimento a uma população que majoritariamente não compõe o

<sup>81</sup> Sobre o tema, ver o breve balanço de Bonduki (2009, *passim*) e Mioto (2014, p. 82-96).

déficit. A esses apontamentos somam-se as já citadas críticas sobre a qualidade arquitetônica, a inserção urbanística, entre outros temas.

Nesse sentido o que se pode afirmar, até este ponto, é que deve ser visto com ressalvas o cumprimento do objetivo definido do combate ao déficit habitacional pelo MCMV. Primeiro, porque o indicador mede questões mais amplas do que o provimento habitacional é capaz de solucionar. Segundo, porque metade do provimento do MCMV não é destinada ao público-alvo do déficit e sim ao “segmento de mercado”, ainda que essa produção para maior renda possa gerar externalidades positivas sobre a população mais pobre, conforme indicado por João Sette Whitaker Ferreira. E, por fim, porque mesmo quando destinado à população de mais baixa renda, o MCMV Faixa 1 não necessariamente abrange o número de famílias em situação de déficit habitacional.

Além do objetivo de combate ao déficit habitacional e da retomada do crescimento econômico, o MCMV Faixa 1 ainda contém um outro propósito que foi adicionado ao longo da execução do programa:<sup>82</sup> o de reassentamento de grupos sociais impactados por obras públicas, calamidades e, até mesmo, por grandes eventos, como o caso dos Jogos Olímpicos do Rio em 2016.

Conforme se verá no próximo capítulo, esse objetivo legalmente estabelecido de realocação de pessoas removidas tem grande importância para cidades com alto grau de precariedade habitacional, como as regiões metropolitanas brasileiras. Isso se dá porque comumente o MCMV é um recurso útil para viabilizar políticas de desenvolvimento urbano que implicam remoções de grandes grupos. É o caso de intervenções de reurbanização de favelas<sup>83</sup> e, até mesmo, políticas não inicialmente relacionadas com a temática urbana, como os grandes eventos esportivos que ocorreram nos últimos anos no Brasil.

Nos casos de remoções, os beneficiários são chamados de “demanda fechada”, pois não há uma seleção de quem ganhará os imóveis, mas sim uma

---

<sup>82</sup> Art. 6-A, §3º da Lei 11.977, de 2009.

<sup>83</sup> Para que se dimensione a relevância da demanda fechada no programa, a atual regulação do MCMV Faixa 1 FAR indica que 20% da meta de contratação de empreendimentos deverá ser destinada à produção de unidades vinculadas às obras do PAC e provenientes de situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional (item 5.3. da Portaria 267 do Ministério das Cidades, de 22 de março de 2017).

indicação de quem são os afetados. Além disso, diferentemente das famílias consideradas como “demanda aberta” – isto é, sorteados –, os removidos pelo setor público não precisam pagar as prestações do imóvel recebido no âmbito do MCMV e podem ter renda familiar mensal de até R\$ 2.790,00 (dois mil setecentos e noventa reais),<sup>84</sup> ou seja, acima do “teto” da Faixa 1.

Apesar dessa importância, a compensação das remoções com um imóvel tem sido fonte de severas críticas tanto por pesquisadores (ARRIGOITIA, 2015, *passim*), como pela imprensa,<sup>85</sup> pois os atingidos são comumente realocados para áreas muito distintas daquelas de onde foram retirados, e mais distantes de localidades com melhor infraestrutura urbana, provimento de serviços públicos e disponibilidade de comércio.

Outro dado relevante de impacto nos objetivos do MCMV é que, desde o início do programa, a regulamentação da Faixa 1 vem incluindo dentro das condições gerais de aquisição de imóveis um conjunto de diretrizes que devem ser seguidas. Atualmente, a norma vigente é a Portaria nº 267 do Ministério das Cidades,<sup>86</sup> de 22 de março de 2017, que inclui as seguintes indicações:

- a) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas;
- b) provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas de governo;

---

<sup>84</sup> Art. 6-A, §4º da Lei 11.977, de 2009.

<sup>85</sup> Ver AFIUNE; MOTA; VIANA, 2016. Especial feito pela agência pública sobre as remoções olímpicas.

<sup>86</sup> A própria Lei do MCMV já havia instituído certos requisitos mínimos do que seria garantido com o programa nas disposições finais da norma: “Art. 73. Serão assegurados no PMCMV: I – condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum; II – disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda; III – condições de sustentabilidade das construções; IV – uso de novas tecnologias construtivas. Parágrafo único. Na ausência de legislação municipal ou estadual acerca de condições de acessibilidade que estabeleça regra específica, será assegurado que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada Município, no mínimo, 3% (três por cento) sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).”

- c) criação de novos empregos formais, diretos e indiretos, por meio da cadeia produtiva da construção civil;
- d) promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas de uso comum, bem como disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência;
- e) atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat;
- f) atendimento ao conjunto de especificações mínimas para a elaboração de projetos de HIS do Ministério das Cidades;
- g) promoção de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, por intermédio do trabalho social, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.

Como se vê, pelo menos do ponto de vista normativo, o governo federal parece ver no MCMV Faixa 1 uma política com forte caráter indutivo,<sup>87</sup> na medida em que pretende, por meio da produção habitacional, atingir finalidades que estão relacionadas tanto à política urbana (i.e., adesão da produção aos Planos Diretores) quanto a outras políticas setoriais, como ambiental, garantia de trabalho e renda e acessibilidade.

Por fim, é relevante fazer uma diferenciação entre os objetivos gerais previstos para o MCMV Faixa 1 e aqueles específicos à modalidade “Entidades” do programa. Ainda que não haja distinções específicas nas leis e nos decretos que regulam a política (além daquelas que descrevem o arranjo institucional dessa modalidade), os

---

<sup>87</sup> A intenção de utilizar a política habitacional como uma política indutora não era novidade nas intenções do governo federal. Já no PLANHAB (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 11), o Ministério das Cidades declarava o potencial do setor da construção civil para se atingir outras finalidades: “O setor da construção civil, em todos os seus segmentos, tem uma participação expressiva na economia brasileira, alcançando cerca de 11,3% do PIB, o que garante mais de 8,2 milhões de empregos. Trata-se de um setor que tem forte capacidade indutora da economia. Tudo isto não é novidade, e em vários momentos este setor desempenhou um papel relevante na ativação ou na manutenção da atividade econômica e do nível de emprego. O que pode ser novo é a possibilidade de se articular este papel anticíclico da construção civil com uma política social, estruturada de forma consistente numa estratégia de longo prazo.”



objetivos enunciados politicamente para esse subprograma são distintos daqueles previstos para a modalidade “Empresas”.

Enquanto o último está suficientemente descrito como um programa de produção de novas unidades habitacionais, ao “Entidades” fica faltando um complemento – com o protagonismo de associações sem fins lucrativos. Conforme indicam diversos autores (TATAGIBA et al, 2013 p.20-22; RODRIGUES, 2013, p. 48-60; 153-155; RIZEK et al, 2014, *passim*), essa modalidade foi viabilizada após forte pressão dos movimentos sociais que exigiam uma “reserva” dos recursos para práticas autogestionárias<sup>88</sup> no âmbito do MCMV.

Conforme se verá nos próximos tópicos, essa distinção impactou fortemente o arranjo institucional do “Entidades”, em que diversas competências foram atribuídas a tais organizações, demonstrando que era de interesse do governo federal promover o protagonismo dos movimentos sociais em certa parte da execução da política, ainda que esta represente menos de 5% do total de recursos investidos no MCMV (MIOTO, 2015, p. 127).

## **2.2 Arranjo institucional do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1**

Neste trecho do trabalho é que se objetiva explicitar o “mapa de responsabilidades” atribuído aos diversos participantes do MCMV Faixa 1 buscando expor aquilo que Bucci (2015) denomina de “mecanismos jurídicos de articulação”, ou seja, as formas de coordenação da ação dos vários agentes envolvidos na implementação de uma política pública.

O exercício de descrever o que cada ente público e cada representante do setor privado faz torna-se particularmente relevante diante da coordenação interfederativa que se quer analisar, isto é, a relação entre a política federal e as particularidades locais da política habitacional, que ficam a cargo dos Municípios.

---

<sup>88</sup> Para Rodrigues, “De modo geral são qualificados como autogestionários os processos em que a comunidade gerencia a produção da solução relacionada à sua habitação. Fala-se aqui de experiências que não são totalmente autônomas, mas que se inserem, de alguma forma, dentro da política pública de habitação e contam com financiamento e/ou subsídio estatal” (RODRIGUES, 2013, p. 31).

Em outras palavras, aqui será explicitado como o desenho do programa tentou garantir (ou não) uma adequada articulação interfederativa de uma política que depende fortemente, de um lado, de recursos federais e, de outro, da atuação dos Municípios para viabilizar os empreendimentos.

Neste ponto, os arranjos jurídicos são questões fundamentais para compreender o quadro geral de implementação do MCMV Faixa 1. Após compreender quem faz o que no desenho legislativo da política (capítulo 2), é preciso destrinchar os instrumentos legais, contratuais e de gestão que são utilizados na execução do programa como a contratualização entre o governo federal e os entes locais por meio dos termos de adesão ao MCMV para estabelecer obrigações recíprocas na implementação do programa; a utilização, pelos Municípios, de institutos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) para viabilizar empreendimentos em áreas mais centrais das cidades e até o uso de editais de chamamento para que empresas e entidades disputem terrenos doados pelo setor público (capítulo 3).

Destaca-se que este trecho possui uma particularidade do ponto de vista de sua organização. Ao longo deste capítulo foi explicado que o MCMV Faixa 1 para cidades com mais de 50 mil habitantes possui basicamente duas modalidades – o “Empresas” e o “Entidades”. Diante do fato de que os arranjos institucionais estipulados pelas normas que regem esses subprogramas são bastante distintos, realizarei seu mapeamento de maneira separada.

Além disso, após as entrevistas sobre o funcionamento do MCMV Faixa 1, realizadas para esta dissertação com os gestores municipais de São Paulo, percebeu-se que, quando os entes locais doam os terrenos para viabilização dos empreendimentos, o arranjo do programa difere ligeiramente em relação ao modelo em que as empresas ou entidades já detêm a gleba para a empreitada. Assim, ao longo da explicação sobre o “Empresas” e o “Entidades”, serão indicadas as diferenças no fluxo do programa a depender de quem originalmente dispõe do terreno.

### 2.2.1 Modalidade MCMV Faixa 1 “Empresas”

O MCMV Faixa 1 “Empresas” ou “FAR”<sup>89</sup> é a principal<sup>90</sup> modalidade de provimento de habitações para a população de baixa renda. No desenho do subprograma, os atores principais são o governo federal (especialmente o Ministério das Cidades), os governos locais (municipais e estaduais), os bancos públicos federais (especialmente a Caixa Econômica Federal) e as empresas privadas da construção civil.

Conforme já se apontou, a lei que regulamenta o MCMV atualmente é a Lei Federal nº 11.977, de 2009, que já foi objeto de diversas alterações legislativas. A norma que regulamenta o programa em âmbito federal é o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, exarado no dia do lançamento da segunda fase do programa e assinado pelos ministros da Fazenda, Planejamento, Cidades e pela Advocacia-Geral da União, tendo recebido alterações em seus artigos 2º, 8º e 10º com o Decreto nº 7.795, de 2012, e em seus artigos 7º e 8º com o Decreto nº 7.825 de 2012.

Nos textos legais apontados, estão os requisitos<sup>91</sup> para indicação dos beneficiários estipulados pelo *governo federal*, tais como o limite de renda familiar e as prioridades de atendimento (famílias residentes em áreas de risco, insalubres, desabrigadas, que tenham mulheres como responsáveis da unidade familiar ou que tenham pessoas com deficiência na família).

Além das indicações feitas na lei e no decreto, há relevante papel regulamentar legado ao *Ministério das Cidades*,<sup>92</sup> como os limites de subsídio máximo<sup>93</sup> por unidade habitacional em diferentes localidades do país e os

---

<sup>89</sup> FAR é a sigla de Fundo de Arrendamento Residencial, instrumento jurídico que viabiliza o MCMV Faixa 1 “Empresas”, conforme se aprofundará no próximo item deste capítulo, destinado às Ferramentas do Programa.

<sup>90</sup> Desde 2009, já foram contratadas 1.324.869 unidades do total de 1.758.136 do Faixa 1, sendo que 835.615 dessas habitações já foram entregues. Dados de apresentação da Caixa Econômica Federal na Câmara dos Deputados em agosto de 2016.

<sup>91</sup> Art. 3º da Lei 11.977, de 2009.

<sup>92</sup> Em anexo a este trabalho estão as planilhas com os principais atos normativos vigentes pelo Ministério das Cidades na regulamentação do MCMV Faixa 1 “Empresas” (FAR) e “Entidades” (FDS).

<sup>93</sup> Atualmente regulamentado pela Portaria 267, de 2017, do Ministério das Cidades. A depender da região (i.e., capitais qualificadas como metrópoles, outras capitais estaduais, municípios de médio porte etc) e da tipologia (i.e., apartamento, casa sobreposta ou casa), os empreendimentos têm seu valor máximo de subsídio por unidade habitacional variando entre R\$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais) e R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).

parâmetros de priorização de beneficiários,<sup>94</sup> inclusive aqueles que envolvem atuação dos *entes locais*.<sup>95</sup>

Ainda, cabe ao órgão federal estipular o número máximo de unidades habitacionais por empreendimento,<sup>96</sup> detalhes do padrão dos imóveis e da infraestrutura urbana necessária para sua construção, bem como detalhar como será o termo de adesão<sup>97</sup> do MCMV entre a União e Estados e Municípios, abordando, sobretudo, quais são as contrapartidas dos entes locais para receber recursos do programa. Em geral, tais contrapartidas estão relacionadas à doação de terrenos para empreendimentos, à complementação de recursos para viabilizar as construções e à disponibilização de áreas com infraestrutura urbana, como luz elétrica, água e esgotamento.

Já aos *Ministérios do Planejamento e Fazenda*, em conjunto com o *Ministério das Cidades*, cabe o detalhamento dos limites de subvenção para beneficiários Faixa 1, formas de pagamento, valor mínimo das prestações pagas pelos beneficiários<sup>98</sup> e a remuneração da *Caixa Econômica Federal* pelas operações.

Diante desse quadro, vê-se que o *Ministério das Cidades* fica prioritariamente com pautas referentes à delimitação do público-alvo, às regras gerais de inserção urbanística dos empreendimentos e à relação com outros entes federativos, bancos públicos e entidades organizadoras na execução do programa.

Enquanto isso, a *área econômica do governo federal* influi essencialmente na operacionalização financeira da política pública. Apesar de parecer relativamente operacional nos atos normativos (i.e., disponibilização orçamentária), essa parte econômica é absolutamente central para o MCMV Faixa 1, na medida em que o

---

<sup>94</sup> Art. 3º, §2º do Decreto 7.499, de 2011.

<sup>95</sup> Art. 3, §1º da Lei 11.977, de 2009 e art. 4º, do Decreto 7.499, de 2011.

<sup>96</sup> Atualmente esses detalhes constam da Portaria nº 269, de 22 de março de 2017.

<sup>97</sup> O termo de adesão hoje é regulado pela Portaria nº 24, de 18 de janeiro de 2013 (disponível em [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA\\_MCIDA\\_DES\\_024-2013\\_PMCMV\\_Termo\\_Adesao\\_Publicidade\\_.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_MCIDA_DES_024-2013_PMCMV_Termo_Adesao_Publicidade_.pdf)), que instituiu uma espécie de minuta padrão em que estão elencadas as obrigações da União, de um lado, e dos entes locais, de outro.

<sup>98</sup> Ainda que haja subsídio de mais de 90% dos imóveis da Faixa 1, os beneficiários pagam parcelas mensais que vão de R\$ 80,00 até 25% de sua renda familiar menos R\$180,00 reais, de acordo com sua faixa de renda para a quitação do imóvel, nos termos da Portaria Interministerial nº 99 de 2016.

programa depende fundamentalmente de recursos orçamentários para viabilizar os subsídios habitacionais.

Em outras palavras, quando não há orçamento disponibilizado do Ministério das Cidades, toda a máquina de contratações do programa operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e organizado pelos Estados e Municípios “trava”, como vem ocorrendo desde 2015<sup>99</sup> quando do início da fase mais aguda da atual crise econômica federal.

Os *bancos públicos federais*, especialmente a *Caixa Econômica Federal*, são os principais agentes na operacionalização da política. Além de haver um relevante papel desses entes como *agentes financiadores*, ou seja, o braço operacional que garante o crédito do programa,<sup>100</sup> há outras atribuições, sobretudo para a *Caixa Econômica Federal* (CEF), relacionadas à implementação do programa.

A CEF fica responsável:

- a) pela gestão operacional<sup>101</sup> dos recursos da Política Nacional de Habitação Urbana e da Política Nacional de Habitação Rural, que englobam todo o MCMV;
- b) pela aquisição de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial<sup>102</sup> e do Fundo de Desenvolvimento Social,<sup>103</sup> que são, na prática, os instrumentos que dotam o banco de flexibilidade para usar os recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, seja de seu orçamento ou do FGTS (nos casos das Faixas 2 e 3), para construção, reforma e requalificação de moradias;

---

<sup>99</sup> Os impactos da atual crise econômica sobre a implementação do MCMV Faixa 1 serão discutidos em maior profundidade no terceiro capítulo.

<sup>100</sup> A partir de 2011, quando do início da segunda fase do Programa, a Caixa Econômica Federal perdeu a exclusividade como agente financiadora do MCMV, sendo que o Banco do Brasil passou a atuar na área. Segundo reportagem veiculada na época, a ideia era ampliar o número de agentes financiadores do programa para viabilizar os dois milhões de moradias previstos na segunda fase do Programa. (LIMA, 2011.)

<sup>101</sup> Arts. 9-A e 16 da Lei 11.977, de 2011.

<sup>102</sup> Art. 2º, II da Lei 11.977, de 2011 combinado com os arts. 1º e 2º da Lei 10.188, de 2001. Para aprofundamento da compreensão sobre o uso do Fundo de Arrendamento Residencial no Programa Minha Casa, Minha Vida e os desafios jurídicos adjacentes, ver artigo do Procurador do Município de São Paulo, José Fernando Ferreira Brega (2016).

<sup>103</sup> Art. 2º, II da Lei 11.977, de 2011 combinado com art. 9, III da Lei 8.677, de 1993.

- c) pela análise de crédito e viabilidade técnica<sup>104</sup> dos empreendimentos,<sup>105</sup> apresentada conjuntamente por empreiteiras ou movimentos sociais com Estados ou Municípios.

Quanto ao papel de *Estados e Municípios*,<sup>106</sup> conforme já indicado, o MCMV Faixa 1 não é automaticamente implementado pelo governo federal, mas depende de atuação ativa dos entes locais para sua execução. Entre as suas responsabilidades,<sup>107</sup> tanto na modalidade Entidades como Empresas, estão:

- a) a desoneração tributária para as empresas que atuem na construção de habitação de interesse social;
- b) a doação de terrenos localizados em área urbana consolidada para implementação dos empreendimentos vinculados ao programa;
- c) a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, voltado à retenção de áreas de ociosidade, como implantação de zonas especiais de interesse social (ZEIS);<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> A viabilidade técnica, realizada pela equipe de engenharia da Caixa, checa a adequação das propostas aos regulamentos emitidos pelo Ministério das Cidades.

<sup>105</sup> A análise de viabilidade e seleção de projetos é feita por diversos mecanismos infralegais como Portarias e Instruções Normativas, que levam em conta, entre outras questões, a disponibilidade financeira do governo e as diretrizes de diversos conselhos formados por representantes do governo, empresas e sociedade civil. Sobre esse processo de vocalização de demandas, é possível ver, na área de legislação do site do Ministério das Cidades, diversas Resoluções de Conselhos, como o Conselho Nacional das Cidades, Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Curador do FGTS, entre outros, que são usados para recomendar, à Pasta, alterações no funcionamento dos mecanismos de financiamento ou fiscalização dos empreendimentos.

<sup>106</sup> A Lei 11.977, de 2009, que regula o MCMV, não distingue atribuições entre Estados e Municípios apresentadas nesse tópico (desoneração, doação, etc) nem restringe a possibilidade de adesão de qualquer um dos entes ao programa. Nesse sentido, se o Estado de São Paulo quisesse, ele poderia prover empreendimentos do MCMV na cidade, desde que tivesse todas as autorizações para os empreendimentos, que geralmente são garantidos pelo licenciamento municipal (embora haja atribuições para órgãos estaduais como as aprovações ambientais da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, que verifica, entre outras questões, se há contaminação no solo dos terrenos dos empreendimentos). Ao longo dessa dissertação, entretanto, focarei prioritariamente na atuação municipal, já que é a Prefeitura a principal promotora de HIS na cidade, ainda que parte dos empreendimentos seja viabilizado com aportes estaduais, como o Casa Paulista, tratado no capítulo 3.

<sup>107</sup> Art. 3º, §§1º, 3º e 5º da Lei 11.977, de 2009 e art. 23 do Decreto 7.499, de 2011.

<sup>108</sup> Há citação explícita à implementação de ZEIS na minuta-padrão dos termos de adesão instituída pela Portaria MCid n. 24, de 18 de janeiro de 2013: “CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES

- d) a instalação ou ampliação de equipamentos e serviços públicos<sup>109</sup> relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público;
- e) a manutenção do cadastro dos beneficiários<sup>110</sup> e a indicação da demanda para a Caixa Econômica Federal;
- f) a fixação de critérios locais de seleção de beneficiários do MCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação;
- g) o licenciamento dos empreendimentos propostos no âmbito municipal.

Como se pode ver, as atribuições dos entes locais são imprescindíveis na indicação de quem são os beneficiários da política, na garantia de que os empreendimentos estejam em áreas bem localizadas nos municípios e na viabilização de benefícios fiscais às empresas que atuam com o Faixa 1 nessas cidades.

Nesse panorama, faz sentido compreender o MCMV como um grande sistema de financiamento federal que os Municípios recebem, caso desejem aderir, para implementar sua política habitacional de interesse social (FERREIRA, 2015, *passim*).

Assim, ao analisar a legislação que rege o MCMV Faixa 1, é importante considerar que as críticas genericamente direcionadas ao programa federal sobre a segregação dos empreendimentos para áreas com baixa infraestrutura urbana

---

#### DOS PARTICÍPES (...)

II – DF, ESTADO ou MUNICÍPIO, no âmbito de suas competências:

- a) elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;” (grifos meus).

<sup>109</sup> Da mesma Portaria MCid. 24/2013: “CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES (...)

II – DF, ESTADO ou MUNICÍPIO, no âmbito de suas competências: (...)

- d) articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade;” (grifos meus.)

<sup>110</sup> A partir de 2016, o Ministério das Cidades passou a intervir de maneira mais incisiva no cadastramento de beneficiários ao criar, por meio da Portaria nº 163, de 06 de maio de 2016, o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH), aprovando no mesmo ato o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários.

devem, no mínimo, ser compartilhadas com os entes locais, especialmente os Municípios.

Esse tema, aliás, não era nenhuma novidade quando do lançamento do MCMV. Tanto é verdade, que pouco mais de um ano depois do início do programa, o Ministério das Cidades, sob coordenação de Raquel Rolnik, lançou a cartilha “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do MCMV” (2010), em que se buscava ensinar gestores locais a implementarem ferramentas do Estatuto da Cidade na missão de bem utilizar esse financiamento federal para HIS em uma política de desenvolvimento urbano mais abrangente no âmbito local.

Além dessas funções, os entes locais, especialmente os *Municípios*, ficam responsáveis pelo Trabalho Técnico Social (TTS) de ocupação, que, de acordo com o Manual de Orientação da Caixa Econômica Federal,<sup>111</sup> é “o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento”.

Em outras palavras, o TTS serve para integrar a comunidade que passará a coabitar em um condomínio predial ou, pelo menos, em uma vizinhança, buscando reduzir potenciais conflitos e ajudar na adaptação ao novo local de vivência, incluindo uma preparação educativa e, até mesmo, de inclusão produtiva dessa população.

Por fim, as *empresas* são responsáveis por propor, por si só ou em conjunto com Estados e Municípios, empreendimentos à Caixa Econômica Federal para que o banco faça a análise tanto econômica quanto técnica do empreendimento (i.e., adequação do terreno quanto às diretrizes de infraestrutura estabelecidas pelo *Ministério das Cidades*).

Diferentemente das Faixas 2 e 3, na modalidade destinada à baixa renda, as empreiteiras atuam de forma semelhante à participação em obras públicas genéricas (ACOSTA, 2015, p.53), já que não há necessidade de realizar a incorporação, dado

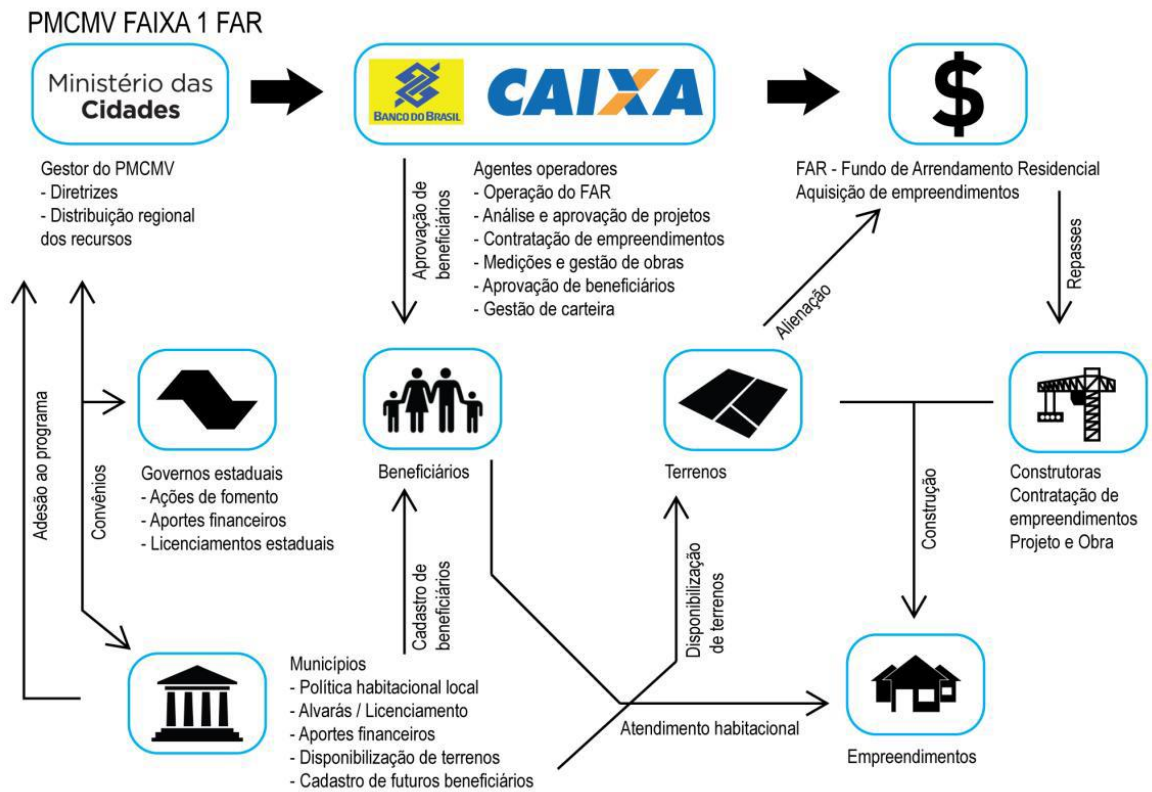
---

<sup>111</sup> Disponível em [http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno\\_de\\_orientacao.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno_de_orientacao.pdf). Último acesso em 01 de dezembro de 2017.



que a seleção dos beneficiários é feita por *Estados e Municípios* aderentes ao programa junto ao Ministério das Cidades. O desenho geral do MCMV Faixa 1 “Empresas” pode ser melhor analisado no esquema abaixo:

Figura 2 - Fluxograma do MCMV Faixa 1 “Empresas” - FAR



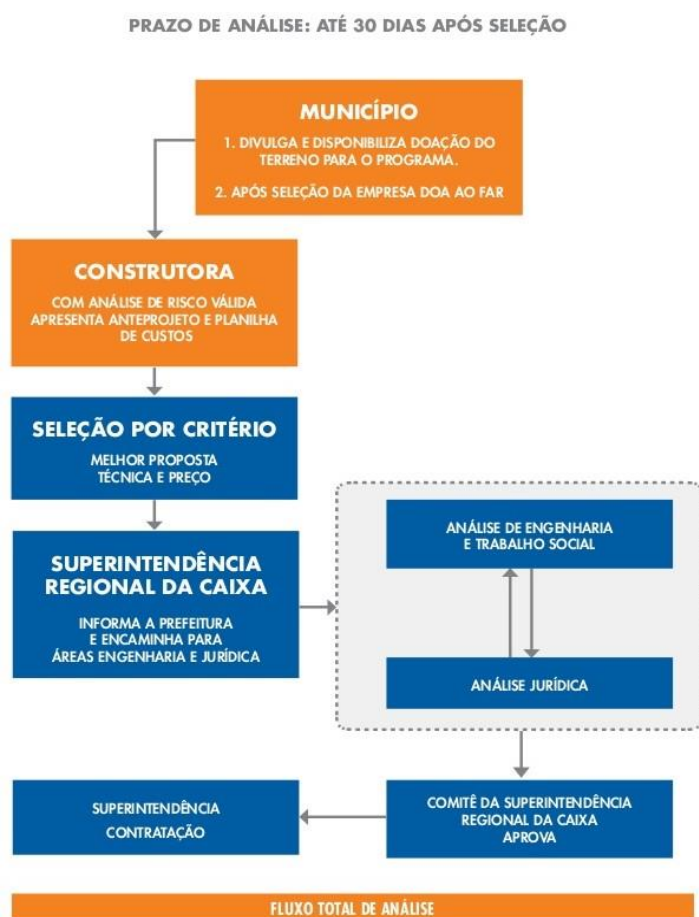
Fonte: COHAB-SP (retirado de ACOSTA, 2015).

Conforme já apontado, nos casos em que ocorre a doação de terrenos por parte dos entes locais para viabilização do empreendimento, o fluxo acaba ligeiramente alterado, na medida em que o ente público necessita de uma empresa para viabilizar a empreitada.

Nesses casos, há uma fase adicionada ao processo. Trata-se do chamamento público, nos moldes de uma licitação, para selecionar qual empresa ficará responsável pela construção do empreendimento no terreno doado. Além disso, a responsabilidade por parte significativa das aprovações do projeto perante a Caixa Econômica Federal fica com os Estados e Municípios que estão doando o terreno. A

CEF fez um fluxograma para explicar os passos do procedimento dentro do banco e seus prazos, conforme imagem abaixo:

Figura 3 - Fluxograma MCMV Faixa 1 "Empresas" - Doação de terreno público



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Superada a análise descritiva do subprograma, é importante destacar alguns pontos levantados pela literatura sobre o desenho da modalidade que facilitam a sua implementação.

Chamada por Rolnik (2015, p. 303) de “núcleo duro” do MCMV, o arranjo institucional do “Empresas” tem sido considerado um instrumento extremamente útil para a neutralização do chamado “federalismo partidário” (ROLNIK, IACOVINI e KLINTOWITZ, 2014, p. 157-158; RODRIGUES, 2015, p. 110) – isto é, neutralização

da rejeição à implementação de uma política pública em decorrência de desalinhamentos de cunho político-partidário entre o governo federal e os governos locais.

Segundo Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014, *passim*), um dos motivos centrais desse resultado suprapartidário decorre do fato de que o desenho do MCMV Faixa 1 é extremamente vantajoso do ponto de vista político, na medida em que as gestões municipais podem obter o reconhecimento pela obra *juntamente* com o governo federal a cada inauguração de empreendimento do programa (“visibilidade conjunta”), enquanto os ônus financeiros ficam praticamente apenas por conta de recursos federais, ainda que os Municípios tenham capacidade financeira de arcar com algum tipo de política pública habitacional local.<sup>112</sup>

Corroborando a referida hipótese, o próprio Caderno de Discussão sobre o Plano Municipal de Habitação de São Paulo indica que o Município da capital paulista deveria aproveitar os recursos do MCMV para se liberar do ônus financeiro com o provimento de moradia, de forma a focar em outros objetivos da política habitacional local, como a locação social:

Tradicionalmente, no Brasil, a política habitacional sempre foi entendida como uma política de acesso à casa própria. No caso do Plano Municipal de Habitação aqui discutido, propõe-se que a política de habitação para acesso à moradia definitiva se baseie em dois programas: o tradicional acesso à propriedade, mas também a estruturação de um amplo programa de locação social. Sugere-se que, enquanto os recursos de financiamentos externos (federais, estaduais ou internacionais) alavanquem a produção de moradias para aquisição, como vem ocorrendo hoje com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), parte significativa dos investimentos próprios do município em habitação seja destinada à constituição de um parque de moradias para o programa Locação Social. (SEHAB, 2016, p. 9, grifos meus.)

---

<sup>112</sup> “Na verdade, trata-se mais de uma postura pragmática dos governos municipais que, aderindo ao modelo PMCMV com um mínimo de esforço institucional, asseguram ganhos importantes (de ordem política, financeira, etc.) aos principais atores da política: a própria gestão municipal, os políticos envolvidos, as instâncias partidárias mais amplas das quais eles fazem parte, as empresas e, até mesmo, os movimentos de moradia. Nesse sentido, para que fazer de outra forma?” (ROLNIK et al, 2014, p. 163).

## 2.2.2 Modalidade MCMV Faixa 1 “Entidades”

Feita a descrição do arranjo institucional do MCMV Faixa 1 “Empresas”, passa-se à análise do desenho da modalidade “Entidades”. Conforme já apontado, o “Entidades” surgiu pouco depois do lançamento do MCMV, em decorrência de pressão dos movimentos sociais de moradia – base histórica do partido que ocupava o governo federal na época (PT), de que era necessária a reserva de parte dos recursos do programa habitacional para práticas autogestionárias (RODRIGUES, 2013, p. 54-60; RIZEK et al., 2014, p. 533-534).

Do ponto de vista normativo, a criação do MCMV “Entidades” é distinta dos outros subprogramas, na medida em que a modalidade surge como uma regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS),<sup>113</sup> conforme a Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social nº 141, de 10 de junho de 2009.

Atualmente, as normas infralegais que regulamentam o “Entidades” em âmbito nacional são a Resolução nº 214 do Conselho Curador do FDS, de 15 de dezembro de 2016, e a Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 14, de 22 de março de 2017 (Regulamento do MCMV-Entidades). Os principais atores no âmbito do “Entidades” são o governo federal (especialmente o Ministério das Cidades), os bancos públicos federais (especialmente a Caixa Econômica Federal), as Entidades Organizadoras,<sup>114</sup> as empreiteiras e os entes locais, porém estes

---

<sup>113</sup> O Fundo de Desenvolvimento Social é o instrumento jurídico que viabiliza o “Entidades”. É a ferramenta equivalente ao FAR no caso do MCMV Faixa 1 “Empresas”. O detalhamento do funcionamento desses dois fundos será feito no próximo item deste capítulo.

<sup>114</sup> Definição dada pela Instrução Normativa nº 14 do Ministério das Cidades, de 22 de março de 2017: “1PARTICIPANTES DO PROGRAMA E ATRIBUIÇÕES

1.1 Os participantes do PMCMV-E e suas respectivas atribuições encontram-se definidos na forma a seguir especificada: (...)

g) Entidade Organizadora - EO - Cooperativa habitacional ou mista, Associação e Entidade privada sem fins lucrativos, previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, responsáveis pela proposta de intervenção habitacional junto ao Agente Financeiro e desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de arquitetura, engenharia, de trabalho social; seleção, mobilização, organização e orientação às famílias tomadoras dos financiamentos, inclusive em relação à documentação necessária, e gestão dos recursos financeiros, obras e serviços do empreendimento, por meio de participação na CRE e CAO”.

últimos com uma atribuição bastante distinta em relação ao subprograma apresentado no tópico anterior.

Assim como na modalidade “Empresas”, o *Ministério das Cidades* tem uma enorme relevância no estabelecimento das regras gerais do programa. O Regulamento da modalidade (IN 14/2017) indica que à pasta cabe “definir as diretrizes, prioridades, sanções, estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, hierarquização, seleção e contratação das propostas, bem como acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas para implementação do Programa e repasse de recurso do Orçamento Geral da União - OGU ao FDS”.

Diferenciando-se do regramento do “Empresas”, em que a *Caixa Econômica* fica com a maior parte da verificação documental das empreiteiras, há um importante papel legado à *pasta das Cidades*: a pré-qualificação das Entidades Organizadoras (EO) e a indicação dos requisitos para que essas associações sem fins lucrativos adquiram sua habilitação como potenciais beneficiárias do programa.

Após essa primeira checagem dos itens estipulados nos regulamentos do Ministério, fica sob competência da *Caixa Econômica Federal* a verificação do cumprimento de todos os seus requisitos. Com a habilitação final, a Caixa indicará a quantidade de unidades habitacionais passíveis de construção por aquela associação titulada.

Ainda, o *Ministério das Cidades* tem a responsabilidade de publicizar as propostas feitas pelas EO e indicar os limites de contratação de unidades habitacionais por período, sendo que esse valor está relacionado à disponibilidade orçamentária da Pasta para o programa.

As *Entidades Organizadoras* acabam assumindo, no “Entidades”, grande parte das atribuições que, no “Empresas”, cabiam aos Estados e Municípios. Exemplos dessas competências “transferidas” às associações são:

- a) a seleção dos beneficiários, inclusive podendo realizar a troca dos indicados até o fim da construção do empreendimento,<sup>115</sup> limitada ao

---

<sup>115</sup> A possibilidade de alteração dos beneficiários pela EO foi uma vitória dos movimentos sociais, já que, quando não existia essa previsão, alguns indicados no início da contratação acabavam

número de unidades habitacionais permitidas por regulamento do Ministério das Cidades e às condições de viabilidade verificadas pela Caixa Econômica Federal;

- b) o trabalho técnico e social anterior e posterior à ocupação;
- c) a seleção do terreno do empreendimento;
- d) a construção dos empreendimentos por mutirão ou pela subcontratação parcial ou total das obras com construtoras.

Quanto à seleção do terreno para o empreendimento, a literatura vem apontando a dificuldade que os movimentos sociais encontram ao concorrer com as construtoras, tendo em vista a quantidade escassa de recursos que possuem, além da baixa capacidade técnica de seus membros para a seleção de glebas adequadas para os empreendimentos (AMORE et al, 2015, p. 294; CAMARGO, 2017, p. 10; RODRIGUES, 2013, p. 200-203).

Tendo em vista essas dificuldades, o *Ministério das Cidades* adotou uma solução jurídica e de gestão ao prever a possibilidade de contratos de “compra antecipada”, que basicamente garantem a aquisição do terreno e o pagamento de assistência técnica para elaboração do projeto antes de sua apresentação à *CEF*.

Sobre os contatos de compra antecipada, Camargo (2016, p. 276) revelou uma dificuldade de acompanhamento dos números reais do MCMV “Entidades” nacionalmente, já que um mesmo empreendimento vem sendo contado duas vezes. Isso tem ocorrido porque são realizados dois contratos com a Caixa Econômica Federal por cada empreendimento – um de compra antecipada e o outro referente à construção –, levando o número de “contratações” a uma duplicidade em relação ao número real de empreendimentos a serem construídos.

Já sobre o último ponto da lista, atualmente os regimes de construção autorizados pela regulação do Ministério das Cidades<sup>116</sup> são os seguintes:

---

abandonando as atividades organizadas pelas associações, inclusive aquelas referentes aos mutirões de construção.

<sup>116</sup> Cláusula 6ª do Anexo da IN 14/2017 do Ministério das Cidades.

a) a autogestão, que engloba:

- a autoconstrução: em que cada usuário constrói sua própria unidade habitacional (UH);
- o mutirão ou a ajuda mútua: em que todos os beneficiários produzem todas as UH;
- a administração direta: a EO contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços.

b) a cogestão, que engloba:

- a empreitada global: em que a EO contrata empresa para a construção total do empreendimento.

A forma como se realiza a construção dos empreendimentos é uma questão que gera alguma controvérsia entre os autores que estudam o MCMV-E (CAMARGO, 2016, p. 102-107; TATAGIBA et al., 2013, p. 21-27; RIZEK et al., 2014, p. 539), já que parte deles considera que a maior participação da entidade e dos beneficiários no processo construtivo seria um indicativo de empoderamento do trabalho coletivo das entidades em relação à forma de se prover moradias.

Nesse sentido considera-se que, enquanto o governo federal alegaria que está privilegiando práticas autogestionárias com o “Entidades”, na verdade, estaria apenas inserindo os movimentos sociais no modelo privado de provimento habitacional semelhante ao MCMV “Empresas”.

Além dos atores citados, ainda há, na modalidade “Entidades”, algumas comissões mistas entre representantes das associações e dos beneficiários para a tomada de decisões referentes aos empreendimentos, como a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) – responsável pela movimentação dos recursos da empreitada – e a Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO), responsável pelo acompanhamento do processo construtivo, que dialoga essencialmente com a construtora.

Apesar de ter diversas atribuições “transferidas” às associações na legislação, no “Entidades”, *Estados e Municípios* mantêm suas responsabilidades de licenciar os empreendimentos, bem como disponibilizar terrenos para viabilizar a

implementação do MCMV Faixa 1 nas localidades em que as entidades organizadoras não conseguem comprar as glebas.

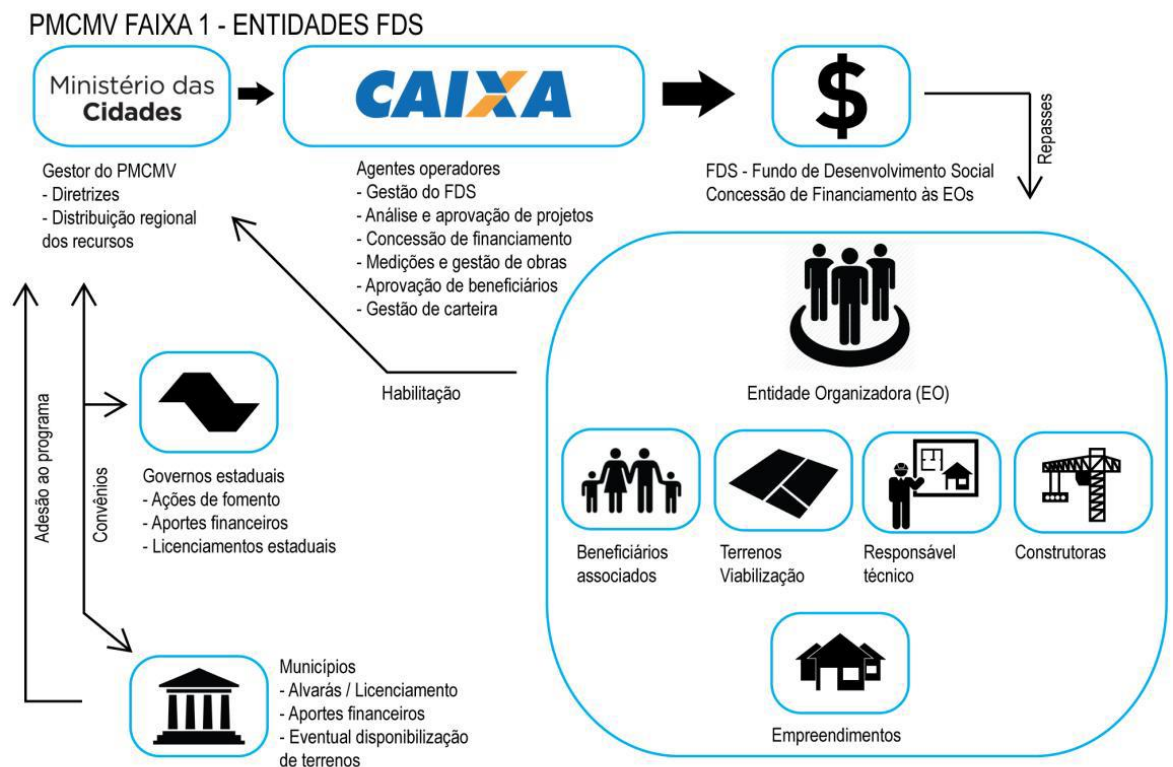
Além disso, vale questionar a ideia de que as *Entidades Organizadoras (EO)* são exclusivamente constituídas de frentes de luta por moradia. Em pesquisa empírica sobre a modalidade realizada no Estado de São Paulo, Tatagiba et al (2013, *passim*) abordou essa questão, indicando o que segue:

Outro problema que precisa ser considerado diz respeito à adesão do ideário da autogestão entre as organizações e movimentos que atuarão como entidades organizadoras. Embora a demanda por autogestão tenha partido de movimentos alinhados com a agenda da reforma urbana e o direito à cidade, eles não são os únicos que podem ser habilitados como Entidades Organizadoras e empreender projetos no âmbito do Minha Casa Minha Vida –Entidades. Estudos realizados por Regina Ferreira mostram que de 2009 a 2011 haviam sido contratados no MCMV-E 82 empreendimentos; desses, 32 empreendimentos (39% do total) foram de organizações, cooperativas ou movimentos filiados aos movimentos nacionais de reforma urbana, CMP, UNMP, CONAM e MNLM (Ferreira, 2012: 13). A consequência disso é que parte das organizações que atuam no MCMV-E não trazem consigo, como parte de sua identidade e repertório, os valores e práticas associadas à autogestão. Nesse caso, o risco é que sua atuação acabe sendo muito próxima a ação das construtoras, onde o fim é produzir a moradia, sem qualquer tipo de consideração sobre a participação como um processo de organização comunitária associada à conquista da moradia digna. Embora não tenhamos dados mais conclusivos, o conhecimento que temos sobre São Paulo sugere que as EOs que não são filiados a esses movimentos alinhados ao campo da reforma urbana tendem, inclusive, a preferir o regime de construção que é a “empreitada global”, no qual uma construtora assume toda a obra, sob a direção da entidade.

Por fim, apresenta-se tabela esquemática do funcionamento do MCMV-Entidades feita pela COHAB-SP e utilizada no trabalho de Acosta (2015, p. 58).



Figura 4 - Fluxograma do MCMV Faixa 1 "Entidades" - FDS



Fonte: COHAB-SP (retirada de ACOSTA, 2015).

### 2.3 Ferramentas do Minha Casa, Minha Vida Faixa 1

Conforme já indicado, o programa MCMV Faixa 1 é considerado um instrumento importante de financiamento, pela União, da política habitacional de interesse social (FERREIRA, 2015, p. 4-7; BONDUKI, 2014, p. 119; BOULOS, 2015, p. 53-55; MARICATO, 2015, p. 37-40; RUFINO; AMORE et al, 2015, p. 54-57). Todavia, o programa não necessariamente é capaz de induzir uma adequada política urbana na implementação local dos empreendimentos.

Os pesquisadores da área reputam que uma das principais razões desse resultado decorre do fato de que o MCMV Faixa 1 se tornou uma “máquina de provisão habitacional” (LOPES e SHIMBO, 2015, p. 242-243) pela facilitação dos subsídios federais, sem que houvesse em contrapartida aquilo que Coutinho (2010b) chamou de “mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos (...ou) desenho de sanções”.

Nesse sentido, embora haja diretrizes legais e regulamentares de que o programa deve ser pensado de maneira integrada à regulação urbana das cidades, buscando garantir a implementação dos empreendimentos em lugares com adequado provimento de infraestrutura urbana, serviços públicos, comércio, e em localidades em que o déficit habitacional indica a necessidade de produção de habitações do programa, o que a literatura analisou até o momento é que mesmo quando ocorre o descumprimento dessas diretrizes, a CEF continua garantindo aos municípios contratações<sup>117</sup> pelo MCMV (ADAUTO et al, 2013; AMORE et al, 2015; KLINTOWITZ, 2016; ACOSTA, 2015; FERREIRA, 2015; ROLNIK et al., 2014). Nesse sentido, pode-se dizer que há um descasamento entre a letra da lei e o direito em ação no âmbito do MCMV.

Porém, antes de analisar esses mecanismos de indução e sanções, passa-se à indicação dos instrumentos jurídicos utilizados para viabilizar os subsídios financeiros do programa.

Uma das principais ferramentas utilizadas pelo programa foi o uso de fundos financeiros, que têm seus nomes considerados como sinônimos das modalidades a que se vinculam – o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ao MCMV “Empresas”, e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ao MCMV “Entidades”.

O FAR havia sido originariamente criado pela Medida Provisória nº 2.135-24, de 26 de janeiro de 2001 (convertida na Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001), para operacionalização do Programa de Arrendamento Residencial – outra política pública destinada à habitação para população de baixa renda no início do século XXI. As leis que regularam o MCMV alteraram substancialmente a Lei do FAR (Lei

---

<sup>117</sup> Uma das hipóteses levantadas por Rolnik et al indica a possibilidade de que exista um incentivo, dentro da própria forma como se estruturou a CEF, para executar o programa de maneira leniente em relação à execução adequada do MCMV: “Longe, portanto, de apenas regular o que pode ou não ser feito nos empreendimentos financiados através do PMCMV, o banco tem, efetivamente, articulado os diversos atores para a sua implementação, até mesmo em função da necessidade de cumprir suas metas. A instituição e seus gerentes têm usado diferentes artifícios para alcançar esses objetivos, mesmo que, por vezes, as estratégias mobilizadas não dialoguem com as necessidades habitacionais existentes. Por exemplo, no município de Registro, a Gerência da Caixa responsável pela contratação na região conseguiu modificar a meta inicial municipal de 142 para 1500 unidades. Essa possibilidade se apresentou já que a normativa do programa determina metas não para os municípios, mas para as gerencias regionais da Caixa. Isso permitiu transformar a meta não alcançada em Santos em unidades construídas em Registro, o que certamente não solucionou o déficit habitacional de Santos.” (Rolnik et al., 2014, p. 158.)

10.188, de 2001), criando uma série de instrumentos jurídicos que dotaram o governo federal e a Caixa Econômica Federal, que administra o Fundo, de flexibilidade para implementar as políticas desejadas para o MCMV.

São exemplos a possibilidade de “adquirir direitos decorrentes de imissão de posse registrada em processo de desapropriação, com o compromisso da transferência da propriedade após o trânsito em julgado” e a previsão de “financiamento, pelo FAR, em caráter fiduciário em relação ao beneficiário – ou seja, o bem permanece sob a propriedade fiduciária do fundo até que sejam pagas todas as parcelas” (BREGA, 2016, p. 84-85). Este último é um arranjo jurídico particularmente relevante, na medida em que o MCMV Faixa 1 pressupõe o pagamento de parte do financiamento do bem pelo beneficiário em até 120 prestações.<sup>118</sup>

Além dessas mudanças, que garantiram a efetivação do foco habitacional da política, as leis posteriores do programa foram tornando a destinação do FAR mais ampla do que apenas ao provimento habitacional.

A Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, por exemplo, acresceu a possibilidade de uso de seus recursos, determinando que, para “o caso de empreendimentos construídos com recursos do FAR, poderá ser custeada a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, inclusive em terrenos de propriedade pública”, desde que Estados e Municípios assumissem a operação dos equipamentos públicos.

Na prática, a regulação infradecreto do MCMV Faixa 1<sup>119</sup> acaba estabelecendo um teto de gastos (em geral por meio de um percentual do valor da unidade habitacional), com recursos FAR e FDS, para outros fins que não sejam a produção habitacional, como a construção de novos equipamentos públicos na área, a gestão condominial e até o trabalho técnico social estabelecido pela lei aos Municípios (FAR) ou às entidades (FDS).

---

<sup>118</sup> Art. 6º-A, §5º da Lei 11.977, de 2009.

<sup>119</sup> Atualmente, o Anexo III e os seguintes da Portaria MCid. 267/2017 estabelecem parte dessas possíveis subvinculações como 6% do valor das unidades habitacionais com recursos do FAR para equipamentos públicos ou 0,5% para o trabalho técnico social.

Essa permissão jurídica de uso de recursos para fins além dos habitacionais e a disponibilização dos meios financeiros via FAR ou FDS são os meios para tentar atingir os objetivos mais amplos do MCMV, como inclusão produtiva, garantia de acesso a serviços públicos e bem-estar dos beneficiários.

Tendo sido bem menos alterado pelas normas do MCMV, o FDS foi um fundo criado no início dos anos 1990 (Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993), e regulamentado pelo Decreto nº 1.081, de 8 de março de 1994, para “financiar projetos de investimento de interesse social, nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, desde que vinculados aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários”.<sup>120</sup>

É interessante lembrar que apesar de ter sido criado nos anos 1990, o referido fundo acabou ganhando maior notoriedade quando passou, a partir da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS, a ser o mecanismo utilizado para viabilizar o primeiro grande programa habitacional voltado aos movimentos sociais do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Crédito Solidário (PCS).

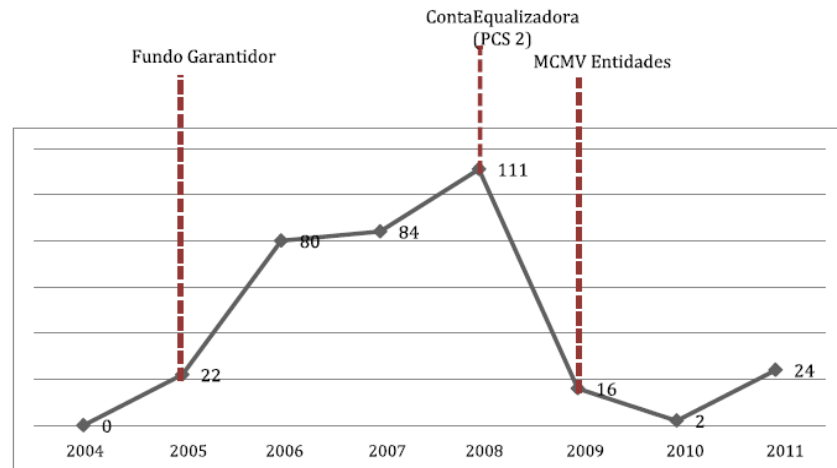
Em trabalho acadêmico sobre o MCMV Entidades, Camila Moreno de Camargo (2016, p. 66-67) aponta que o programa PCS foi central para a aprendizagem da Caixa Econômica Federal de como lidar com as associações vinculadas a movimentos de moradia, mas que o surgimento do MCMV-E coincide com uma redução drástica das contratações do PCS (conforme gráfico a seguir, elaborado pela autora). Isso se deu na medida em que o MCMV-E incorporou grande parte dos elementos do PCS, mas oferecia condições melhores aos beneficiários, como valor das prestações a serem pagas (CAMARGO, 2016, p. 96).

---

<sup>120</sup> Art. 2º do Decreto nº 1.081, de 1994.

## Gráfico 2 - Contratações do Programa Crédito Solidário (PCS)

**Gráfico 01: Ritmo anual das contratações do PCS (junho 2004/agosto 2011)**  
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de FERREIRA (2012: p. 143)



Fonte: CAMARGO, 2016 (elaboração da autora a partir de dados de FERRERA, 2012)

Assim como o FAR, o agente operador do FDS é a Caixa Econômica Federal,<sup>121</sup> sendo que os potenciais beneficiários do financiamento são pessoas físicas e jurídicas de direito privado, vedado qualquer financiamento a entes da administração direta ou indireta da União, Estados, DF e Municípios.<sup>122</sup>

O mecanismo jurídico básico pelo qual os recursos do Orçamento Geral da União são disponibilizados para a implementação da política pública são a integralização de cotas, no caso do FAR, e a transferência de recursos, no caso do FDS.<sup>123</sup>

A titularidade dos imóveis pelos fundos também pode ser compreendida como um relevante instrumento jurídico de flexibilidade nos casos em que o bem deixa de pertencer ao proprietário inicial, especialmente nos casos de sanção por descumprimento das regras do programa, como inadimplência,<sup>124</sup> não ocupação do

<sup>121</sup> Art. 9º do Decreto nº 1.081, de 1994.

<sup>122</sup> Art. 2º, §2º do Decreto nº 1.081, de 1994.

<sup>123</sup> Art. 2º, II da Lei nº 11.977, de 2009.

<sup>124</sup> Art. 6º-A, §9º da Lei nº 11.977, de 2009.

imóvel,<sup>125</sup> sua alienação antes da quitação das prestações devidas<sup>126</sup> ou qualquer outro descumprimento das regras de uso do bem no programa.<sup>127</sup>

Vale mencionar ainda que, recentemente, os distratos no âmbito do MCMV Faixa 1 “FAR” chegaram a ser regulamentados por Portaria própria (Portaria nº 488, de 18 de julho de 2017), diante das dificuldades geradas pelo descumprimento das regras do programa em todo o país.

Realizada a análise dos subsídios do MCMV Faixa 1, passa-se ao estudo dos instrumentos de indução e sanção no âmbito do programa, especialmente em relação aos Estados e Municípios.

Uma das principais ferramentas jurídicas que “contratualizam” a relação entre a União e Estados e Municípios em relação ao programa são os termos de adesão. Esse instrumento “objetiva regular a participação dos estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do referido programa”.<sup>128</sup>

Na prática, trata-se de um verdadeiro contrato de adesão estabelecido por Portaria do Ministério das Cidades, que, na maior parte, detalha as diretrizes legais estabelecidas aos entes locais, tais como doação de terrenos, desoneração tributária e estabelecimento de infraestrutura pública ao redor dos empreendimentos. O termo também estabelece algumas diretrizes que, em tese,<sup>129</sup> dotariam os estados e

---

<sup>125</sup> Art. 7º-A da Lei nº 11.977, de 2009.

<sup>126</sup> Art. 7º-B, I da Lei nº 11.977, de 2009.

<sup>127</sup> Art. 7º-B, II da Lei nº 11.977, de 2009.

<sup>128</sup> Art. 3º da Portaria nº 24, de 18 de janeiro de 2013.

<sup>129</sup> Marcia Terlizzi, assessora especial da Secretaria Municipal de Habitação, considera que esse instrumento de coordenação não funcionou para a cidade de São Paulo: “Não (funcionou). Ele era uma intenção. Não sei como funcionava nos outros municípios, deve funcionar melhor, mas aqui a gente é muito ‘esquartejado’. A gente quer se responsabilizar por equipamento de educação, de assistência, de saúde, difícil você ter isso. Então, nós reuníamos os representantes do GAE, coordenado por mim e pela Mariana, que era do escritório de governo. Depois juntávamos todas as informações de saúde, educação, transporte, todas as necessidades para suprir aquela demanda, de mais de 500. A demanda de saúde, qual o impacto... Porque eles faziam, por exemplo, não é para construir escola, mas é para ver se tem vaga ou não, se tem sobra, na escola que existe lá... qual a necessidade, na principal área dada, de unidades de escola. (...)”

Porque para a construtora usar os 6% ela tinha que ter aprovação do MEC, sei lá, da Saúde, e não abria escola deles... isso aí nunca deu certo. Então, tinha que sobrar tudo para o município pagar e o município não tem dinheiro, você ‘casar’ a questão orçamentária para ter disponível recurso para construir escola no ano que está construindo, sendo que é um empreendimento particular, que começa e termina no âmbito particular e você obrigatoriamente tem que arranjar dinheiro correndo para fazer aquela escola para entregar no prazo da obra... não funciona. Por mais que tenha boa intenção, para o município de São Paulo não funciona.

municípios de maior capacidade de acompanhamento da qualidade urbana do programa, como:

- a) A necessidade de instituir Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE) com uma equipe interdisciplinar (habitação, educação, saúde, assistência social etc) para elaborar um Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos, respeitando o Plano Diretor e Plano Habitacional local;<sup>130</sup>
- b) Estabelecer um representante que atuará como ponto focal entre o Ministério das Cidades e o Grupo de Análise de Empreendimentos.

Apesar dessas diretrizes claras de coordenação interfederativa, pesquisas recentes têm demonstrado (KLINTOWITZ, 2016, p. 174; CARDOSO, MELLO e JAENISCH, 2015, p. 80; PEQUENO e ROSA, 2015, p. 145; FERREIRA, 2015, *passim*) que a tentativa de garantir uma melhor inserção urbana dos empreendimentos a partir da utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade pelos Municípios, usando como atrativo os pesados subsídios federais, foi mal sucedida.

Os motivos dessa tentativa frustrada de coordenação vão desde a baixa capacidade técnica dos Municípios – que, desde a promulgação da lei em 2001, não haviam adotado as ferramentas do Estatuto da Cidade – até a reduzida disposição política de cumprir essas diretrizes, decorrente da pressa de viabilização dos empreendimentos, tanto por prefeitos ávidos pelos ganhos políticos do programa, quanto pela necessidade de cumprimento das metas globais de construção estipuladas pelo governo federal para as gerências regionais da Caixa Econômica Federal.

Conforme tentou se demonstrar ao longo deste capítulo, os objetivos do MCMV Faixa 1 são relativamente claros no que se refere ao combate ao déficit habitacional e ao reassentamento de grupos afetados por remoções decorrentes de

---

(...) E daí, tem muita burocracia no meio de compromisso e matriz de responsabilidade construção de equipamento que nunca foi cumprido... e nem vai ser, tem que judicializar, sei lá o quê...”

<sup>130</sup> Cláusula Segunda, II, 'L' do Anexo I da Portaria nº 24, de 18 de janeiro de 2013.

ações do setor público. Nesse processo, também acaba-se buscando cumprir objetivos paralelos, como a ativação econômica do setor da construção civil e a indução de outras políticas setoriais (ambiental, geração de emprego e renda, acessibilidade etc).

Além disso, um conjunto de ferramentas específicas, a maioria delas com arranjos jurídicos próprios para viabilizar a implementação do MCMV (i.e., disposições do FAR e do FDS), foi pensado para viabilizar a coordenação interfederativa de um programa federal que é majoritariamente executado em âmbito municipal.

Como se viu, as tarefas do MCMV são múltiplas e divididas entre distintos entes federativos, bem como com os atores privados da política – as empresas e as entidades organizadoras. No próximo capítulo, trataremos da maneira específica sobre como a cidade de São Paulo recebeu o MCMV e teve que se adaptar para implementar essa política federal.



### 3 A IMPLEMENTAÇÃO DO MINHA CASA, MINHA VIDA FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A pesquisa sobre a implementação do MCMV Faixa 1 no Município de São Paulo, que será apresentada neste terceiro capítulo, confirmou de maneira clara que a execução de uma política *one size fits all*<sup>131</sup> formulada pelo governo federal para todo o território nacional exige relevantes adaptações em âmbito local.

Conforme se verá ao longo do capítulo, estas adequações dependem intrinsecamente de novos arranjos jurídicos, desde alterações legislativas que criam novas estruturas burocráticas ou ampliam o uso de instrumentos urbanísticos na cidade para facilitar a execução do MCMV Faixa 1, até o uso de editais de chamamento que procuram induzir determinados comportamentos em quem constrói prédios do programa na cidade.

Também se comprova a assertiva formulada pela literatura (BONDUKI, 2009, p. 13; FERREIRA, 2015, p. 7-9; ROLNIK et al., 2010, *passim*; ROLNIK e SANTORO, 2013, p. 13-18; ROLNIK et al, 2014, *passim*) de que a atuação dos Municípios é central na escolha tanto do MCMV como ferramenta de provimento de habitação de interesse social em âmbito local, quanto no tipo de produção (volume, qualidade dos empreendimentos, inserção urbanística etc.) que é gerada a partir desse financiamento federal.

No caso paulistano, a escolha dos gestores públicos municipais por viabilizar parte do provimento de HIS da cidade via MCMV Faixa 1 foi célere<sup>132</sup> e atestada

---

<sup>131</sup> A assertiva não ignora o fato de que existem algumas diferenças de regulação no desenho do MCMV Faixa 1 em municípios com mais de 50 mil habitantes, como o valor máximo de subsídio por imóvel ou até o número máximo de unidades habitacionais de acordo com determinadas características das cidades. De toda forma, entende-se que essas variações são insuficientes para caracterizar o programa como *tailor made* aos municípios, diante das particularidades presentes em cada localidade, como sua dinâmica fundiária, legislação urbanística e, até mesmo, características econômicas e populacionais.

<sup>132</sup> A única exceção a essa celeridade foi a demora um pouco maior na aprovação das isenções tributárias demandadas pela norma federal do MCMV. No caso de São Paulo, essas desonerações foram aprovadas só em 2011, quando da sanção da Lei Municipal nº 15.360, de 14 de março de 2011.

tanto pela análise documental<sup>133</sup> como pela entrevista<sup>134</sup> conduzida com o então secretário adjunto de Habitação do Município e presidente da COHAB-SP,<sup>135</sup> Ricardo Pereira Leite, que enxergou, a partir do lançamento do programa federal em 2009, mais uma fonte de recursos para viabilizar a política setorial da cidade.

A partir de então, o MCMV Faixa 1 foi ganhando cada vez mais protagonismo no provimento de HIS de São Paulo, tornando-se, ao longo dos anos, a principal fonte de produção habitacional para a população de baixa renda na cidade. Dados da Caixa Econômica Federal<sup>136</sup> indicam a contratação, na cidade, de 65 empreendimentos entre dezembro de 2009 e dezembro de 2016, que totalizam 19.749 novas unidades habitacionais e resultam em um valor total investido de pouco mais de R\$ 950 milhões de reais.

Apenas a título de comparação,<sup>137</sup> no planejamento da Prefeitura para a gestão Fernando Haddad (2013-2016), entre empreendimentos contratados, em obras e concluídos dos principais programas de provimento que não eram do MCMV (CDHU, operações urbanas consorciadas e mananciais), foram previstas apenas 6.023 unidades habitacionais.

---

<sup>133</sup> O primeiro Termo de Adesão entre a Prefeitura de São Paulo e a Caixa Econômica Federal para o início da implementação do programa foi assinado no dia 30 de abril de 2009, pouco mais de um mês da edição da Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, que deu origem ao MCMV.

<sup>134</sup> Em entrevista concedida no dia 23 de novembro de 2017, ao ser questionado sobre a relevância do programa para a política de provimento de HIS, o secretário narrou: “Era relevante porque, na verdade, tinha uma discussão, tem uma questão política... O Estado por exemplo, na época, tinha estratégia de fazer três dormitórios, mas não é ao contrário? As famílias estão diminuindo e vamos fazer três dormitórios? Porque o CDHU tem dinheiro, porque eles têm recurso, um percentual do orçamento... então o Estado, de pronto, não aderiu ao Minha Casa Minha Vida, ficou um pouco resistente. Eu falei: ‘Eu sou pobre, não sou orgulhoso, vamos aderir!’.” Ao explicar o que motivou a adesão, Ricardo Pereira Leite aponta que o município precisava de todos os recursos que pudesse conseguir para implementar sua política habitacional: “Então, o Minha Casa Minha Vida, na minha visão: ‘Opa! Arrumei um pedacinho do que eu preciso pra fazer habitação!’.”

<sup>135</sup> Conforme já indicado, a Secretaria de Habitação (SEHAB) e a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) são os principais órgãos responsáveis pela implementação da política habitacional no município de São Paulo.

<sup>136</sup> Disponíveis em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/Empreendimentos\\_MCMV\\_PJ.zip](http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/Empreendimentos_MCMV_PJ.zip). Último acesso em 13 de dezembro de 2017.

<sup>137</sup> Dado retirado da apresentação do então Secretário José Floriano de Azevedo Marques na reunião, realizada em agosto de 2014, do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Disponível em <http://www.habitasampa.inf.br/wp-content/uploads/2016/08/Desafio-Habitacional-de-Sa%CC%83o-Paulo.pdf>. Último acesso 14 de dezembro de 2017.

Frise-se, entretanto, que os números de contratação do MCMV Faixa 1 não demonstram de maneira precisa os esforços empreendidos para viabilizar a política na cidade. Isso se dá por três motivos principais:

O primeiro ocorre porque unidades contratadas não correspondem necessariamente a imóveis entregues aos beneficiários, na medida em que ainda é preciso considerar o período de obras dos empreendimentos. Isto é, existe um “tempo do programa”,<sup>138</sup> que vai da proposta inicial até o recebimento das chaves, e isso implica que se passam anos<sup>139</sup> até que se gere o impacto final da política – novas moradias entregues para a população mais pobre da cidade.

Já o segundo se dá porque há todo um trabalho realizado pela Prefeitura que antecede o período de contratação pela Caixa Econômica Federal, como o licenciamento dos empreendimentos, a desapropriação de terrenos para doação pelo Município, como contrapartida<sup>140</sup> pelo recurso federal do MCMV, e o chamamento público para que empresas e entidades organizadoras executem as obras nessas glebas doadas pela Prefeitura.

Há, por fim, um motivo alheio à governança da Prefeitura para essa lacuna entre obras contratadas e o esforço dispendido para viabilizar o programa na cidade:

---

<sup>138</sup> Por “tempo do programa” entende-se o prazo necessário para viabilizar um empreendimento do MCMV Faixa 1 no município, envolvendo a disponibilização de um terreno, público ou privado, para construção, o licenciamento do empreendimento, a contratação do projeto na CEF, o prazo de execução das obras, a seleção de beneficiários dos imóveis, a realização do trabalho técnico social de pré-ocupação com os futuros moradores e a liberação final do imóvel para entrega dos apartamentos aos usuários finais.

<sup>139</sup> Entrevista de Ricardo Pereira Leite: “Mas, um dia, isso é uma coisa legal, um dia eu estava num evento e uma jornalista do Estadão veio me entrevistar e perguntou quantas unidades habitacionais eu entregaria. Eu disse que ela estava fazendo a pergunta errada, porque eu levo, no mínimo, quatro anos para fazer um projeto, porque temos que desapropriar, tem que fazer o projeto, tem que licitar e construir. Então, se a minha performance for medida pelo número de unidades que eu entrego, eu só vou desapropriar no primeiro ano. A pessoa que me suceder no cargo, não vai ter recurso para trabalhar, então só vai começar no primeiro ano. Logo, a avaliação tem de ser frente ao número de terrenos que eu comprei. Porque quando eu compro o terreno, eu tenho a base para fazer o empreendimento. Mas como eu não sou político, não estou preocupado, enfim... eu respondi que nós iríamos desapropriar todo ano, se sobrar não tem problema nenhum...” e entrevista de João Whitaker: “Mas teve outra coisa que foi muito mal levada ao longo da gestão, o que a mídia trabalhou isso de maneira muito mal... muito maldosa. Era o seguinte, na hora de escrever as metas, as metas estão bem escritas, mas embaixo tem um erro, alguém errou... Na meta, está escrito corretamente, da qual, era encontrar terrenos, desapropriar, viabilizar, fazer projetos, aprovar e produzir 55 mil unidades habitacionais. La embaixo, na descrição da meta, estava “entregar 55 mil unidades habitacionais”. Ninguém entrega, nem Deus. Porque tem todo esse processo, tem desapropriação, um monte de programas diferentes...” (grifos meus).

<sup>140</sup> Art. 3º, §1º, I da Lei 11.977, de 2009.

para que a Caixa contrate novas unidades habitacionais pelo MCMV Faixa 1, é preciso haver recursos orçamentários, disponibilizados pelo governo federal, que lastreiem os empreendimentos, mesmo que os processos estejam completamente prontos no âmbito municipal.

Em outras palavras, em tempos restrição fiscal do governo central como o que ocorre desde o início de 2015, pouco importa o esforço do Município para viabilizar o MCMV Faixa 1 localmente, já que sua principal matéria-prima – os subsídios federais – não chega para garantir o início da produção.<sup>141</sup>

Para que se tenha uma ideia desse descompasso entre o número de contratações e o esforço da Prefeitura de São Paulo para viabilizar a política, entre 2013 e 2016 (COHAB, 2016, p. 40-42), foram previstas 28.430 unidades habitacionais a serem implementadas no âmbito do MCMV Faixa 1 em terrenos doados pela municipalidade.

Do ponto de vista jurídico, essa intenção foi formalizada em 12 editais de chamamentos públicos da COHAB para que empresas e entidades produzissem em glebas disponibilizadas pelo Município, em sua maioria decorrentes de processos de desapropriação específicos para esse fim, e que praticamente em sua totalidade ainda não se transformaram em contratações efetivadas pela Caixa.

Para movimentar toda essa máquina que é a implementação do MCMV Faixa 1 em uma cidade como São Paulo, as dificuldades do município são enormes, e podem ser encontradas em praticamente todas as atribuições que a legislação federal delegou às Prefeituras: na doação de terras públicas,<sup>142</sup> nas desapropriações, na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade com objetivo de controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade,<sup>143</sup> no

---

<sup>141</sup> Para ilustrar esse argumento, de acordo com dados da Caixa Econômica Federal, em 2012 e 2013, anos com maior nível de contratação do MCMV Faixa 1, foram assinados 389.073 e 557.961 contratos, respectivamente. Já em 2015 e 2016, piores anos da série histórica, foram assinados 16.890 e 31.900 acordos, respectivamente. A entrevistada Marcia Terlizzi deu um retrato da situação: “Foram investidos na ordem de R\$ 750 milhões só para aquisição de terrenos para o MCMV. E foram licenciados, praticamente, 34 ou 43 mil unidades... Ou seja, tinha terreno e quando isso casou, não tinha mais dinheiro [risos] e acabou... Foi o final de 2016, ficou o ano de 2016 inteiro... E continua agora”.

<sup>142</sup> Art. 3º, §1º, I da Lei 11.977, de 2009.

<sup>143</sup> Art. 3º, §1º, III da Lei 11.977, de 2009.

cadastramento e na indicação dos beneficiários,<sup>144</sup> no licenciamento dos imóveis,<sup>145</sup> no acompanhamento das associações sem fins lucrativos no âmbito do “Entidades”, no trabalho técnico social de ocupação dos imóveis<sup>146</sup> e até nos grupos de acompanhamento dos empreendimentos para realização dos Relatórios de Diagnóstico de Demanda (RDD) por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos elaborado pelo Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE).<sup>147</sup>

A hipótese de que esses obstáculos na implementação geraram interessantes adaptações também se confirmou ao longo da pesquisa. Novas estruturas burocráticas,<sup>148</sup> novos procedimentos administrativos,<sup>149</sup> uso de instrumentos de tecnologia da informação<sup>150</sup> e inovações forçadas pelo Município nas regras do programa federal<sup>151</sup> são apenas alguns capítulos da história que foi a implementação do MCMV Faixa 1 pelo Município.

Em outras palavras, e retomando o conceito mais amplo, apresentado no início da dissertação, de inovação no setor público como “processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública” (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 15), a Prefeitura de São Paulo precisou transformar sua estrutura burocrática para garantir o valor à sociedade pensado pelo programa, que é a garantia de moradia à população de baixa renda.

Quanto ao tipo de novidade gerada pela Prefeitura de São Paulo, esta se alinha com o que a literatura de políticas públicas (DE VRIES et al, 2016, p. 157; CAVALCANTE et al., 2017, p. 18; OLIVEIRA et al., 2017, p. 34; WINDRUM e KOCH, 2008; DAGLIO et al, 2014, *passim*) costuma denominar de *inovações de processo*,

---

<sup>144</sup> Art. 23, I do Decreto 7.499, de 2011.

<sup>145</sup> Art. 1, §1º, II de Lei 11.977, de 2009, art. 21, III do Decreto 7.499, de 2011, e Cláusula Segunda, II, ‘b’ da Portaria 24, de 2013, do Ministério das Cidades.

<sup>146</sup> Art. 3º, §5º da Lei 11.977, de 2009, e art. 23, II do Decreto 7.499, de 2009.

<sup>147</sup> Cláusula Segunda, II, ‘l’ e ‘m’ da Portaria 24, de 2013, do Ministério das Cidades

<sup>148</sup> Por exemplo, a criação da Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – SAEHIS no âmbito da Secretária Municipal de Licenciamento (SEL) por meio do Decreto Municipal nº 54.297, de 2 de setembro de 2013.

<sup>149</sup> Por exemplo, a desnecessidade de realização de avaliações em processos de desapropriação municipais trazida pelo Decreto Municipal nº 53.799, de 26 de março de 2013.

<sup>150</sup> Para georeferenciar os cadastrados da lista de demanda por moradia da COHAB.

<sup>151</sup> Acordo de cooperação entre COHAB e Caixa Econômica para viabilizar a colocação e manutenção de elevadores em empreendimentos do MCMV Faixa 1 em São Paulo.

especificamente por meio de alterações administrativas e organizacionais, inclusive por meio da mudança de leis e decretos, de forma a garantir melhores serviços aos cidadãos.

Essas inovações de processo estão relacionadas a melhoras da qualidade e eficiência de processos internos e externos ao setor público (DE VRIES et al., 2014, p. 6) e, no caso da implementação do MCMV no Município de São Paulo, estão fortemente atreladas a novos arranjos jurídicos, em geral possibilitados via alterações legislativas, além da constante negociação entre o governo federal, a CEF e a Prefeitura de São Paulo, gerando até alterações regulatórias por parte do Ministério das Cidades.

Do ponto de vista dos impactos das novidades geradas por governos locais em políticas públicas no Brasil, é interessante considerar que há diferenças em relação ao que, na literatura brasileira, é habitualmente abordado pelos cientistas políticos como algo inovador (FARAH, 2001; ABRUCIO, 2010, p. 45-52; SOUZA, 2004, *passim*).

Essa distinção se dá porque – diferentemente do papel de *criadores de novas políticas* em âmbito municipal, que, por vezes, acabaram incorporadas pelo governo federal<sup>152</sup> –, no caso estudado neste trabalho, as inovações são alterações em procedimentos *do Município dentro de uma política federal*, que, em pelo menos um caso específico,<sup>153</sup> possibilitaram a alteração do programa federal.

Da mesma maneira, não considero que se devam encarar as adaptações paulistanas ao MCMV Faixa 1 como parte de uma tradição de “experimentalismo municipalista” em políticas habitacionais como ocorrido durante as décadas de 1980 e 1990 (BONDUKI, 2014, p. 78-106). Enquanto Bonduki tratou de diversas políticas públicas, como os mutirões de construção de moradias, criadas durante aquele período no âmbito das Prefeituras pela ausência de recursos e apoio técnico do governo federal, no caso em análise estamos tratando de adaptações municipais em

---

<sup>152</sup> Como exemplo, o programa Bolsa-Escola, citado no trabalho de Farah (2002, p. 133), que foi criado pelo governo do Distrito Federal nos anos 90 e acabou incorporado pelo governo federal anos depois.

<sup>153</sup> Autorização de verticalização dos imóveis utilizando os elevadores.

um momento de forte apoio federal à política de provimento de HIS em um programa *one size fits all*.

Sem dúvidas, conforme verificado em outros municípios por Rolnik et al (2014, *passim*) e atestado pela assessora especial da SEHAB, Marcia Terlizzi,<sup>154</sup> São Paulo escolheu “rodar” o MCMV Faixa 1 reduzindo substancialmente outras formas locais de provimento habitacional, embora este tipo de produção própria já estivesse bastante reduzido desde o início dos anos 2000, quando a cidade passou mais a colaborar com programas habitacionais estaduais e federais do que produzir localmente, conforme se verá ao longo do capítulo.

Com o objetivo de apresentar a narrativa da implementação da política em São Paulo de maneira mais fluida, utilizarei uma abordagem distinta em relação à organização do capítulo 2. Organizarei o capítulo a partir dos temas considerados mais relevantes pelos entrevistados para a implementação do MCMV Faixa 1 na cidade de São Paulo, indicando, a cada item, como se deu a evolução do programa ao longo dos anos, as dificuldades enfrentadas pelo Município em relação à normativa federal, as escolhas feitas pelos gestores públicos de como executar a política e as adaptações que se fizeram necessárias para viabilizar o programa, destacando, nessas adequações, como o direito foi relevante para sua implementação.

Essa organização pressupõe, portanto, que, em cada item, seja possível que se trate de mais de uma modalidade do programa ao mesmo tempo (“Empresas” e “Entidades”) e que se abordem outras políticas públicas municipais relacionadas ao tema tratado quando isso for relevante para explicitar características da implementação do MCMV Faixa 1 em São Paulo. Da mesma forma, por ser uma das abordagens centrais do trabalho, sempre que necessário, relacionarei a execução local com diretrizes do regramento federal do programa, evitando, entretanto, repetir a descrição da política já realizada no capítulo anterior.

---

<sup>154</sup> Entrevista concedida em 8 de dezembro de 2017: “Eu acho que o MCMV foi responsável por algo que para o município é quase irreversível, que é você acabar com a produção municipal do controle sobre demanda e sobre o controle da produção habitacional... planejamento. (...) A gente não tem outra forma de produzir porque não tem mais recursos, não tem mais...”

Tendo isso em vista, o capítulo conta com os seguintes tópicos: **a questão fundiária e a formação de um banco de terras público; instrumentos urbanísticos relevantes; o licenciamento; a indicação de demanda; o “Entidades” e questões relacionadas ao impacto do alinhamento político entre governo federal e municipal na implementação do MCMV Faixa 1.**

### **3.1 A questão fundiária e a formação de um banco de terras público**

O “nó da terra” foi a expressão que Ermínia Maricato (2008) cunhou para explicitar que a questão fundiária era o centro de um conjunto de conflitos sociais que se desdobravam no Brasil, incluindo a dificuldade de implementação de políticas habitacionais para a população de baixa renda nos grandes centros urbanos do país. Uma das primeiras hipóteses deste trabalho, sobre a excepcionalidade de São Paulo como um local em que a implementação do MCMV Faixa 1 seria de difícil execução, estava relacionada exatamente a esse “nó”.

Conforme já se indicou, a capital paulista possui o segundo metro quadrado mais caro do Brasil,<sup>155</sup> apenas superada pela cidade do Rio de Janeiro, e superior ao valor de referência do Distrito Federal.

Provavelmente por esse motivo, desde o início do MCMV, o Governo Federal estabeleceu em todas as suas regulamentações<sup>156</sup> que essas três localidades teriam o valor máximo de subsídio por unidade habitacional do programa, atualmente valorado em R\$ 96.000,00 para apartamentos e casa sobrepostas – uma quantia de R\$ 14.000,00 a mais que os valores garantidos para esses tipos de imóvel nas regiões norte e nordeste (cujo teto, portanto, é de R\$ 82.000,00).

Apesar dessa iniciativa, a questão do preço da terra foi o principal entrave apontado por todos os entrevistados para a implementação dos empreendimentos do MCMV Faixa 1 na cidade. Do ponto de vista jurídico, a pesquisa apontou um conjunto de medidas legislativas e administrativas claras adotadas em São Paulo

---

<sup>155</sup> Para acessar a última pesquisa de preços residenciais referente a novembro de 2017, ver <http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/indices/fipezap/fipezap-201711-residencial-venda.pdf>. Último acesso em 14 de dezembro de 2017.

<sup>156</sup> Atualmente regulada pela Portaria 267, de 2017, do Ministério das Cidades.



que buscaram solucionar a dificuldade da insuficiência de recursos para produzir MCMV na cidade.

### 3.1.1 A complementação financeira do Estado e Município ao subsídio federal (o “20/20”)

Uma dessas providências foi a decisão dos governos estadual e municipal de adotar uma complementação financeira de R\$ 20 mil reais de cada ente ao subsídio federal do MCMV Faixa 1, para “fechar a conta” dos empreendimentos. Nesse sentido, o subsídio máximo do MCMV Faixa 1, que atualmente, pelas regras federais, é de R\$ 96 mil reais por unidade habitacional, passou a ser, na prática, de R\$ 136 mil reais.

As referidas adaptações tornaram-se programas de governo, isto é, foram incluídas nos orçamentos municipal e estadual como algo continuado. A complementação, por sinal, não era uma ideia nova, já tendo sido usada em períodos anteriores, especialmente para complementação da produção do CDHU e dos programas federais do começo dos anos 2000.<sup>157</sup>

Do ponto de vista normativo, os aportes só foram viabilizados mediante expressa autorização legal, e posteriormente regulamentados via decreto. Em âmbito estadual, o programa foi denominado de Casa Paulista e foi regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 55.963, de 29 de junho de 2010, (Entidades) e nº 56.423, de 22 de novembro de 2010 (Faixa 1 em geral).

Curiosamente, a lei estadual que autorizou esses aportes está vinculada ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que, segundo diversos autores (KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013, p. 10-16; KLINTOWITZ, 2016, p. 170-

---

<sup>157</sup> Sobre o tema, o caderno sobre o Plano Municipal de Habitação de 2009 indicava: “Importante notar que parte dos programas estaduais e federais é viabilizada pela transferência de recursos para o município, complementando, assim, os recursos dos programas locais. Identifica-se, desse modo, a formação (ainda que inicial) de um sistema de habitação, com a articulação de recursos dos três âmbitos de atuação governamental e com aplicação definida pela esfera local, de acordo com prioridades do município. Esse modelo de atuação vem se consolidando na estruturação da política habitacional, mostrando a importância do planejamento habitacional, bem como a crescente autoridade do município para tomar iniciativas, captar e aplicar recursos de modo a potencializar sua atuação.”

172; DENALDI, 2012), havia sido esvaziado pelo MCMV, na medida em que as liberações dos recursos do programa não estavam vinculadas às diretrizes estabelecidas pelo sistema nacional, como a utilização de diferentes maneiras de solucionar problemas habitacionais que não fossem apenas a produção com garantia da propriedade aos beneficiários (modelo MCMV) e a criação de instâncias de participação e controle social.

A referida norma foi a Lei Estadual nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008, que autoriza que recursos do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS sejam destinados a programas habitacionais de interesse social em conjunto com outros entes da federação.

Do ponto de vista do arranjo jurídico escolhido, o uso de uma norma referente ao SNHIS para autorizar o aporte que ocorre no âmbito do MCMV é algo interessante, pois o Estado de São Paulo garantiu a complementação utilizando o princípio da integração das ações habitacionais pensada na lei do Sistema<sup>158</sup> (semelhante à concepção existente no Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único da Assistência Social – SUAS).

Já o programa municipal foi chamado de Casa Paulistana, criado pela Lei Municipal nº 16.006, de 4 de junho de 2014, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 55.584, de 10 de outubro de 2014. Como se pode notar, a legislação paulistana é bem mais recente do que a estadual, mas a prática já era realizada antes da sua formalização legal. Segundo o ex-secretário Ricardo Pereira Leite, antes de se tornar um programa de governo, a complementação era viabilizada “caso a caso” com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), que é controlado por uma instância de participação social com representantes do governo e da sociedade civil – o Conselho Municipal de Habitação. Em suas palavras:

e digo mais, o tal do Casa Paulista que dá os R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), antes de ter esse programa, teve o Casa Paulistana que eu cheguei na Caixa... é que eu não formalizei, não fiz programa, não

---

<sup>158</sup> Lei 11.124, de 16 de junho de 2005: “Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social”.

divulguei... Eu chamei a Caixa e disse que complementava a falta de dinheiro para o programa. No caso, eu daria mais R\$ 20.000,00 (Vinte Mil Reais) (...) Era só aprovar o dinheiro no Conselho Municipal de Habitação... (...)

Tinha um pouco de orçamento, mas R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) não era dinheiro assim... Eu aprovava no Conselho Municipal, então eu tinha base legal para disponibilizar os R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). (...) O Fundo permitia uma certa flexibilidade, num ambiente participativo, democrático... então, se fosse apresentada uma proposta que fizesse sentido, em geral, era aprovado.

Uma outra hipótese que não pode ser totalmente comprovada sobre a lentidão do Município em formalizar a complementação financeira em relação ao Estado é que a principal forma de contrapartida da Prefeitura para viabilizar os empreendimentos era a disponibilização de terrenos e não de subsídio em dinheiro.

Sobre a forma como essa adaptação foi implementada ao longo dos anos na cidade, vê-se que, apesar de o efeito prático ser o mesmo – uma complementação de R\$ 20.000,00 do Município para se somar aos recursos federais –, o arranjo jurídico é completamente distinto antes e depois da formalização do programa.

Previamente ao Casa Paulistana, a Prefeitura utilizava o Fundo Municipal de Habitação<sup>159</sup> para fazer esses aportes. De acordo com os ritos para alocação de recursos desse Fundo, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) precisava autorizar os aportes caso a caso, formalizando-os em Resolução do CMH. Sobre o proponente desses aportes, em geral, eles eram feitos pela própria pasta habitacional conforme indicado pelo ex-secretário Ricardo Pereira Leite.

Por outro lado, a partir da formalização do Casa Paulistana, o rito<sup>160</sup> foi radicalmente alterado, devendo a SEHAB formalizar um Termo de Cooperação com as instituições financeiras federais responsáveis por operacionalizar o MCMV. Após a assinatura do termo, a instituição financeira encaminharia à SEHAB o pedido de aporte complementar, devendo o órgão habitacional se manifestar sobre a oportunidade e conveniência de sua realização.

---

<sup>159</sup> Regulamentado pela Lei Municipal nº 11.632, de 22 de julho de 1994.

<sup>160</sup> Estabelecido no Decreto Municipal nº 55.584, de 10 de outubro de 2014.

Sobre os números do Casa Paulistana, segundo dados da SEHAB (2016, p. 76), desde sua criação em 2014 o programa alocou R\$ 58,4 milhões de reais e colaborou com a viabilização de 6.393 unidades habitacionais.

Apesar dessa inovação no aporte, que ficou conhecida como “20-20”, ainda assim houve dificuldades para que o setor privado e as entidades viabilizassem empreendimentos com os subsídios estatais em terrenos próprios. Apesar de não haver dados públicos consolidados<sup>161</sup> sobre a origem dos terrenos no âmbito do MCMV em São Paulo – se privados ou doados pelo setor público –, Ricardo Pereira Leite aponta que, na época em que atuou na Prefeitura (2009-2012), praticamente não foram viabilizados empreendimentos das empresas em terrenos próprios:

Ninguém fez Faixa 1, na minha época, no privado. Os que foram feitos, eram mediante empreitada, Caixa Econômica. Mas sozinho, de comprar um terreno e fazer, não.

(...)

Só em terreno público. Na minha época. Dava o terreno...

Além da dificuldade financeira, também há uma questão relacionada à qualidade e à inserção urbanística dos empreendimentos apresentados pelo setor privado. Conforme tratado de maneira extensa na literatura (AMORE et al, 2015; CARDOSO et al, 2013; KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013; KLINTOWITZ, 2016), o fato de as construtoras serem as responsáveis pelo provimento, e sendo o subsídio limitado e o preço de construção pouco variável, os empresários tendem a buscar ganhos econômicos na redução do preço da terra e na ampliação da escala dos empreendimentos. Para isso, acabam propondo empreendimentos enormes e em áreas periféricas das cidades, menos dotadas de infraestrutura e muitas vezes com restrições ambientais. Celso Carvalho, ex-assessor especial da Secretaria de Governo da gestão Fernando Haddad, ilustrou bem esse ponto:

Vamos analisar o que acho dos principais problemas com a implantação do programa durante o período que acompanhei. Para isso vamos precisar ver aqueles três subgrupos. Primeiro, no

---

<sup>161</sup> Algumas informações sobre a produção de HIS em São Paulo podem ser obtidas no site <http://antigo.habisp.inf.br/>, mas não há indicação de que os referidos empreendimentos foram feitos com recursos do MCMV, e raramente há indicação da titularidade da propriedade dos terrenos.

programa, aqueles projetos a cargo completamente da iniciativa privada, em que a empresa viabiliza um terreno, faz um contrato, faz o projeto, aprova o projeto, contrata, recebe dinheiro do terreno, recebe dinheiro para a construção, constrói e entrega. Então este que o modelo básico do MCMV, o que acontecia? Primeiro, isso interessava para a Prefeitura, aí ela acompanhava esses processos, principalmente na questão de licenciamento. Então, nesses casos, nós ficávamos completamente a cargo das empresas. Tinha proposta de grandes conjuntos habitacionais, 1.000, 2.000, 5.000..... 20.000 unidades em áreas periféricas, e, muitas vezes, com problemas ambientais e com problemas do cadastro destas áreas na Prefeitura.

Diante dessa conjuntura de aversão do empresariado a construir em terrenos próprios e da baixa qualidade dos empreendimentos propostos por eles, a Prefeitura de São Paulo, desde o início do programa, resolveu formar um grande banco de terras público, como contrapartida dos subsídios federais para implementar o MCMV Faixa 1.

### 3.1.2 O Banco de Terras Municipal

Os gestores públicos municipais, ao constatarem a dificuldade de fazer o MCMV Faixa 1 “rodar” em uma escala relevante com o sistema de subsídios pensado para o programa na cidade, decidiram tentar desatar o “nó da terra” através de outra contrapartida municipal prevista na legislação federal:<sup>162</sup> a doação de terrenos públicos.

Para viabilizar essas doações, a Prefeitura poderia atuar de duas maneiras: desmobilizando ativos próprios do município ou desapropriando terrenos de particulares para doar<sup>163</sup> a quem se disponibilizasse a construir os empreendimentos.

Juridicamente, as doações de terrenos significavam repassar os terrenos da Prefeitura para os fundos financeiros que viabilizavam as modalidades do MCMV –

---

<sup>162</sup> Art. 3º, §1º, I da Lei 11.977, de 2009.

<sup>163</sup> Tecnicamente a doação não é ao privado, mas aos fundos financeiros (FAR e FDS) que garantem a implementação da política pela Caixa Econômica.

o FAR e FDS –, e realizar (ou a Prefeitura ou a CEF) chamamentos para seleção de empresas ou entidades para viabilizar as obras. Do ponto de vista normativo, tal prática era facilitada, na medida em que a Lei Orgânica do Município dispensa autorização legislativa e licitação para imóveis construídos ou destinados a programas habitacionais de interesse social (art. 112, §1º, I, 'a').

Já as desapropriações<sup>164</sup> envolvem um rito que abrange diversos passos e secretarias, como a edição do decreto de interesse social,<sup>165</sup> a elaboração de plantas expropriatórias, realização de avaliação ou indicação de valor venal e, quando não houvesse acordo com o expropriado – o que ocorria na imensa maioria dos casos – , a proposição de ação de desapropriação.

Infelizmente, o município não estava completamente preparado para essas tarefas, pois possuía poucos terrenos bem localizados na cidade e baixa capacidade técnica para efetuar as desapropriações.

Quando o MCMV foi lançado, a produção habitacional municipal própria era bastante reduzida se comparada a décadas anteriores, sendo que a Prefeitura passara a atuar como colaboradora de programas de outros entes, conforme indicado nas tabelas a seguir, retiradas de livro organizado sobre o Plano Municipal de Habitação de 2009:

---

<sup>164</sup> No âmbito municipal regulado pelo Decreto 53.799, de 2013.

<sup>165</sup> Regulamentado pela Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

Figura 5 - Dados da Produção de HIS por tipo de produção entre 1970-2008

**Tabela 10 Sehab – Produção de unidades habitacionais por tipos de produção entre 1970 e 2008**

TIPO DE PRODUÇÃO	1980-2000	2001-2008
Unidades produzidas por autoconstrução	6.039	0
Unidades produzidas por mutirão	3.826	6.914
Unidades produzidas em conjuntos habitacionais promovidos pela Cohab	147.722	769
Unidades produzidas para locação social	0	973
Unidades produzidas em empreendimentos Funaps	17.740	0
<b>TOTAL</b>	<b>175.327</b>	<b>8.656</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>182.241</b>

Fonte: Cohab, agosto 2010.

Fonte: SEHAB, 2011, p. 246-247

Figura 6 - Unidades produzidas pelo Município e contratadas pelo Estado e pela União entre 2000 até 2008 (até 5 salários mínimos)

**Tabela 13 Unidades produzidas pelo município e contratadas pelo Estado e pela União entre 2000 e 2008 até cinco salários mínimos (combate ao déficit)**

ENTE FEDERATIVO	2000-2008	MÉDIA
Município (até 6 s.m.)	(*) 8.656	1.082
CDHU com subtração das unidades contabilizadas no MSP (até 5 s.m.)	23.937	2.660
União (até 5 s.m.)	14.132	1.570
<b>TOTAL DA PRODUÇÃO PÚBLICA</b>	<b>46.725</b>	<b>5.312</b>

Fonte: Estado e União: SEHAB/CDHU. Plano Estadual de Habitação. Caracterização da Oferta de Moradias: resumo de dados para o município de São Paulo. Versão 27/7/10 (mimeo).

Município: Habi 1.

Observação:

(\*) A produção do município foi quantificada entre 2001-2008 (oito anos);

Em relação à União, foram considerados o programa PAR e as contratações do FGTS até cinco salários mínimos, relativas às Cartas de Crédito Associativa e Individual. Os demais programas são transferências, e os resultados estão contabilizados no município ou Estado.

Fonte: SEHAB, 2011, p. 246-247.

Do ponto de vista institucional, segundo as entrevistas conduzidas, essa alteração na forma de prover moradia impactou a capacidade técnica da Prefeitura de receber o MCMV. Antes desse programa federal, a COHAB-SP, por exemplo, que

é a empresa pública responsável pela implementação da política habitacional<sup>166</sup> na cidade, já não atuava como<sup>167</sup> produtora de novas habitações – atividade predominante até a extinção do BNH em 1986 –, mas estava focada em outros objetivos da política setorial, como regularização fundiária e urbanização de favelas.

Isso fez com que o órgão que atua como braço operacional<sup>168</sup> da política habitacional paulistana tivesse poucos terrenos centrais disponíveis e baixa capacidade técnica para desapropriar novas glebas. Sobre o tema, e tratando das alterações por que a COHAB passou para receber o MCMV, o presidente da empresa no lançamento do MCMV, Ricardo Pereira Leite, explicou:

Porque, antigamente, a Cohab (...) comprava fazendas no entorno, era conceito da época, e fazia, por exemplo, a cidade Tiradentes, Carapicuíba, que foi uma cidade que nasceu pela Cohab.

(...)

Então, ela (COHAB) fazia o desenvolvimento da área, e os terrenos que a gente tinha eram remanescentes disso aqui, eu tinha alguns terrenos razoáveis... até que a cidade chegou em Itaquera, e tal... Falei: “Então vamos fazer.”

(...)

Eu dando o terreno, eu consigo viabilizar a produção de habitação. Então eu peguei todos os terrenos da Cohab e ofereci para a Caixa

---

<sup>166</sup> Art. 2º da Lei Municipal nº 6.738, de 16 de novembro de 1965, que autoriza a constituição da COHAB-SP.

<sup>167</sup> Segundo o livro sobre o PMH de 2009 (p. 245-246): “É importante salientar que a produção de novas unidades habitacionais a cargo diretamente do município já foi mais significativa quando a Cohab exercia seu papel de implementadora da política do BNH, mesmo considerando que os beneficiários não se restringiam aos de renda mais baixa. Há que se considerar também que na última década, além de menor produção da Cohab, houve o direcionamento do trabalho da Habi e do Resolo para programas de urbanização e regularização de favelas e loteamentos, refletindo-se na ampliação das ações de combate à inadequação, com a produção de unidades articuladas às obras de urbanização.”

<sup>168</sup> Entre as finalidades da COHAB, segundo seu estatuto, estão: “Adquirir terrenos, inclusive com benfeitorias, destinados a construção ou a venda (lotes urbanizados); adquirir ou construir unidades habitacionais, comerciais ou não, e equipamentos comunitários; executar obras de infra-estrutura básica, promover a respectiva alienação e Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito ou Oneroso, e Cessão, no que se refere às unidades comerciais e equipamentos; conceder ou transferir financiamentos a proprietários de terrenos para construção de habitações ou melhorias existentes, obedecidas em tudo as limitações da legislação própria e as normas da COHAB-SP; prestar serviços a terceiros; Com a autorização da Assembleia Geral e referendo do Conselho de Administração, alienar terrenos de sua propriedade, mediante licitação pública, e efetuar doações quando necessárias ao aprimoramento das finalidades discriminadas nestas disposições estatutárias; A Companhia poderá alienar, permutar, ceder em comodato, onerar ou alugar bens imóveis de sua propriedade, desde que, estes atos representem atividades operacionais atinentes aos objetivos e finalidades da empresa.”



Econômica analisar, para fazer o Minha Casa Minha Vida, e assinamos o convênio. Falei para a Caixa Econômica me dar todo o dinheiro que tiver, que a Cohab dá o terreno. Criei uma área na Cohab para desapropriar novos terrenos, essa área continua até hoje... graças a Deus, e falei: “vamos procurar terreno, quero comprar terreno bom, não quero comprar terreno barato.”

Como se pode constatar, durante a gestão Gilberto Kassab (2009-2012), a postura da gestão municipal foi de disponibilizar os terrenos que ainda possuía para que a Caixa Econômica Federal realizasse chamamentos públicos para empresas executarem as obras do MCMV, além da retomada de um grande volume de processos desapropriatórios, inclusive dotando a COHAB de estrutura especializada para isso.

A partir da gestão Fernando Haddad (2013-2016), esse processo de formação de um banco de terras foi substancialmente acelerado.<sup>169</sup> Só em desapropriações de terrenos, a Prefeitura gastou R\$ 617 milhões de reais (SEHAB, 2016, p. 52-53), o que, de acordo com a Secretaria de Habitação, seria suficiente para viabilizar 31 mil novas unidades habitacionais, fosse com recursos do MCMV Faixa 1 ou com valores das Operações Urbanas.

A título de comparação, os valores investidos equivalem a praticamente 2/3 do total de subsídios federais nos empreendimentos do MCMV Faixa 1 contratados até hoje na cidade, e doze mil unidades a mais em relação ao total de unidades habitacionais contratadas até agora.

Ao longo da pesquisa, descobriu-se, também, uma alteração procedimental em relação à forma de disponibilizar os terrenos adquiridos para produção, porém não se conseguiu precisar quando a mudança ocorreu. Enquanto no início da implementação da política os terrenos próprios e desapropriados eram repassados para a Caixa Econômica Federal,<sup>170</sup> que realizava então chamamentos públicos para

---

<sup>169</sup> Sobre o tema, Marcia Terlizzi, atual assessora especial da SEHAB e única entrevistada que participou de todas as gestões desde o lançamento do programa, afirmou: “Tem a ver com mudança de postura. Em 2013 a meta basicamente do prefeito Haddad era de 55 mil unidades... e o programa naquela época estava forte e tinha o alinhamento político... foi a época que mais se investiu no MCMV e nos dois aspectos importantes para ele se manter em pé: terras e o licenciamento.”

<sup>170</sup> Entrevista do ex-Secretário Ricardo Pereira Leite: “Eu dava o terreno pra Caixa Econômica, que por sua vez, fazia uma licitação e a empresa ganhava a construção da habitação, e a demanda era da minha, eu que indicava.”

empresas e entidades, a partir de 2014 (Chamamento 001/2014 para MCMV-FAR), a COHAB passou a se responsabilizar pela convocação.

Embora pareça uma questão menor, o fato de o chamamento ser de responsabilidade do órgão municipal, em tese, amplia a sua governança sobre o que será feito com o terreno. Frise-se que não se está falando da alteração do instrumento jurídico que viabiliza essa parte da implementação da política, mas sim do responsável pelo controle do seu conteúdo, o que pode gerar um efeito relevante na política.

Um exemplo disso é a seleção de quais critérios são usados para o julgamento de quem ganhará os processos, o que possibilita uma tentativa de aprimorar a qualidade dos empreendimentos, apesar da grande influência da regulação do Ministério das Cidades sobre a tipologia dos imóveis do MCMV.

A título de exemplo, o Chamamento COHAB FAR 03/2014 elencou como critérios de julgamento os seguintes itens:

- a) Implantação condominial, envolvendo o número de unidades habitacionais propostas; o número de vagas de condomínio; o melhor aproveitamento do solo, com preocupação na paisagem urbana e na boa insolação e aeração dos edifícios etc.;
- b) Edificações, envolvendo composição de fachadas (garantindo melhor relação entre o interior e exterior das unidades habitacionais) e iluminação natural das áreas comuns;
- c) Paisagismo, envolvendo, entre outros itens, inclusão de equipamentos de lazer;
- d) Sustentabilidade, envolvendo, entre outros itens, a inclusão de coleta seletiva e instrumentos de eficiência energética;
- e) Conhecimento do funcionamento do MCMV, envolvendo *know how* na relação com os agentes financeiros do programa.

Além disso, o controle desses editais também representa a escolha de qual modalidade do MCMV Faixa 1 os gestores municipais priorizam – se o “Empresas”

ou “Entidades”. Tal ponto foi abordado pelo ex-secretário João Whitaker (2016) sobre as escolhas feitas em sua gestão:

(...) nós disponibilizamos no chamamento - eu não tenho número exato, você precisa conferir no balanço - algo em torno de 160 a 180 terrenos da Prefeitura destinados ao MCMV Faixa 1, mais ou menos 80 para as empresas e mais ou menos 80 para o Entidades. A nossa meta do Entidades, com esses terrenos, eram 11 mil unidades só do Entidades, ou seja... A proporção que nós demos para o Entidades e nós dividimos pelo meio, o que demos para as empresas, nós demos ao Entidades... foi única no Brasil, ninguém mais no Brasil fez isso...

Nas tabelas a seguir, podem ser identificadas as características quantitativas dos chamamentos realizados entre 2013 e 2016 pela COHAB, apresentadas no balanço de gestão da SEHAB, o que parece indicar o fortalecimento do papel do Município na definição dos rumos do MCMV Faixa 1 na cidade:

Figura 7 - Chamamentos COHAB-SP – FDS

**QUADRO 9**  
Chamamentos Cohab-SP para PMCMV Entidades - FDS  
realizados de 2013 a 2016

CHAMAMENTOS FDS - COHAB	Nº DE TERRENOS	Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS
Cohab 001/2015	52	7.925
Cohab 002/2015	31	3.949
Cohab 003/2015	04	506
Cohab 001/2016	05	480

Fonte: SEHAB (2016, p. 55-56).

Figura 8 - Chamamentos COHAB - FAR

**QUADRO 10**  
Chamamentos Cohab-SP para PMCMV Empresas - FAR realizados de 2013 a 2016

CHAMAMENTOS FAR - COHAB	Nº DE TERRENOS	Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS
Cohab 001/2014	6	2.291
Cohab 002/2014	3	1.664
Cohab 003/2014	7	3.806
Cohab 004/2014	1	1.660
Cohab 005/2014	CANCELADO - OUCAE	
Cohab 006/2014	7	1.778
Cohab 007/2014	5	1.851
Cohab 008/2014	9	2.517

Fonte: SEHAB (2016, p. 55-56).

Além dos elementos destacados, do ponto de vista das práticas de gestão para a formação desse banco de terras municipal, relacionadas às desapropriações, a principal queixa de todos os entrevistados foi em relação à morosidade da justiça nesses processos e aos valores substancialmente mais altos de avaliação que eram apresentados por peritos judiciais, se comparados com os cálculos dos órgãos da Prefeitura.<sup>171</sup> Essa sobreavaliação acabava gerando a desistência da municipalidade por considerar esses valores exagerados. Sobre esse ponto, Márcia Terlizzi é contundente:

---

<sup>171</sup> Apesar de a COHAB concentrar a maioria das desapropriações, a SEHAB também liderava alguns processos. Na prática, os processos de desapropriação acabavam envolvendo, além da SEHAB e da COHAB, uma força-tarefa de diversas secretarias municipais, como a Secretaria de Negócios Jurídicos (atual Secretaria de Justiça); o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário, antes vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e atualmente vinculado à Secretaria de Gestão; o Departamento de Desapropriações (DESAP), que requeria a desapropriação judicial; a Secretaria de Governo, responsável por editar os Decretos de Interesse Social que iniciavam os processos, entre outros órgãos. Tendo em vista as dificuldades de coordenação dessas pastas nos processos de aquisição e gestão do patrimônio municipal, a SEHAB, em seu caderno de discussão para o PMH 2016, propôs a criação de uma “coordenadoria de ações transversais Gestão e Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação”.

Temos muitos problemas. Você tem desapropriação que só tem (...) Você tem processos de desapropriações onde os proprietários jogam o valor lá para cima...

(...)

Mas assim, a gente desapropriava com o valor venal e os peritos traziam valores com 70% a mais, sabe? Ou seja, o valor venal representa 30%. (...) Daí tem que desistir da desapropriação, coisas desse tipo... Então, muitos foram sobrevalorizados e foram desistidos.

Ainda sobre esse ponto, se o Judiciário foi um fator de atraso da implementação da política, foi também uma solução vinda do direto que teve um relevante papel para tentar destravar a viabilização do “banco de terras”. Uma interessante inovação legislativa que surgiu no início de 2013 e que, segundo Celso Carvalho, agilizou bastante os processos de desapropriação,<sup>172</sup> foi a edição do Decreto Municipal nº 53.799, de 2013. De acordo com essa norma (art. 6º), a avaliação do imóvel por parte da Prefeitura poderia ser dispensada, e o poder público ofereceria o Valor Venal de Referência do Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI).

É interessante notar que o descarte de um laudo de avaliação dos imóveis pela administração pública – laudo que poderia dotar a Prefeitura de uma melhor capacidade negocial que garantisse uma desapropriação amigável – decorreu da crença dos gestores públicos de que os processos acabariam na Justiça independentemente da qualidade da avaliação municipal, conforme ressaltou o ex-assessor especial da Secretaria de Governo, Celso Carvalho:

Claro que nós sabíamos que a desapropriação deveria ser feita em dinheiro e pelo valor de mercado, mas sabíamos também que o valor de mercado sempre seria discutido dentro da ação judicial, então não valia a pena você contratar um laudo de avaliação para se ter um valor, porque esse valor sempre seria discutido dentro da ação judicial.

---

<sup>172</sup> A referida inovação serviu para todos os processos de desapropriação e não apenas para aqueles vinculados ao MCMV Faixa 1.

Por fim, é importante ressaltar um ponto central sobre a relação entre a criação de um banco de terras municipal e a implementação do MCMV Faixa 1 em São Paulo: a crise econômica do país, que implicou uma substancial redução da liberação de recursos do governo federal para o programa e “travou” as contratações na cidade apesar de o município ter desatado um importante nó com um volume relevante de terras disponibilizadas.

Segundo os gestores entrevistados, isso significou, na prática, que a própria produção de HIS em São Paulo, que foi dominada pelo MCMV, foi e continuará reduzida drasticamente nos próximos anos. Isso ocorre tanto pelo esgotamento dos subsídios federais no programa quanto pela própria crise fiscal que também acomete a cidade atualmente e, portanto, reduz as possibilidades de novas formas de provimento local, conforme ilustrado pela metáfora de Márcia Terlizzi:

Esse é, a gente casou com um marido rico para se sustentar e aí esse marido batia, exigia de você fazer isso... cozinhar, passar, exigia... Isso fez com que você não trabalhasse, não tivesse autonomia, não planejasse sua vida e ficasse totalmente dependente dele... Aí esse marido rico foi embora e agora você precisa fazer o quê? Implorar para ele querer voltar, porque senão você não sabe como viver... Esse é o resultado do MCMV em São Paulo. A gente não tem outra forma produzir porque não tem mais recursos, não tem mais... e a gente precisa fazer essa curva ir para cima, para voltar... Tem que dar autonomia para essa mulher abandonada pelo marido.

### 3.1.3 A verticalização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1 – o caso dos elevadores

Um último ponto que está extremamente relacionado à questão da (ausência de) terra em São Paulo foi o esforço realizado pela Prefeitura para viabilizar a verticalização dos empreendimentos na cidade.<sup>173</sup> Essa se tornou a inovação que foi criada por São Paulo na execução do MCMV Faixa 1 e que conseguiu alterar a

---

<sup>173</sup> O tema foi, inclusive, objeto de discussão do prefeito de São Paulo Fernando Haddad com o Ministro-Chefe da Casa Civil em 2014, Aloizio Mercadante (BRAGA, 2014).

regulação federal.<sup>174</sup> Do ponto de vista jurídico, o que mudou nesse caso foi uma regulação do Ministério das Cidades, que impactou não só São Paulo como todo o país.

O Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal proibiam o uso de elevadores nos empreendimentos do MCMV Faixa 1 em todo o país, limitando o número de andares a quatro por empreendimento. Segundo os entrevistados dessa pesquisa, a vedação do uso de elevadores decorria de uma preocupação com a segurança dos moradores por parte dos órgãos federais.

Entretanto, conforme já apontado em outras pesquisas (PEQUENO e ROSA, 2015, p. 144; MORADO et al, 2015, p. 223-224; PAZ et al., 2015, p. 279-282), as dificuldades com questões condominiais no âmbito do MCMV Faixa 1 são algo relevante por diversos motivos, como a ausência de costume dos moradores de conviver nesse tipo de organização habitacional e a baixíssima renda dos moradores, fator limitante na capacidade de arcar com as custas condominiais, o que dificulta de maneira expressiva a manutenção dos bens de uso comum, como os elevadores.

Sobre essa preocupação com a manutenção por parte do governo federal, o ex-assessor especial (2014-2015), Celso Carvalho, apresentou a questão da seguinte maneira:

Isso o Governo Federal tinha uma restrição, com razão – porque ele achava que se houvesse dificuldades na pós-ocupação e na gestão condominial não se conseguiria consertar os elevadores, e isso poderia se tornar um risco para aquele conjunto –, e exigiu que, para que se aprovassem esses, com maior número de andares, que o município fizesse um programa de apoio à gestão condominial, um aporte de recursos para manutenção preventiva de elevadores.

---

<sup>174</sup> O tema foi objeto de anúncio pela então presidenta da Caixa Econômica Federal, Miriam Belchior: “Outra alteração importante será rever a altura máxima dos prédios dos condomínios. Hoje, eles não podem ter mais do que quatro andares, o que dispensa a instalação de elevadores. Subir este limite é uma forma de compensar a valorização dos terrenos nas principais regiões metropolitanas do País, o que permitiria ao Minha Casa Minha Vida avançar nas grandes cidades. Os custos adicionais de condomínio e manutenção de elevadores poderiam ser bancados com o aluguel de salas comerciais nos andares térreos dos prédios.” Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/03/contratacoes-da-terceira-etapa-do-minha-casa-minha-vida-devem-comecar-no-segundo-semester>. Último acesso em 18 de dezembro de 2017.

Sobre a permissão da verticalização, apesar de esta ter ocorrido de maneira formal no segundo biênio da gestão Fernando Haddad,<sup>175</sup> o tema já era discutido desde o começo da implementação do MCMV Faixa 1 na cidade, conforme se observa no relatório de atuação da Diretoria da COHAB de 2011:

Devido às novas especificações foi necessária a revisão das tipologias existentes incluindo o estudo de verticalização dos novos empreendimentos para renda de até 3 salários mínimos. Essa tipologia, com elevador, possibilitará o melhor aproveitamento dos terrenos e a qualidade condominial dos futuros empreendimentos.

Comentando o trabalho descrito acima, o então secretário de Habitação, Ricardo Pereira Leite, colocou em disputa quem foi o responsável por dar início ao processo da verticalização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1:

Isso foi eu. Não foi o governo Haddad. Isso foi outra coisa, porque o ZEIS podia fazer 4 (quatro) vezes. Quando você faz térreo mais 4 (quatro), você faz uma vez, então eu jogava fora 3 (três) vezes. Só que eu queria comprar um terreno bem localizado, mas se o terreno podia fazer 4 (quatro) vezes, eu não queria jogar fora três, eu quero fazer quatro. E ainda tinha a questão do elevador, todas essas questões surgiram na minha gestão. A Caixa dificultou bastante para aceitar a verticalização, da qual se deu ainda na minha gestão, somente a execução foi depois.

Ao final, a forma jurídica escolhida para viabilizar a instalação dos elevadores nos empreendimentos do MCMV Faixa 1 foi um acordo de cooperação entre COHAB, SEHAB e CEF, em que a Prefeitura ficaria responsável pela manutenção dos elevadores pelo prazo de dez anos nos empreendimentos.

Na prática, a instalação dos elevadores possibilitará a verticalização dos empreendimentos do MCMV Faixa 1, garantindo prédios com número de apartamentos multiplicado – algo sem dúvida útil em uma cidade como São Paulo, em que o valor da terra é um entrave tão relevante para a execução da política.

---

<sup>175</sup> Relatório da Diretoria da COHAB em 2016: “Foi assinado **Termo de Cooperação Técnica e Parceria** entre COHAB-SP, SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação e Caixa Econômica Federal - CEF que prevê ações conjuntas para sustentabilidade dos empreendimentos PMCMV com elevadores através de suporte técnico e financeiro da PMSP/SEHAB para CEF, para produção e manutenção dos elevadores por 10 anos.”



### 3.2 Instrumentos urbanísticos relevantes

Esse item objetiva apresentar os instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles instituídos pelo Estatuto da Cidade, que guardam uma particular relevância com a implementação do MCMV Faixa 1.

Nesse tópico, diferentemente do item anterior, que apresentou inovações relacionadas *especificamente* à implementação do MCMV, como a complementação financeira ou a alteração da regulação que permitiu a inclusão dos elevadores nos empreendimentos do programa, serão apresentados os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estratégico que podem facilitar a implementação de HIS na cidade, mas não são feitas especificamente (“*tailor made*”) para a execução do programa.

Nesse sentido, não se objetiva fazer uma análise pormenorizada das características, dos impactos e usos dos institutos em geral, tema fartamente abordado em outros trabalhos (IPEA, 2015a; IPEA, 2015b; ROLNIK e SANTORO, 2013; DALLARI e FERRAZ, 2001; DENALDI et al, 2013; DENALDI e JESUS, 2017, AMORE, 2013), mas sim descrever de maneira específica como essas ferramentas têm o potencial de viabilizar empreendimentos da política federal no município.

Do ponto de vista legislativo, durante o período de implementação do MCMV Faixa 1 em São Paulo, o município teve dois Planos Diretores – a Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 e a Lei Municipal 16.050, de 31 de julho de 2014, e duas leis de zoneamento – Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004, e a Lei 16.402, de 22 de março de 2016, que são os principais marcos de regulação urbanística da cidade.

Para cumprir o objetivo de descrever aquilo que a legislação do MCMV<sup>176</sup> denominou de “a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”, abordarei os dois pontos que os entrevistados para a realização deste trabalho consideraram os mais relevantes – a reserva de terras para HIS no

---

<sup>176</sup> Art. 3º, §1º, III da Lei 11.977, de 2009.

zoneamento (as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) e a vinculação de recursos para implementação de empreendimentos para a população de baixa renda (vinculação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e a Cota de Solidariedade).

Nesse sentido, se esclarece que o papel dos instrumentos urbanísticos destacados é essencialmente regulatório, pois busca induzir comportamentos (i.e., implantação de HIS em determinadas localidades via ZEIS) e garantir recursos para a política habitacional através da legislação urbanística da cidade, o que está em consonância com as atribuições constitucionais delegadas aos municípios (arts. 182 e 183).

Por fim, antes de passar à sua descrição, é importante reiterar que esses instrumentos urbanísticos não foram criados *para* a implementação do MCMV Faixa 1 na cidade, mas que sua existência na legislação dota o Município da capacidade de produzir HIS em localidades melhores, conforme indica Ferreira:

O fato é que é das prefeituras a responsabilidade de garantir oferta de terra urbanizada bem localizada também aos mais pobres, de estabelecer normas de qualidade urbanística e edilícia, de prover infraestrutura, equipamentos e serviços. Desde 1988 devem elaborar Planos Diretores que supostamente deveriam dar diretrizes para isso, e desde 2001, com o Estatuto da Cidade, elas dispõem de um conjunto de instrumentos legais para, por exemplo, combater a retenção de terras ociosas em áreas centrais, para fazer estoques fundiários para fins de moradia, para regularizar áreas informais. Instrumentos que poderiam lhes dar a força reguladora necessária para produzir HIS em áreas mais centrais, ainda mais quando aparecesse alguma política de financiamento mais substancial.

Pois bem, com todos seus defeitos, tal política apareceu, mas as cidades, infelizmente, não se prepararam para isso. Treze anos após aprovação do Estatuto, nenhum município no Brasil implementou o mesmo de forma sistêmica e integral, no intuito de alterar o equilíbrio de forças políticas, de enfrentar de fato a desigualdade sócio espacial e mexer no poder dos proprietários fundiários e das elites urbanas em geral. Em outras palavras, a reforma urbana no Brasil não aconteceu, e quando se destinam bilhões para fazer casas para os mais pobres, a política urbana municipal continua sendo a da segregação sócio espacial (FERREIRA, 2015, p. 8).

Em outras palavras, o que se explicita acima é que, no limite, o MCMV Faixa 1 é um grande programa de financiamento do governo federal, mas a forma como será implementado na cidade está mais vinculada à capacidade das Prefeituras de garantir uma boa localização, infraestrutura urbana ao redor do empreendimento e disponibilidade de comércio e serviços públicos próximos. E, do ponto de vista da forma como se estrutura a regulação urbana no país, essas ferramentas estão essencialmente no Estatuto da Cidade.

### 3.2.1 Zonas Especiais de Interesse Social

De acordo com o Plano Diretor Estratégico de 2014 (art. 12), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são

porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP, a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana.

Sua função, de acordo com apresentação<sup>177</sup> da Secretaria Municipal de Licenciamento, é evitar que o mercado imobiliário “empurre” a população de menor renda para as periferias, gerando prejuízos tanto às famílias de baixa renda, que passam a viver distantes do centro, em áreas sem infraestrutura, quanto ao todo da cidade, acarretando deseconomias na infraestrutura e no sistema de transportes, além da ocupação de áreas de proteção ambiental pela população afastada do centro.

---

177

Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/zeisplanodiretor.pdf>. Último acesso em 19 de dezembro de 2017.

Conforme apontado por Santoro e Borelli, as ZEIS<sup>178</sup> surgiram inicialmente nos anos 1980 para “reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação” (SANTORO e BORELLI, 2015, p. 2-3). Inicialmente limitado às ZEIS de regularização, esse tipo de zoneamento foi estendido para demarcar áreas consideradas subutilizadas, que ficaram conhecidas como “ZEIS de vazios”.

No caso do Município de São Paulo, é preciso esclarecer que existem diferentes tipos de ZEIS para atingir objetivos distintos. No Plano Diretor de 2002, havia quatro tipos de ZEIS, sendo a ZEIS 1 “de regularização” e as ZEIS 2, 3 e 4 de “vazios”. A partir do PDE de 2014, mais uma ZEIS “de vazios” foi criada, a ZEIS 5, para áreas em que houvesse interesse de criação de habitação de mercado popular (HMP) ou HIS, conforme imagem abaixo:

Figura 9 - ZEIS no PDE 2014



Fonte: site Gestão Urbana (SMDU)<sup>179</sup>.

Uma boa comparação entre o total de áreas demarcadas nos dois Planos Diretores foi realizada por Ribeiro et al (2016, p. 452), conforme imagem abaixo:

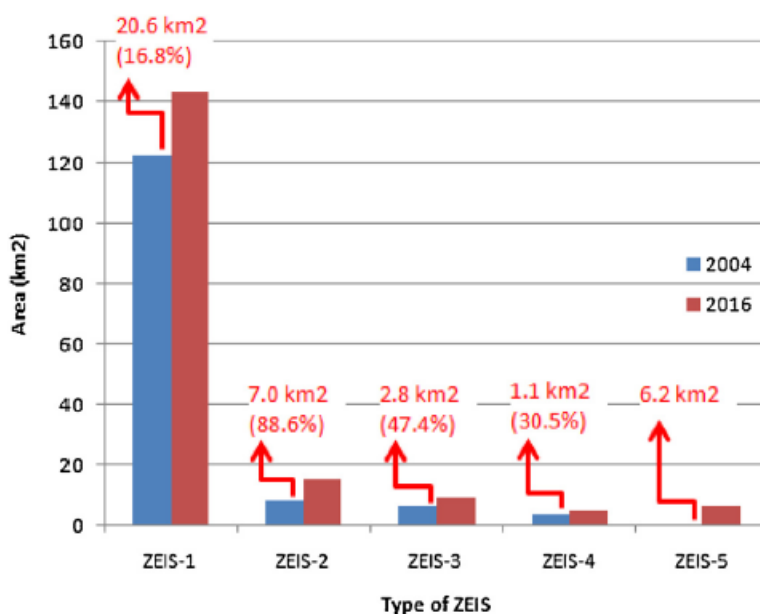
<sup>178</sup> Sobre o histórico das ZEIS, ver Amore (2013, p. 91-122).

<sup>179</sup> Disponível entre os artigos 45 e 46 do texto da lei ilustrado do PDE no site Gestão Urbana em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Último acesso em 09 de janeiro de 2018.

## Gráfico 3 - Evolução das ZEIS PDE 2002 vs. PDE 2014

**Table 3**  
Comparison between PDE 2002/2004 and 2014/2016 (by type of ZEIS).

Type of ZEIS		YEAR	
		2002/2004	2014/2016
ZEIS-1	No. of areas	642	3165
	% of ZEIS area	88.0%	80.5%
	% of municipal area	8.1%	9.4%
ZEIS-2	No. of areas	149	492
	% of ZEIS area	6.0%	8.4%
	% of municipal area	0.5%	1.0%
ZEIS-3	No. of areas	141	749
	% of ZEIS area	4.0%	4.9%
	% of municipal area	0.4%	0.6%
ZEIS-4	No. of areas	32	69
	% of ZEIS area	2.0%	2.6%
	% of municipal area	0.2%	0.3%
ZEIS-5	No. of areas	-	366
	% of ZEIS area	-	3.5%
	% of municipal area	-	0.4%



Fonte: Ribeiro et al (2016, p. 452).

Superada essa descrição mais conceitual das ZEIS e a apresentação de seu status na legislação de São Paulo, o ponto central deste tópico é discutir se a utilização desse instrumento foi relevante para a implementação do MCMV Faixa 1

na cidade de São Paulo. Em outras palavras, interessa saber se os empreendimentos de HIS foram implementados nessas áreas.

Sobre esse tema, diversos autores (RIBEIRO et al., 2016, p. 453; SANTORO et al, 2015, p. 8; CALDAS, 2009; ROLNIK e SANTORO, 2013, p. 15) indicam que houve uma ampliação da produção de HIS em ZEIS a partir do lançamento do MCMV, alterando uma tendência anterior de menor produção nessas áreas – o que, para muitos, tornava o instrumento urbanístico algo pouco efetivo em relação à sua missão primordial. Sobre a distribuição dessa produção, ainda que sem a segmentação do que era MCMV, o SECOVI produziu as seguintes tabelas:

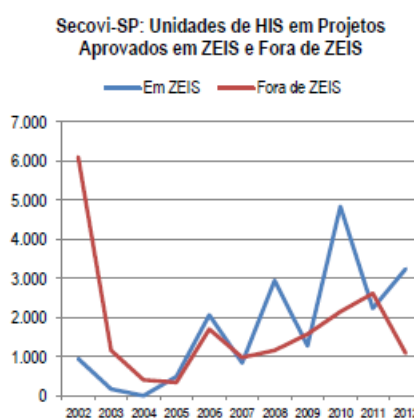
Gráfico 4 - Evolução das UH de HIS em ZEIS vs. Fora de ZEIS

Tabela 5 – Evolução de unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS

Secovi-SP: Unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS		
Ano	Em ZEIS	Fora de ZEIS
2002	946	6.097
2003	170	1.159
2004	0	409
2005	488	342
2006	2.067	1.698
2007	845	974
2008	2.940	1.158
2009	1.276	1.575
2010	4.831	2.146
2011	2.227	2.616
2012	3.239	1.082
<b>Total</b>	<b>19.029</b>	<b>19.256</b>

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Gráfico 2 – Evolução de unidades de HIS em Projetos Aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS



Fonte: SECOVI-SP, 2013

Fonte: SECOVI, 2013<sup>180</sup> (retirado de Tanaka, 2017).

É difícil afirmar se há um motivo que ensejou essa transição, mas é possível especular que, com uma maior disponibilidade de recursos garantida pelo MCMV, o volume de empreendimentos cresceu e com isso se ampliou uma busca por terrenos na cidade, implicando o aumento dos preços das glebas, e tornando as ZEIS – que limitam as possibilidades de uso das construções – mais atrativas para implementar HIS.

<sup>180</sup> Apresentação completa do SECOVI disponível em <https://pt.scribd.com/document/232833342/zeis>. Último acesso 09 de janeiro de 2018.

Apesar de não haver dados consolidados sobre a produção de empreendimentos do MCMV Faixa 1 em ZEIS emitidos pela Prefeitura, os gestores municipais entrevistados para a realização desta dissertação foram categóricos sobre a sua importância para a facilitação do provimento de HIS na cidade, conforme depoimento do ex-secretário João Whitaker (2016) e do ex-assessor especial Celso Carvalho (2014-2015):

Eu até mudei minha posição sobre as ZEIS porque eu tinha orientado o Caio Santo Amore e, juntos, nós tínhamos a ideia de que a ZEIS era uma “guetificação” de pobres na cidade, ela tinha esse papel muito nocivo, o que é verdade... mas, por outro lado, eu percebi que o fato de termos brigado... pelos movimentos terem brigado pela ZEIS garantiu reservas fundiárias para política habitacional, porque, na hora de desapropriar, você desapropria em ZEIS porque sai mais barato... então isso também foi interessante. (João Whitaker, em entrevista pessoal.)

Era fundamental, porque define que as parcelas da cidade vão carimbadas com o destino, diminui a concorrência por aquele terreno, concorrência de outras atividades. É essencial, senão o preço tende a ser maior ainda e a localização... o preço de determinados terrenos melhor localizados. (Celso Carvalho, em entrevista pessoal.)

Conforme se nota, um dos pontos centrais na concepção das ZEIS é que, pela limitação do uso da terra (i.e., no PDE 2014 - para ZEIS 1 a 4: o total de área construída deveria ser 60% para HIS 1, 20% para HIS 1 ou 2 e 20% para HMP, Residencial ou não Residencial), o seu preço seria reduzido. Nesse sentido, reforça-se que o papel do direito é induzir que tipos de empreendimentos podem ser implementados no território via regulação.

Apesar dessa percepção geral, não foi possível obter junto aos gestores (nas entrevistas realizadas no bojo deste trabalho) qualquer parâmetro de valores sobre os terrenos desapropriados, seja em ZEIS ou fora delas, o que indica que outros estudos deveriam analisar essa questão para checar a efetividade do instrumento como redutor de valor da terra.

Um outro ponto interessante para a implementação do MCMV Faixa 1 decorre da própria definição de HIS na legislação municipal. No PDE 2002, o conceito de HIS era “aquela destinada a famílias com renda igual ou inferior a 6 salários mínimos ou

com capacidade de pagamento a ser definido”. Já no PDE 2014, a definição de HIS foi desmembrada, com o objetivo de garantir que a produção de HIS nas ZEIS tivesse um percentual mínimo garantido para a população mais pobre.

Na definição da nova lei, “HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de até R\$ 362,00” e “HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 ou 362,00 per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita”. Posteriormente, no fim de 2016, o Decreto Municipal nº 53.577, de 11 de outubro de 2016, atualizou os limites das faixas, sendo HIS 1 até R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais) e HIS 2 entre 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais) e R\$ 5.280,00 (cinco mil duzentos e oitenta reais).

Na tabela a seguir, fica mais evidente a tentativa de focalização do PDE de produção de HIS para a população mais pobre da cidade:

Figura 10 - Destinação de área construída para HIS por tipo de ZEIS (LPUOS 2004 vs PDE 2014)

Destinação de área construída para HIS (%)		
Tipo de ZEIS	Lei 13.885/04	Lei 16.050/14
	total de área computável	total de área construída
ZEIS 1	50% p/ HIS	60% p/ HIS 1 (min) 20% p/ HIS 1 ou HIS 2 20% p/HMP, R ou nR (max)
	30% p/ HMP	
	20% p/HMP, R ou nR	
ZEIS 2 e 3	40% p/ HIS	
	40% p/ HMP	
	20% p/HMP, R ou nR	
ZEIS 4	70% p/ HIS	
	30% p/HMP, R ou nR	
ZEIS 5	não existe	40% p/ HIS 1 ou HIS 2 (min)
		20% p/ HIS1, HIS 2 ou HMP
		40% p/ HMP ou R /nR (max)

Fonte: Secretaria Municipal de Licenciamento<sup>181</sup>.



Os limites de HIS de acordo com a legislação municipal (até 6 salários mínimos no PDE 2002 e R\$ 2.172 no PDE 2014) eram maiores do que os valores máximos de renda familiar para o MCMV Faixa 1 (R\$ 1.800 atualmente, sendo que já foi R\$ 1.600 e R\$1.395 em fases anteriores do programa).

Esse “descasamento” entre o programa federal e a norma municipal fazia com que as empresas comumente utilizassem essa diferença para implementar empreendimentos do MCMV Faixa 2 nas ZEIS, conforme explicita Marcia Terlizzi:

É. Essa é ZEIS 5, essa é ZEIS 2. Qual que é a pegadinha? O Faixa 1, não é três salários mínimos, é R\$ 1800,00...

(...)

E o HIS 2 é o dobro disso, R\$ 3.600,00, que dá 3,6, digamos assim... Então o que o MCMV faz? Você produz em ZEIS, FGTS, Faixa 2, certo? Você não contrata Faixa até R\$ 1.800,00.

(...)

Você perdeu a ZEIS para o HIS 1... com todas essas coisas aqui. Então o Faixa 1, nós estamos perdendo um monte de terreno para o Faixa 2.

(...)

Só que aqui é mercado, você não tem o subsídio... O mercado descobriu isso, a (construtora) Tenda, e ela veio assim... vindo. Quando ela veio trazer isso, eu lembro, eu falei: “não acredito!” E nós não tínhamos argumento contra isso.

Vê-se que as alterações legislativas referentes à definição de HIS ao longo do tempo são elementos fundamentais para dotar a legislação urbanística, especialmente as ZEIS, do foco adequado que garanta a presença dos mais pobres nas áreas centrais da cidade. Isso parece ser algo claro nas mudanças regulatórias existentes entre o PDE de 2002 e o PDE de 2014, na medida em que a Prefeitura buscou ressaltar quem era o público-alvo que iria habitar nas áreas demarcadas como ZEIS, fato que impacta de maneira específica o provimento do MCMV Faixa 1 na cidade.

Por fim, um ponto extremamente relevante para a implementação mais adequada das ZEIS é sua utilização casada com outros instrumentos urbanísticos, notadamente o uso de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

(PEUC)<sup>182</sup> dos imóveis subutilizados e a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo para aqueles bens que não estejam cumprindo sua função social – o que, em caso de manutenção do não cumprimento da finalidade social, pode acarretar até na desapropriação com títulos da dívida pública.

Apesar da legislação referente a esses instrumentos já ser relativamente antiga no Município de São Paulo (2011), a estruturação das equipes da Prefeitura que passaram a realizar a notificação dos imóveis nessa condição ainda é extremamente recente, tendo ocorrido somente a partir do final de 2014 (IPEA, 2015, p. 30). Por isso, seria auspicioso que pesquisas futuras analisassem a possibilidade de utilização desses instrumentos<sup>183</sup> para implementação de políticas de HIS, como o MCMV Faixa 1.

### 3.2.2 Vinculação do FUNDURB e Cota de Solidariedade

Um outro instrumento-chave trazido pelo Plano Diretor Estratégico, tanto em 2002 como em 2014, foi a possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para fins habitacionais.

O FUNDURB é um instrumento relevante de captação da mais-valia urbana, isto é, da valorização obtida pelo privado em decorrência do processo de urbanização promovido pelo público. Isto ocorre porque uma das principais fontes de recursos deste fundo vem da outorga onerosa do direito de construir (OODC), que basicamente é uma possibilidade dada ao privado de construir acima do potencial construtivo de determinado zoneamento, em troca de uma contrapartida financeira.

Apesar de já existir no PDE de 2002,<sup>184</sup> a partir de do PDE de 2014,<sup>185</sup> se vinculou 30% do total de recursos do FUNDURB para

aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação

---

<sup>182</sup> Regulado pela Lei Municipal nº 15.234, de 1 de julho de 2010.

<sup>183</sup> Sobre a implementação de PEUC e IPTU progressivo no tempo no Brasil, ver a abrangente pesquisa coordenada por Rosana Denaldi no âmbito do projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. (IPEA, 2015)

<sup>184</sup> Arts. 235 a 238 da Lei 13.430, de 2002.

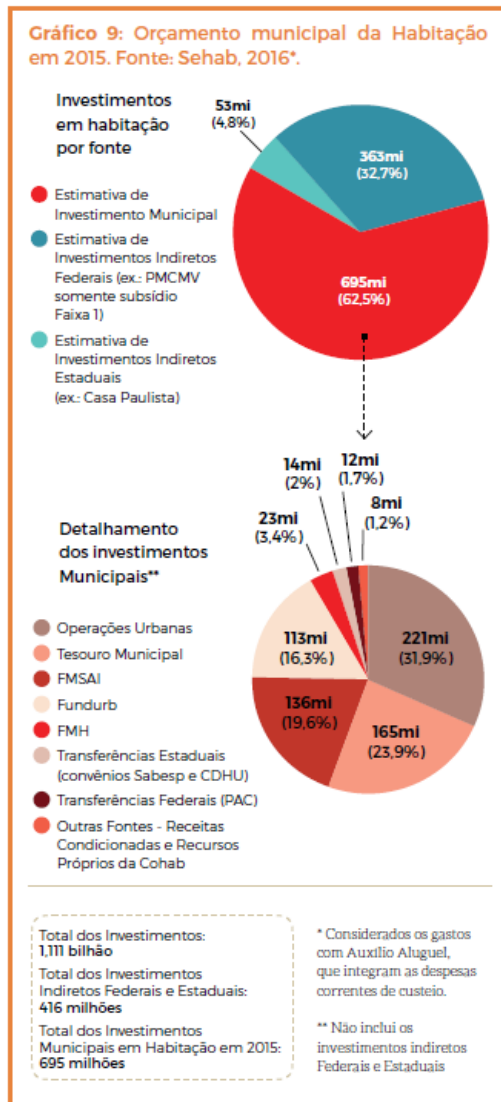
<sup>185</sup> Arts. 337 a 342 da Lei 16.050, de 2014.

Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3 (art. 340, I).

Nesse sentido, uma alteração legal entre os dois Planos Diretores, que não alterou a destinação, mas especificou o volume de recursos a ser destinado à política habitacional, foi o gatilho que impactou de maneira extremamente positiva o financiamento da política setorial, sendo o MCMV Faixa 1 a principal ação governamental associada ao conjunto de desapropriações possibilitado pela vinculação do FUNDURB.

Na prática, o referido fundo se tornou uma fonte importante de recursos para a política habitacional, conforme os gráficos que constam no Balanço de Gestão da SEHAB (2016, p. 68) demonstram:

Gráfico 5 - Orçamento Municipal de Habitação de 2015



Fonte: SEHAB (2016, p. 68).

As entrevistas também comprovaram a relevância da vinculação do FUNDURB para o provimento do MCMV Faixa 1, especialmente o uso desses recursos na desapropriação dos terrenos que compoariam o “banco de terras” já discutido previamente. Sobre esse tema, João Whitaker reitera que a inovação foi central para a política habitacional:

Antes de eu chegar, o Plano Diretor de 2014, portanto, o segundo ano do mandato do Haddad, ele determinou que 30% do dinheiro do FUNDURB (que é o que vem da outorga onerosa) fosse para desapropriação... Portanto, nós fizemos muitas desapropriações,

fizemos acho que 600 milhões de reais de desapropriação... com o dinheiro do FUNDURB.

(...)

Mas acho que a maior inovação foram os 30% do FUNDURB destinados a desapropriação, porque nós não tínhamos dinheiro para construir, mas tínhamos para desapropriar.

Uma outra inovação que surgiu com o Plano Diretor Estratégico de 2014 foi a Cota de Solidariedade:

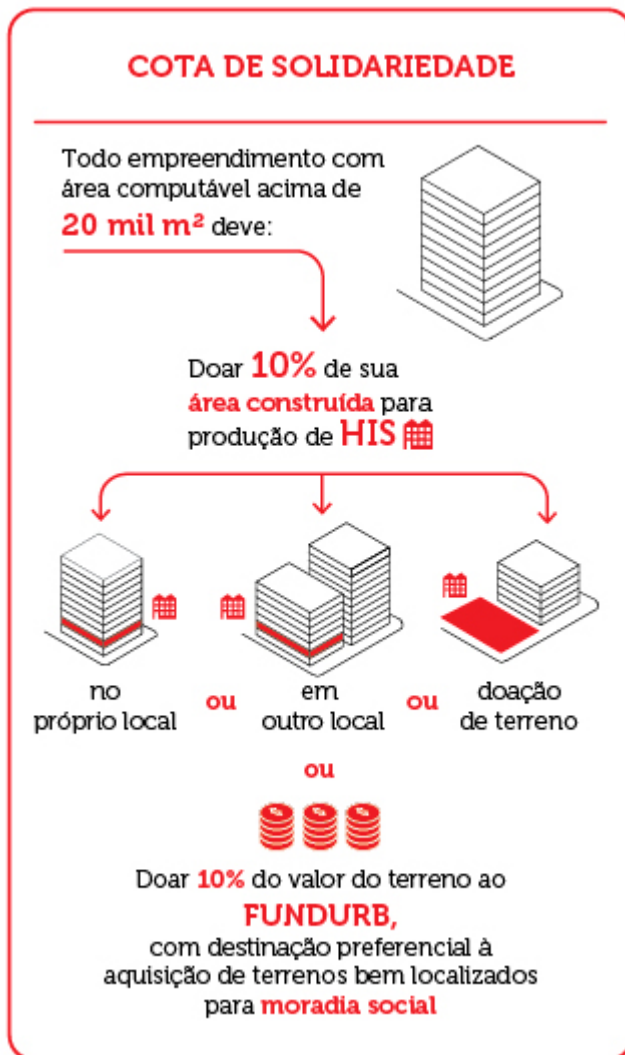
que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia (art. 111).

Denominada por Santoro e Borelli (2015, p. 13-14) de uma política habitacional inclusiva, diversas críticas foram formuladas ao longo da tramitação legislativa do mais recente PDE, pois houve uma substancial mudança em relação ao conteúdo enviado pelo Executivo.

A proposta inicial da Prefeitura era a garantia de que empreendimentos com áreas computáveis acima de 20.000 m<sup>2</sup> destinassem 10% do próprio terreno para a produção de HIS. Isso geraria uma possibilidade de mistura de classes sociais nas mesmas áreas e HIS em áreas bem localizadas sem custo para a Prefeitura.

Porém, ao longo da tramitação na Câmara dos Vereadores, a Cota de Solidariedade foi significativamente flexibilizada, e, atualmente, para terrenos acima de 20.000 m<sup>2</sup>, o construtor poderá doar um terreno em outra área da cidade e até pagar 10% do valor da gleba do empreendimento ao FUNDURB, com destinação prioritária para moradia social, conforme demonstra a tabela abaixo:

Figura 11 - Funcionamento da Cota de Solidariedade



Fonte: site Gestão Urbana (SMDU)<sup>186</sup>.

De acordo com os entrevistados no escopo deste trabalho, a Cota de Solidariedade praticamente ainda não foi implementada para empreendimentos de HIS por ter regulamentação ainda muito recente (dada pelo Decreto Municipal nº 56.538, de outubro de 2015). Sobre sua implementação e as alterações da proposta do Executivo na Câmara, João Whitaker apontou:

<sup>186</sup> Disponível no art. 111 do texto da lei ilustrado do PDE no site Gestão Urbana em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Último acesso em 09 de janeiro de 2018.

Cota de solidariedade, não chegamos a fazer nenhuma. Mas a cota de solidariedade, ela foi deturpada pela Câmara, quando a câmara estabeleceu pra cota do solidariedade que a pessoa podia trocar a área de terreno “in loco” por outros terrenos dentro da macroárea de estruturação urbana...

(...)

...e depois que a pessoa podia até dar em dinheiro, você tira o efeito, mas nós assinamos somente dois processos de cota de solidariedade... se não me engano, só isso... Não deu tempo.

Apesar de ter sido bastante flexibilizado pela Câmara, o instrumento ainda pode ser uma relevante ferramenta para tentar induzir uma maior mistura de classes sociais na cidade,<sup>187</sup> bem como ser uma contrapartida de interesse público para grandes empreendimentos.

Nesse sentido, o cruzamento dos subsídios federais do MCMV Faixa 1 com a disponibilização de um terreno ou construção de unidades habitacionais pelo privado é uma oportunidade interessante que poderá ser aproveitada por gestões municipais futuras.

### 3.3 Licenciamento

O licenciamento de empreendimentos do MCMV Faixa 1 é um dos fatores mais relevantes daquilo que chamamos de “tempo do programa”, isto é, o prazo entre o início da prospecção da empreiteira ou entidade para construção de um imóvel e a entrega final das chaves aos beneficiários.

No contexto do tempo do programa, o fato de os empreendimentos serem feitos em áreas periféricas da cidade, comumente em terrenos com restrições ambientais, foi apontado nas entrevistas como um fator de demora na liberação dos

---

<sup>187</sup> Sobre o tema da mistura de classes sociais na cidade, o PLANHAB, ao tratar da concepção de subsídio localização, indicava a relevância desse convívio entre grupos de rendas distintas nos mesmos espaços urbanos: “O Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política habitação e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil” (PLANHAB, 2009, p. 133).

projetos. Em outros casos, a própria escala do empreendimento, com milhares de unidades habitacionais, é que gerava a necessidade de autorizações da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) para liberação da construção dos imóveis.

Por fim, a própria intersectorialidade do licenciamento, que pode envolver diversas Secretarias, é um fator que, independentemente de haver complexidades específicas em certos empreendimentos, pode atrasar a implementação do MCMV Faixa 1 na cidade.

Nesse sentido, desde o início da implementação do MCMV Faixa 1, o ex-secretário Ricardo Pereira Leite apontou a necessidade de treinar as equipes da COHAB-SP para conseguir viabilizar os licenciamentos, conforme ele explicita:

Antigamente, todos os projetos da Cohab não precisavam aprovar projeto público. O que era público podia ficar irregular. Então, historicamente, tudo na Cohab foi feito sem regularidade. Então nós tínhamos o programa de regularizar os ativos existentes, mas a Cohab não tinha *know-how* para aprovar um projeto na própria Prefeitura, quer dizer, no mesmo prédio. Eu montei também uma estrutura, peguei uma pessoa... Eu fui na Aprov e pedi que me ensinassem a aprovar projeto. Porque a Cohab fazia o desenho do projeto e, quando chegava no Aprov, não aprovava. Então, pegamos uma pessoa para estagiar na Cohab, para orientar as modificações necessárias para aprovação do projeto. Isso era um gargalo “brabo” do Minha Casa, Minha Vida.

Tendo em vista essas dificuldades, uma das principais inovações realizadas pelo Município a partir de 2013 foi a instituição de uma Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – SAEHIS, no âmbito da então recém-criada Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL).

A subcomissão, criada pelo Decreto Municipal 54.297 de 2 de setembro de 2013, instituía uma série de medidas simplificadoras, como a unificação de diversos processos de licenciamento em um grupo intersecretarial especialmente focado no licenciamento de HIS, e a criação de uma Secretaria Executiva, vinculada à SEL, para acompanhar o andamento dos procedimentos.

Do ponto de vista jurídico, uma alteração administrativa viabilizada mediante edição de um decreto do Poder Executivo garantiu uma relevante simplificação de procedimentos, bem como um *locus* de comunicação entre as diversas secretarias que atuam no processo de licenciamento. Nesse sentido, uma atuação que era uma



atribuição legal da Prefeitura passou a ser feita de maneira mais eficiente e coordenada, o que reforça o papel funcional do direito na viabilização das políticas públicas defendido por Coutinho (2010b, p.2).

Além desse grupo formal, durante a gestão Fernando Haddad (2013-2016) também foi alocada uma equipe vinculada à Secretaria de Governo (SEGOV) para acompanhar esses procedimentos no âmbito do monitoramento do Programa de Metas, conforme explica o ex-assessor especial da SEGOV, Celso Carvalho:

Primeiro, a Prefeitura criou uma secretaria só para licenciamento. Segundo, dentro dessa Secretaria de Licenciamento foi definida uma equipe voltada só para HIS, da qual era a maior parte da equipe, aprovação de conjuntos habitacionais de interesse social. Depois, criou-se um grupo na Secretaria de Governo em contato direto com o secretário de Governo e o prefeito, que monitoram o andamento desses processos, e, de tempos em tempos, o prefeito chamava o secretário, os empreendedores... todo mundo que estava com projeto, e analisava os andamentos, o que tinha andado, o que estava parado, quais eram os problemas, o que precisava fazer, e delegava à Secretaria de Governo implementar as decisões dele. Então, isso equacionou o problema com licenciamento, as coisas não pararam por causa de problema de licenciamento, tanto é que os projetos foram todos licenciados, isso não foi um problema.

Esse arranjo objetivava acelerar ao máximo os trâmites na Prefeitura<sup>188</sup> para facilitar o cumprimento da meta de viabilizar 55 mil unidades habitacionais durante a gestão Fernando Haddad. Sobre o tema, o ex-secretário João Whitaker chega a denominar essa reorganização burocrática de uma “máquina poderosa de produção de casa pelo MCMV”:

Então o Haddad colocou em prática uma máquina poderosa de produção de casa pelo MCMV, da qual era basicamente colocar um monte de mecanismos para agilizar e facilitar os processos de produção ligados MCMV. Por exemplo, o Haddad criou uma comissão no setor que juntava a Secretaria de Habitação (SEHAB) e a Secretaria de Licenciamento (SEL) - a SEL foi criada pelo Haddad

---

<sup>188</sup> A relevância da prioridade política dada pelo Poder Executivo para viabilizar uma ação governamental vai ao encontro da defesa de Bucci sobre o papel dos governos como sendo mais do que um mero executor de leis e decretos. (BUCCI, 2002, p. 264-269)

para acabar com a corrupção do Aref<sup>189</sup> - somente para aprovação de HIS, ou seja, ele criou um setor administrativo somente para agilizar a parte de aprovação de HIS feitas dentro do MCMV.

Para tratar de maneira específica dos empreendimentos de HIS (que inclui o MCMV Faixa 1), a Prefeitura também lançou mão de regulação específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, por meio do Decreto Municipal nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, em conformidade com o PDE de 2014 e o Zoneamento de 2016.

Por fim, um passo que a SEHAB e a COHAB começaram a dar a partir de 2016, foi a criação de um grupo de trabalho<sup>190</sup> para acompanhar a qualidade de grandes empreendimentos de HIS. Sobre a atuação do GT, João Whitaker conta dois casos que considera como contraintuitivos em relação à atuação das Prefeituras em geral, que supostamente privilegiariam a quantidade de unidades em detrimento de sua qualidade:

O que nós fizemos que também foi inovador? Nós criamos um grupo de trabalho que juntava seis ou sete secretarias... SEHAB, SMDU, SEL, Verde, Cultura e Trabalho. Eu assinei uma portaria (...) em que eu criava um grupo de trabalho para que todos os projetos que tivessem mais que 1.500 unidades (uma coisa assim) ou 2.000 unidades, tinham que obrigatoriamente passar por essa comissão interna. Eu criei uma comissão interna só com arquitetos só para dizer o que podia e o que não podia ser feito. Isso foi significativo... dois exemplos: o primeiro em Perus, de um projeto que chegou até nós, onde fariam 10 mil unidades para o Faixa 1 e nós abaixamos para 6.400 unidades, porque pela análise desse grupo não seria viável a construção e precisava diminuir o número de unidades... qualquer prefeito mandaria fazer as 10 mil unidades. Então você tinha um trabalho que visava qualidade. O segundo exemplo é do Reserva Raposo, na Raposo Tavares, o empreendedor, um cara muito decente que chama Rezek,<sup>191</sup> propôs 22.000 mil unidades... e

---

<sup>189</sup> Hussain Aref Saab era o responsável pelo Departamento de Aprovação de Edificações (APROV) da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo durante as gestões José Serra (2004-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012). Em 2012, foi desbaratada uma ação que descobriu que o então diretor havia comprado mais de uma centena de imóveis em troca da “aceleração” de processos de aprovação no órgão.

<sup>190</sup> Criado por meio da Portaria Intersecretarial nº 1/2016 SEHAB/SEL/SMDU/SVMA/SMT/SMC/COHAB.

<sup>191</sup> O lançamento do empreendimento foi recentemente noticiado nos jornais. Ver Quintão, 2017.

daí o pessoal “caiu matando”, dizendo que nós éramos especuladores, fazendo o jogo do mercado... Então quando você faz muita unidade você é taxado de especulador ou é acusado pelos ambientalistas ou por quem já mora no bairro de querer destruir a cidade, quando você não faz, falam que MCMV não fez nada, é só “papo furado”. (...) Só que nós começamos a analisar, uma área da Raposo que é um tampão da cidade, que era uma enorme gleba da Edições Paulinas, a Edições Paulinas vendeu e se tornou uma ZEIS 5, com um trecho pequeno de ZEIS 1. O que aconteceu? O cara comprou e propôs um projeto que trazia fruição urbana porque ele seguia totalmente o Plano Diretor, então ele tinha fachada ativa, ruas de 10 metros, recuos de 9 metros na calçada, fachada verde... sensacional tudo isso. Passou por uma comissão que foi criada antes de mim, com essa portaria, no fundo, eu só oficializei algo que havia sido testado com esses caras do “Rapoção” bem antes de eu entrar e que ainda não estava sistematizado, mas era uma comissão de negociação, da qual já havia negociado com ele a construção de seis creches ou escolas dentro do conjunto, doar um terreno para fazer um CEU (que ele doou), doar 30% da área para juntar com o Parque do Butantã, fazer um terminal de ônibus, construir dois viadutos em cima da Raposo Tavares, e ainda conseguimos que ele participasse junto com os outros empresários que lançassem empreendimentos na Raposo Tavares, a construção de um corredor de ônibus e uma faixa exclusiva para ônibus na Raposo Tavares, entre a escola Politécnica e o conjunto habitacional, para servir os moradores da COHAB Raposo, que hoje ficou muito ilhada. Dessa forma, nós reduzimos de 22 mil unidades para 17 mil, mais ou menos, e das 17 mil unidades, tínhamos duas mil unidades para o Faixa 1, 12 mil unidades para o Faixa 2 e mais ou menos 3 mil unidades para o Faixa 3 e acima (porque tinha mercado também).

Como se vê, esse grupo intersecretarial tem um potencial interessante como espaço institucional de negociação e adequação dos grandes empreendimentos na cidade, de forma a não tornar tão estanque e excessivamente formal a comunicação entre os setores privado e público no âmbito das aprovações de HIS na cidade. Não deixa, nesse sentido, de ser uma inovação normatizada pelo direito, já que as secretarias fizeram questão de formalizar a estrutura e a organização do grupo por meio de uma portaria intersecretarial, talvez até para garantir a continuidade desse trabalho independentemente de gestões específicas.

### **3.4 Indicação de demanda**

Uma das questões mais relevantes delegadas aos Estados e Municípios no arranjo do MCMV Faixa 1 “Empresas” é a indicação de demanda, ou seja, apontar quem serão os beneficiários do programa.

Sobre esse ponto, já se indicaram anteriormente as discrepâncias entre a definição de HIS 1 (atualmente em R\$2.640,00) e o limite máximo do MCMV Faixa 1 (atualmente em R\$ 1.800), o que faz com que, em certas situações, áreas da cidade cujo zoneamento (ZEIS) era destinado à população de baixa renda acabem sendo utilizadas pelo MCMV Faixa 2. Vê-se, nesse sentido, que uma “dissincronia” regulatória tem um enorme impacto na viabilização do MCMV Faixa 1 na cidade.

Para além disso, há uma percepção geral dos entrevistados de que o valor máximo de renda familiar do programa federal não “se encaixa” com as necessidades habitacionais municipais, na medida em que o custo de vida em São Paulo é mais alto do que em outras localidades do país. Nesse sentido, parece haver um descasamento entre o desenho federal *one size fits all* do programa e o que o município precisa para reduzir seu déficit habitacional.

Uma percepção curiosa sobre o tema, em particular, foi a do ex-secretário João Whitaker, que entende que, como regra geral, pode ser que parte das pessoas que compõem o déficit em São Paulo estejam fora dos limites da Faixa 1, mas que isso é especificamente mais relevante para a base dos movimentos sociais. Para ele, essa população concentra, em sua maioria, pessoas que fazem parte do déficit por ônus excessivo de aluguel e que, por sua organização, têm uma capacidade muito maior de se fazer ouvir pelo governo:

Se você pensar, São Paulo tem uma característica interessante, o Faixa 1 não “casa” com a demanda de São Paulo. Na verdade, é outra discussão bastante complexa, não é que não “casa”, ele “casa” sim, ele não “casa” com as demandas dos movimentos, os movimentos de moradia trabalham com uma população que está entre Faixa 1 e 2, Faixa 1,5, 1,8, 2... Tanto é que eu tive depoimento do próprio pessoal do movimento, falando que eles tinham que pedir demissão, se divorciar, para que se encaixassem na demanda do Faixa 1, senão saía fora.

(...)

Sim e não, é muito complexo... já vamos entrar nesse ponto. A demanda, ela “casa”, mas ela “casa” só em parte, talvez em 40% da

demanda oriunda dos movimentos... 60%, ou metade da demanda dos movimentos, já é Faixa 2.

Um outro tema interessante também no caso da indicação de demanda, são os critérios adicionais de seleção de beneficiários,<sup>192</sup> além dos estabelecidos pelo governo federal.

Esse é um dos poucos temas em que há uma clara permeabilidade ao papel do direito como vocalização de demandas no âmbito do MCMV. De acordo com a norma federal, esses critérios adicionais devem ser aprovados nos Conselhos Locais de Habitação – no caso paulistano, o Conselho Municipal de Habitação,<sup>193</sup> coordenado pela Secretaria de Habitação (SEHAB) e paritário.

Do ponto de vista normativo, os critérios adicionais já foram tratados mais de uma vez por Resoluções do CMH, sendo que atualmente estão positivados em um Decreto Municipal, conforme tabela abaixo:

Figura 12 - Comparação Critérios de Priorização de Beneficiários de São Paulo

<b>Critérios Nacionais (Portaria MCid 163/2016)</b>	<b>Resolução CMH nº 48/2010<sup>194</sup></b>	<b>Decreto Municipal 57.432/2016 (tem como base a Resolução CMH nº 74/2015)<sup>195</sup></b>
Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, comprovado por declaração do ente público;	Famílias com ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) ou com renda per capita inferior a meio Salário Mínimo Nacional vigente na data da	Famílias beneficiárias de auxílio aluguel ou que apresentem ônus excessivo com aluguel;

<sup>192</sup> Lei 11.977, de 2009:

Art. 3º (...)

§ 4º Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

<sup>193</sup> Instituído pela Lei Municipal nº 13.425, de 2002.

<sup>194</sup> Revogado.

<sup>195</sup> Vigente.

	seleção e que não residam em área de risco;	
Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por autodeclaração;	Famílias monoparentais masculinas;	Famílias de que faça parte mulher atendida por medida protetiva prevista na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha;
Famílias de que façam parte pessoa (s) com deficiência, comprovado com a apresentação de atestado médico.	Famílias com maior classificação segundo os critérios de Portaria <sup>196</sup> Municipal, a ser publicada, em número correspondente à quantidade de unidades habitacionais disponíveis, acrescida de 20% (vinte por cento).	Família residente ou que trabalhe no distrito de influência ou em distritos limítrofes ao do empreendimento.

Fonte: elaboração própria.

Além da Resolução nº 74/2015 (que acabou se tornando decreto), o CMH havia aprovado a Resolução nº 61/2014, mas, segundo Marcia Terlizzi, o Ministério Público barrou a medida, porque considerou que, apesar de estar dividida em três grandes eixos, a norma estabelecia mais do que três critérios adicionais, em desconformidade com a lei federal do MCMV, conforme tabela extraída da Resolução revogada:

Figura 13 - Critérios de Priorização - Resolução CMH 61/2014

<sup>196</sup> Na Resolução nº 48/2010 em análise, há menção expressa à Resolução CMH nº 17/2006, que estabeleceu um sistema de pontos de acordo com os critérios de priorização do Município ainda antes do lançamento do MCMV. "A Portaria Municipal, citada no terceiro critério municipal, respeitará as diretrizes para seleção da demanda estabelecidas pela Resolução CMH nº 17, de 22 de fevereiro de 2006, nos aspectos que não se sobreponham ou conflitem com as diretrizes federais para indicação de demanda para unidades habitacionais construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida."

Critérios	Dimensões	Método de aferição
<b>Famílias que se enquadrem em uma das seguintes condições de vulnerabilidade social:</b>	Com razão de dependência superior à média do município de São Paulo	Análise de documentação, adotando-se o seguinte conceito: proporção de crianças e idosos em relação à população em idade ativa, representada pelo número de pessoas na família com menos de 15 anos e mais de 64, dividido pelo número de pessoas entre 15 e 64 anos. (Fonte: IBGE)
	Titular Idosos(as)	Idade (60 anos ou mais) / Análise de documentação
	Titular gay, bissexual ou mulher, independente de sua orientação sexual, em situação de violência doméstica	Atestado da rede de saúde, assistência social e enfrentamento à violência, quando houver (pública e conveniada)
	Titular transexual ou travestis	Autodeclaração (Anexo do Decreto Municipal nº 51.180/10)
	Oriunda de situação de rua	Atestado das redes de assistência social, saúde, habitação e outros serviços relacionados às políticas para a população em situação de rua - PopRua (pública ou conveniada)
	Titular negro(a) ou Índio(a)	Autodeclaração
	Com crianças e adolescentes em situação de abrigo, com indicação de atendimento habitacional por recomendação judicial	Relatório técnico da Vara da Infância e Juventude
<b>Famílias que apresentem uma das seguintes condições de precariedade habitacional:</b>	Onus excessivo com aluguel, conforme a seguinte definição: famílias com renda familiar que se enquadre no Programa MCMV-FAR (Faixa 1), que moram em casa ou apartamento	Análise de documentação

Crêterios	Dimensões	Método de aferi�o
	(domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.	
	Moradoras em domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva	Análise de documenta�o
Família residente ou que trabalhe no distrito de influência ou limitrofes ao do empreendimento	NA	Análise de documenta�o

Fonte: Resolu o CMH 61/2014.

De fato, segundo a entrevistada, a inten o era a de aproveitar os grandes eixos do trabalho – habitabilidade, vulnerabilidade e proximidade – para incluir mais cr terios:

Assim, o cr terio era vulnerabilidade, o segundo cr terio era habitabilidade e o outro era localiza o. A vulnerabilidade, como que era medido? Nós fizemos uma conversa para discutir o que era vulnerabilidade, junto com Direitos Humanos e Assistência Social, e estabelecemos quais eram os cr terios que se enquadrariam em vulnerabilidade, e deu mais de dez cr terios, então, a lista de três cr terios virou dez e esse foi o ponto, entendeu? Ou seja, dentro de um cr terio você tem várias que se enquadram na vulnerabilidade. E claro, o Ministério (Público) não aceitou, exigiu que a gente, dentro daqueles dez, escolhesse um... mas eram dez. Era desde mulher vitimada até... foi na época que colocou LGBT...

### 3.4.1 O cadastro de beneficiários

Um dos maiores desafios apontados pelos gestores municipais em rela o   organiza o da demanda em São Paulo foi o cadastro dos beneficiários. E há diversos motivos para tal:

Primeiro, porque o cadastro de beneficiários de programas de HIS em São Paulo não foi iniciado em decorrência do MCMV, mas já existia décadas antes do lançamento do programa.

Segundo, porque o controle do cadastro existente antes do MCMV e durante sua execu o   uma tarefa árdua, na medida em que   preciso manter atualizados



os dados referentes a centenas de milhares de famílias cadastradas, sendo que ocorrências comuns da vida, como mudança de cidade, óbitos, casamentos, divórcios, entre outras situações, acabam gerando um enorme impacto na “fila” por uma casa.

Por fim, porque esse tema é especialmente fiscalizado por órgãos de controle como o Ministério Público, o que faz com que adaptações de gestão precisem, de alguma maneira, passar pelo escrutínio externo ao Executivo.

Sobre a atuação do órgão fiscalizador, constatou-se que ela ocorre essencialmente por meio da proposição ao Executivo de termos de ajustamento de conduta, o que vai ao encontro do que Bucci (2006, p. 32) atesta quando diz que esse instrumento é “mais conveniente ao interesse público, porque insta o administrador público a agir, sem lhe tolher certa margem de discricionariedade, que lhe permita manter íntegra a lógica do conjunto da ação do governo ou do órgão público.”

A pesquisa sobre o cadastro de beneficiários apontou, acima de tudo, a necessidade de que a Prefeitura de São Paulo realizasse adaptações de gestão para viabilizar o MCMV Faixa 1 na cidade, principalmente quando ocorriam alterações regulatórias que impactavam a “fila”, como a alteração de critérios de priorização de beneficiários do MCMV.

O principal cadastro de “demanda aberta” do município era controlado pela COHAB-SP quando do lançamento do MCMV. Segundo Ricardo Pereira Leite, que presidiu essa empresa pública à época do lançamento do MCMV, os cadastros de demanda sofreram um enorme impacto pelo aumento de interesse gerado pelo programa:

Mas enfim, quando eu voltei tinham 500 mil, quando saiu o Minha Casa, Minha Vida, lembra? Eu fui na Globo, porque fez uma fila enorme, a Cohab foi processada por um vizinho porque ele não conseguia entrar na sua residência, porque tinha uma fila na Rua Boa Vista, onde era a central de atendimento. Eu fui na Globo<sup>197</sup> falar para as pessoas que elas não precisavam vir até a Cohab para se inscreverem, pois era possível fazer pela internet. Em dois ou três

---

<sup>197</sup> Ver G1, 2009.

meses o número de inscritos era de um milhão. Nós tivemos no mesmo segundo mais de uma pessoa se inscrevendo... aconteceu de 25 mil pessoas, num só dia, se inscreverem, foi necessário mudar o link com a Prodram porque quando as pessoas se inscreviam no mesmo segundo o site apresentava problema. Foi uma loucura, mas nós conseguimos cadastrar todos os interessados. Seria humanamente impossível fazer pessoalmente.

Conforme se nota, um dos primeiros desafios de gestão gerados pelo impacto do programa foi adotar soluções de tecnologia da informação que garantissem a inscrição do volume de pessoas interessadas, o que foi viabilizado com a colaboração da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM),<sup>198</sup> a empresa pública municipal responsável pela integração estratégica de soluções de tecnologia da informação e da comunicação da Prefeitura.

Além disso, um ponto relevante foi a necessidade de unificação dos cadastros de beneficiários da Prefeitura, tendo em vista que, além da relação de “demanda aberta” da COHAB, também havia uma lista da SEHAB com pessoas removidas de assentamentos irregulares.

Sobre esse ponto, é interessante notar como as permissões legais impactam de maneira muito prática a organização gerencial da política. O fato de o MCMV permitir tanto a existência de beneficiários “demanda fechada” quanto “demanda aberta” – e considerando a relevância que o MCMV Faixa 1 ganhou para o provimento de HIS na cidade – chamou atenção do Ministério Público Estadual, que considerava a existência de dois cadastros paralelos e com baixa transparência um grave problema a ser sanado pela Prefeitura.

Tendo essa situação em vista, foi assinado o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 51.279.357/2013<sup>199</sup> entre o Ministério Público Estadual de São Paulo, a SEHAB e a COHAB, para unificar os cadastros existentes

---

<sup>198</sup> O estatuto social da PRODAM está acessível em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/admindireta/empresas/Arquivos%20PRODAM/Institucional/e-statuto.pdf>. Último acesso em 27 de dezembro de 2017.

<sup>199</sup> O link do TAC está disponível em [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1987\\_17\\_-\\_TAC\\_Lista\\_de\\_cadastramento\\_de\\_moradias.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1987_17_-_TAC_Lista_de_cadastramento_de_moradias.pdf).

e disponibilizar à população o acesso de maneira simplificada. Sobre o tema, Marcia Terlizzi indicou os desafios de fazer essa unificação, além das próprias dificuldades de incorporação das particularidades do MCMV (especialmente os critérios de seleção) nos cadastros municipais:

Uma das coisas que estavam sob a minha responsabilidade era esse cadastro único. Porque umas das questões normativas da Caixa, do Ministério, era o cadastro único... Você tem que ter um único cadastro no município, do qual era sobre ele que você selecionaria essa demanda, na aplicação dos critérios e do sorteio, nos empates. Esse cadastro sempre foi da COHAB. Ao mesmo tempo, nós tínhamos o cadastro dos aluguéis, do que a gente desapropria e tudo mais... Então teve um esforço para fazer um cadastro único disso, unificar, tem até um TAC no Ministério Público para que desse transparência, porque o Ministério Público “cai matando” na questão de furar fila, enfim... A gente teve que fazer um TAC para isso, até recentemente fomos ao Ministério porque ainda estão questionando a gente sobre isso, então a gente não se livra disso nunca. Todo o banco da COHAB foi ajustado para receber as informações necessárias para o cumprimento do MCMV, entre 2013 e 2015. Então mudou todo o formato, as perguntas, e teve um recadastramento. Começou a ser exigido um recadastramento. Nós partimos de uma lista de um milhão e pouco para 150 mil... para 10%, quando pedimos para todo mundo se recadastrar... Porque era uma lista que existia desde sempre e que tinha mais de um milhão, vai saber se está viva, se está morta... se estava em São Paulo. Então teve toda uma reestruturação, mudou a ficha para poder colher informação sobre os critérios... se era mãe, chefe de família, que eram os critérios federais... Então tinha tudo isso... se tinha deficiência se não tinha... Foi adequado para poder recepcionar esses critérios para depois você aplicar a regra, e foi exigido o recadastramento uma vez por ano.

Além disso, conforme já apontado anteriormente neste trabalho, uma novidade recente em relação à questão do cadastro do MCMV é uma ampliação da intervenção do Ministério das Cidades no tema com a edição da Portaria MCid nº 163, de 06 de maio de 2016. A referida norma instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH), que objetiva fazer a consolidação dos cadastros de demanda locais, além do processo de seleção e sorteio dos candidatos a beneficiários, bem como o registro dos beneficiados.

Narrando sua experiência nas discussões sobre a implementação do sistema com o Ministério das Cidades, João Whitaker indicou que o órgão federal tem dado especial atenção a São Paulo, tendo em vista a escala e a relevância da cidade:

Quando o MCMV chega... por exemplo, agora, o Ministério das Cidades, quando nós estávamos saindo, resolveu que faria a lista lá em Brasília. E eu perguntei para a mulher do MCMV e perguntei: “E a gente fica como?”. E a moça respondeu: “Mas vocês quem?” e eu respondi: “São Paulo... a gente tem um problema, eu vou te mandar minha lista, 160 mil de uma só vez, vai travar todos os seus computadores... acho bom você trabalhar de outra maneira” E ela respondeu: “Não, nós vamos lá, com vocês é diferente dos demais”. [risos]

Além desses pontos operacionais, uma das preocupações relevantes por parte do Ministério Público em relação ao cadastro é o combate a eventuais fraudes<sup>200</sup> ou ocupações irregulares. Essa mesma preocupação foi manifestada pelos dirigentes entrevistados, tanto que o ex-secretário João Whitaker relatou a iniciativa de fazer um acordo com a empresa Serasa, especialista em análise de crédito, para coibir fraudes nos cadastros da Prefeitura:

Nós fizemos um trabalho com a Serasa para limpar as fraudes, que talvez chegassem aos 10%, gente que estava na lista e já tinha recebido casa, que tava...

(...)

Nós firmamos um contrato com a Serasa, onde ele começou a cruzar os dados deles com os dados da lista da COHAB, não sei se foi dado continuidade.

### 3.4.2 A Demanda Fechada

Um último ponto relevante a ser abordado em relação à indicação de demanda refere-se aos casos previstos pela Lei Federal de utilização de empreendimentos do

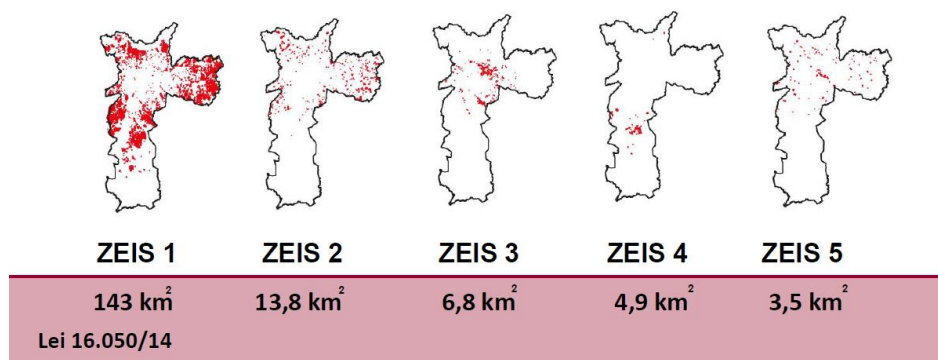
---

<sup>200</sup> Sobre o tema, um outro TAC, agora com o Ministério Público Federal (MPF), foi assinado em 07 de abril de 2014 com a COHAB e Caixa Econômica Federal para retirada de famílias que ocupavam irregularmente imóveis em 17 empreendimentos do MCMV Faixa 1 na cidade. Disponível em [http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias\\_prsp/TAC%20-%20CEF-%20MPF%20e%20COHAB%20-%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida\\_1.pdf](http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/TAC%20-%20CEF-%20MPF%20e%20COHAB%20-%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida_1.pdf). Último acesso em 20 de dezembro de 2017.

MCMV Faixa 1 para “reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais”, seja por intervenções do PAC, seja em casos de calamidade, ou em financiamentos por operações de crédito ao setor público.

No caso de São Paulo, um dos pontos centrais para compreender a política habitacional está em entender que as políticas de urbanização de favelas e de intervenções em assentamentos precários têm uma enorme representatividade para a cidade, conforme se pode depreender, por exemplo, pela enorme área de ZEIS 1 (ZEIS de “regularização”) demarcada na cidade:

Figura 14 - Áreas das ZEIS PDE 2014



Fonte: SECRETARIA DE LICENCIAMENTO.

Tendo isso em vista, ao longo desta pesquisa, especialmente durante as entrevistas, se confirmou a hipótese de que no município de São Paulo a modalidade FAR vinculada, ou seja, “demanda fechada”, era extremamente relevante para a cidade.

De acordo com os dados da Caixa Econômica Federal compilados até 30 de novembro de 2016, das 19.749 unidades contratadas na cidade, 7.016 se enquadravam nessa modalidade. Márcia Terlizzi, que atuou em todas as gestões desde 2009 na SEHAB, entretanto, acredita que atualmente o número de unidades “demanda fechada” já tenha superado as “demanda aberta” na cidade, estando inclusive acima do limite máximo estipulado pelo Ministério das Cidades na Portaria 595/2013:

O MCMV tem uma regra muito clara, de uma portaria que eu não lembro mais o número, onde diz que, na produção municipal, 50%

tem de ser demanda aberta e 50% demanda fechada. Então a Prefeitura sempre tinha que regular isso. Até 2014, 2015, quando eu controlava, isso estava equilibrado. Depois que eu larguei esse assunto, o próximo a ser entregue no Botucatu, para equilibrar, tinha que ser demanda aberta e foi fechada, então já deve estar desequilibrado.

Diante desse quadro, é importante que se compreenda que não há como pensar sobre a implementação do MCMV Faixa 1 na cidade de São Paulo sem correlacionar a outras necessidades habitacionais do município. Nesse sentido, parece que a possibilidade da utilização de unidades do programa federal em conjunto com outras intervenções na cidade vem possibilitando uma atuação mais coordenada no âmbito da política setorial da cidade.

### **3.5 Minha Casa, Minha Vida “Entidades” em São Paulo**

A implementação do MCMV Faixa 1 “Entidades” em São Paulo se destaca como sendo um dos elementos que indicam a excepcionalidade da cidade em relação a outras localidades do país.

Para se dimensionar como São Paulo contratou mais via “Entidades” do que em outras localidades, apresentam-se os seguintes dados obtidos da Caixa Econômica Federal:<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Disponível em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/empreendimentos\\_MCMV\\_PJ.zip](http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/empreendimentos_MCMV_PJ.zip). Último acesso em 20 de dezembro de 2017.

Figura 15 - Comparação do número de HIS na modalidade “Entidades” no Brasil

Dados até 30/11/2016	Brasil	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Porto Alegre
Número total de contratações Faixa 1	1.207.736	19.749	32.714	13.575	8.322
Número total “Entidades”	70.713	8.141	288	0	2.884
%	5,85%	41,22%	0,85%	0%	34,65%

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, conforme já apontado previamente, o volume de terrenos disponibilizados para as entidades via chamamentos poderia aumentar em 12.863 imóveis a quantidade de unidades habitacionais destinadas a essas organizações. Esses editais, por sinal, são o principal instrumento jurídico por meio do qual o município de São Paulo garante a destinação de terrenos para as entidades em detrimento das empresas.

De fato, os dados contestam, especificamente para São Paulo, a assertiva que vale para o resto do país, de que o “Entidades” é pouco representativo entre as contratações do programa (RIZEK et al, 2014, p. 533; ROLNIK, 2015, p. 308-309).

Sobre esse tema, Miotto (2015, p. 128-133) já havia constatado que o volume do “Entidades” em São Paulo e em Porto Alegre era desproporcionalmente mais alto do que em outras localidades do país. A autora lançou a hipótese de que talvez um dos motivos principais para esse resultado seria o longo histórico, nesses municípios, de movimentos sociais organizados de moradia que conseguiram aproveitar uma linha de financiamento específica para essas associações.

Apesar disso, Tatagiba et al (2013), em pesquisa empírica sobre a modalidade no Estado de São Paulo, indicou que nem todas as entidades organizadoras eram vinculadas a movimentos de reforma urbana, sendo que grande parte delas foram estabelecidas por outros vínculos organizacionais, como associações de bairro, por exemplo.

De toda forma, ao longo das entrevistas, ficou claro que a Prefeitura tem um relevante papel em viabilizar os empreendimentos do “Entidades”, mesmo que

grande parte das atribuições da modalidade (cadastro de beneficiários, trabalho técnico social, etc.) seja transferida do ente público para as associações.

Conforme já se mostrou, o processo de aprovações dos empreendimentos (licenciamento) é algo que passou a ter um acompanhamento bastante próximo por parte do Município, tanto para as “Empresas” como para as “Entidades”. Sobre o tema, Celso Carvalho, ex-assessor especial da SEGOV (2014-2015), explicou a atuação de maneira pormenorizada:

O que nós fizemos? Teve doação de terreno, foi definido logo que eu cheguei, em 2014, porque demorou a ter a primeira Conferência Municipal de Habitação, e na conferência saiu uma demanda de 11 mil unidades, da qual a Prefeitura se comprometeu a disponibilizar terrenos para a construção das 11 mil unidades... que era quase 20% da meta que estava estabelecida. Teve doação de terreno e acompanhamento da equipe da Secretaria de governo no processo de licenciamento desses empreendimentos, nós acompanhávamos, fazíamos reuniões com os técnicos da Secretaria de Licenciamento, com as Entidades, com as assistências técnicas... reuniões projeto por projeto... processo por processo, sentava com eles e eles explicavam as dificuldades, o que precisava fazer...

(...)

A prefeitura tinha a Secretaria de Governo, que tinha o mandato do prefeito para acompanhar e mobilizar a prefeitura para atender prioritariamente as questões de habitação, em particular do MCMV Entidades. A Secretaria de Licenciamento se estruturou e organizou um setor especificamente para HIS, tinham reuniões periódicas sobre cada processo, chamava a equipe técnica e a Secretaria de Governo... vinha a equipe da entidade. E o técnico falava: “Nós analisamos e fizemos essas considerações, por que vocês fizeram isso? Como é que resolve? Então, volta aqui dia ‘x’”. Faziam compromissos dos dois lados, então teve um acompanhamento de perto do processo de licenciamento, mas não teve assistência técnica para elaboração do projeto.

Apesar desse acompanhamento mais próximo e dos números da cidade em relação ao resto do país, a assessora especial Márcia Terlizzi (todas as gestões) apontou situações em que via um favorecimento das construtoras, porque essas empresas supostamente tinham mais capacidade de viabilizar as construções do que as entidades. Terlizzi também indicou algumas dificuldades pelo novo arranjo decorrente do surgimento de uma nova Secretaria de Licenciamento fora de SEHAB:



Mais para 2015... 2016 quase morreu. Eu que era responsável por isso inclusive, pelo processo... Não que não tivesse respaldo aqui, é que não estava na agenda... Não é que proibia, faz para um e não faz para outro, não... faz com todos, mas, na hora de pressionar, pressionava mais o Empresas...

(...)

Não, porque tem pepino. E existia uma ideia de as construtoras eram muito mais eficazes e eficientes do que o FDS... Tinham mais capacidade de produzir... Eles têm pressa. Então se você for investir, investe em quem tem mais capacidade, mais dinheiro, mais capacidade de produzir... então vamos investir tudo porque eles vão ajudar a cumprir a meta. O FDS era mais residual, porque eles não têm capacidade, coisa pequena, então não vamos investir tanto... foi isso, cumprimento de meta, não foi por mal, [risos] só o interesse. Mas também não é que estava nem aí, entendeu? Mas eu não diria que foi dado mais prioridade para o FDS, não foi mesmo, muito pelo contrário, a prioridade é sempre... E eu recebia um monte de projetista, um monte de consultoria falando que queria o mesmo tratamento que o FAR, que achava que era tudo muito injusto, estava muito desigual, questionava. Para SEL o tratamento também era desigual e isso é um problema até hoje, que o secretário até pensou em resolver... que foi separar o licenciamento da SEHAB, em 2013, e isso foi terrível, porque perdemos a capacidade de planejamento. A Paula (ex-secretária de SEL) atendia as construtoras e o Floriano (ex-secretário da SEHAB) atendia as construtoras, Floriano estabelecia o que era mais importante para atender... ou porque estava vinculado a isso, aquilo, porque a região era importante... E a Paula atendia por outros critérios... Então, nós precisávamos licenciar “A”, “B” e “C”, e eles licenciavam “D”, “E” e “F”, entendeu? Eu que tinha essa posição de ficar tentando trazer um ou outro, era constrangedor, eu chegava para o técnico e falava: “Olha, mas isso aqui é mais importante para gente do que esse.”

Por fim, indica-se o interesse em que pesquisas futuras buscassem compreender em maior profundidade os motivos que ensejam a excepcionalidade de São Paulo na produção do “Entidades”, pois realmente os números são bastante relevantes em relação ao resto do país.

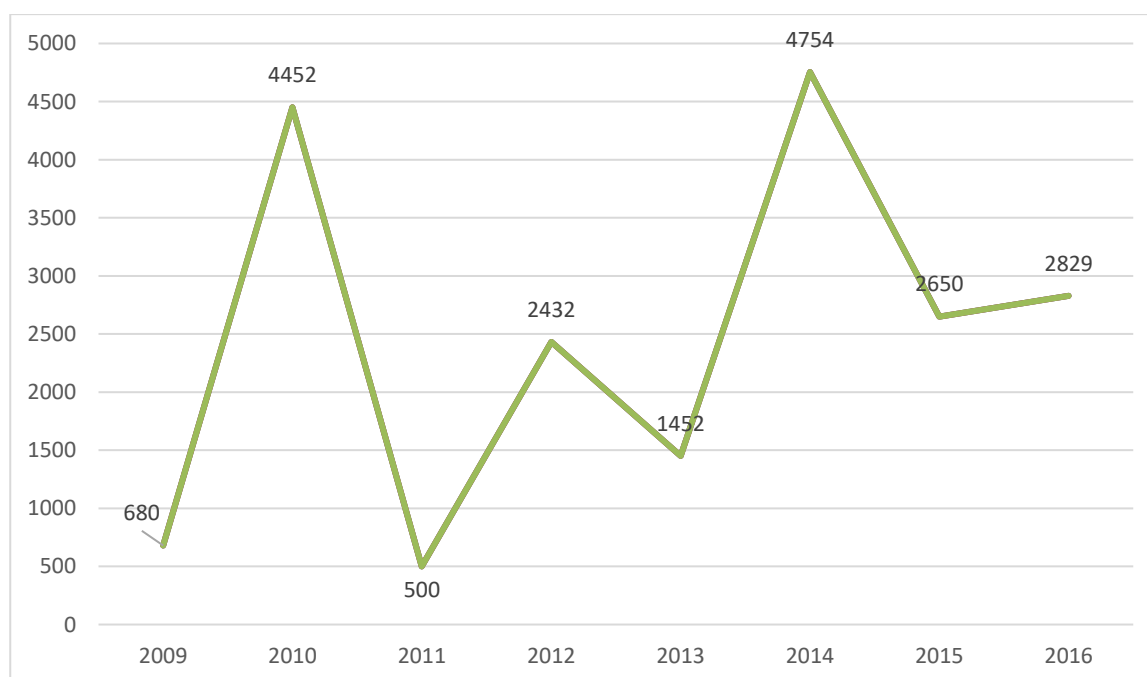
### **3.6 O alinhamento político importa?**

A última pergunta de pesquisa, que pouco foi trabalhada ao longo do capítulo, busca indagar se o alinhamento político entre governo federal e governo municipal importa para a implementação do MCMV Faixa 1 na cidade.

O questionamento, feito de maneira genérica aos entrevistados, obteve respostas distintas, sendo que dois gestores (Celso Carvalho – gestão Fernando Haddad, e Ricardo Pereira Leite – gestão Gilberto Kassab) afirmaram que não, enquanto Marcia Terlizzi (todas as gestões) e João Whitaker (gestão Fernando Haddad) responderam que sim.

Se considerarmos o número de contratações ao longo dos anos, sendo que nos períodos de 2009/2012 os governos municipal e federal eram desalinhados e no período 2013-2017 as administrações eram aliadas, não há elementos contundentes para afirmar ou não a relevância desse alinhamento. O gráfico a seguir pretende demonstrar essa evolução:

Gráfico 6 - Evolução de contratações MCMV Faixa 1 em São Paulo



Fonte: elaboração própria a partir de dados da CEF.

Conforme pode se constatar, os picos de contratação ocorreram em anos de eleições presidenciais, independentemente do alinhamento entre os governos, na

medida em que o prefeito Gilberto Kassab era oposição ao governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2010.

Por outro lado, também é preciso considerar que um dos principais elementos para as contratações – a disponibilidade orçamentária do Ministério das Cidades – escasseou de maneira abrupta a partir de 2015 (caindo de um pico de 557.961 contratações Faixa 1 em todo o Brasil em 2013 para 16.890 em 2015), enquanto São Paulo conseguiu manter um grau relevante de contratos do MCMV em relação ao seu histórico. Se compararmos com o total de contratações nesses dois anos, São Paulo chega a representar a impressionante marca de 23% do total de contratos do Faixa 1 no país, excluindo o PNHR.

Nesse sentido, seria possível se supor que o alinhamento político teve alguma relevância. Porém, uma outra possibilidade explicativa é o fato de que a “máquina poderosa de produção de MCMV”, a que se referia João Whitaker, estivesse gerando efeitos nos números paulistanos, como a rapidez no licenciamento, a disponibilidade de terrenos já desapropriados, entre outros elementos.

Apesar de haver discordância quanto à importância do alinhamento político, de maneira genérica, um ponto ficou claro como importantíssimo para a implementação do MCMV Faixa 1 em uma cidade como São Paulo: o canal de fácil comunicação entre o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica e a Prefeitura. Sobre isso, Márcia Terlizzi, que atuou em todas as gestões desde 2009, atestou:

O secretário ligava direto para Henriqueta (Secretaria Nacional de Habitação – governo Michel Temer) para liberar recursos, para sortear, para não sei o quê... abriu-se nacionalização, questão do elevador só funcionou porque era alinhado, senão nunca funcionaria.

Um outro ponto de destaque em relação às trocas entre o governo federal e a Prefeitura decorria da própria relevância e do tamanho de São Paulo, conforme apontou João Whitaker ao narrar situações ao longo de sua gestão:

(...) é que na minha gestão, em um ano, a ministra das Cidades esteve no meu gabinete três vezes. São Paulo é uma cidade em que o ministro das Cidades, quando está na cidade, visita o secretário no gabinete, ele não vai fazer isso com cidades pequenas, mas em São Paulo, sim.

O que ficou claro no processo de pesquisa, portanto, é que São Paulo precisa estar em contato constante com o governo federal, especialmente o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. As necessidades vão desde os temas mais amplos, como o já citado caso do elevador, até as análises caso a caso de empreendimentos de grande porte,<sup>202</sup> que precisam ter seu RDD validado pelos órgãos federais.

Esses temas são detalhadamente regulados por atos infralegais do Ministério das Cidades. Apesar de a alteração desses atos estar completamente na governança da pasta federal por ser feita geralmente por meio de portarias e instruções normativas<sup>203</sup>, os entrevistados apontaram uma inflexibilidade do órgão para a sua mudança, na medida em que cada modificação dessas normativas gera impactos sobre o país inteiro, o que inspira cautela nas ações da pasta. Assim, foram narradas diversas situações em que os gestores municipais precisaram fazer pressão por alguma alteração que interessasse a cidade, sendo o caso dos elevadores a mais emblemática, na medida em que envolveu até o prefeito Fernando Haddad e o então ministro-chefe da Casa Civil, Aloizio Mercadante.

Do ponto de vista político-partidário, é difícil atestar com certeza se o alinhamento é ou não relevante, mas é fato que o prefeito que não deseje dar uma “vitrine” ao governo federalpositor em suas inaugurações de novos apartamentos, pode simplesmente não aderir ao MCMV. O problema, conforme já apontou Rolnik et al (2014), é que abrir mão desse volume de recursos pela *divisão* de um palanque é algo desvantajoso para os municípios.

---

<sup>202</sup> Segundo a regulação do Ministério das Cidades, empreendimentos com mais de 1.000 unidades habitacionais devem ser acompanhados conjuntamente pela Prefeitura e pelo órgão federal.

<sup>203</sup> Vê-se claramente nesse ponto a enorme relevância da normatização infralegal para o desenho final do MCMV Faixa 1 e os impactos na sua implementação. Sobre a relevância desses atos sob competência do Poder Executivo, vale o destaque feito por Bucci e Coutinho: “Por isso, a lente analítica de Direito e Políticas Públicas dá mais atenção para as normas infralegais, como os decretos, as portarias e os regulamentos, em razão do seu papel no preenchimento dos procedimentos e rotinas que definem, na ponta do processo, o funcionamento último das disposições mais abstratas dos comandos constitucionais e legais. Tais normas, longe de serem de relevância menor se comparadas às grandes diretrizes e comandos programáticos, são, elas próprias, a substância de que são feitas, quotidianamente, as políticas públicas.” (BUCCI e COUTINHO, 2017, p. 316)

No caso de São Paulo, apesar de haver evidências de uma aceleração da produção do MCMV Faixa 1 ao longo da gestão Fernando Haddad,<sup>204</sup> fica claro que as outras gestões aderiram ao programa, ainda que não em quantidades iguais de contratação.

---

<sup>204</sup> O período da gestão Dória é de difícil análise comparativa, na medida em que a gestão já pegou a fase de baixíssimas contratações do Ministério das Cidades, além de ter apenas um ano de duração.



## 4 Conclusão

O MCMV é um mundo. Lançado inicialmente como uma política anticíclica de combate à crise econômica de 2008, o programa rapidamente se transformou em uma marca facilmente reconhecível pelos brasileiros como uma grande política pública de provimento habitacional.

Apesar da drástica redução nos últimos dois anos, a escala de mais de 4 milhões de unidades habitacionais contratadas em menos de uma década fez o programa se tornar pauta relevante de campanhas eleitorais para a Presidência da República, impactou indicadores econômicos como emprego e renda e mobilizou um público-alvo ávido por realizar o “sonho da casa própria”, que era tão diverso a ponto de envolver o que Paul Singer (1981) chamou de subproletariado<sup>205</sup> dos rincões rurais do país até os representantes da nova classe média<sup>206</sup> das regiões metropolitanas brasileiras.

Já os acadêmicos, especialmente os urbanistas, indicavam, desde o lançamento do MCMV, a importância da ampliação do financiamento para HIS, mas não escondiam as preocupações de que o programa repetisse erros cometidos no passado, especialmente no período do BNH, como a segregação dos mais pobres para áreas periféricas, sem infraestrutura urbana e provimento de bens e serviços.

---

<sup>205</sup> No Brasil, a expressão subproletariado foi popularizada por Paul Singer em seu livro de 1981, **Dominação e desigualdade**: Estrutura de Classe e repartição da renda no Brasil. A expressão voltou a ganhar notoriedade a partir da década de 2010 com as análises de seu filho, André Singer, sobre o Lulismo. A definição simplificada pode se dar pela expressão “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente” (Singer, 2012, p.19), que, desde a segunda eleição que consagrou Luiz Inácio Lula da Silva, passaria a ser o “núcleo duro” do apoio eleitoral ao petista. Adicionalmente à expressão indicada, aponta-se que o subproletariado é, em geral, constituído de trabalhadoras e trabalhadores informais, com baixo nível de proteção social e extremamente vulnerável às flutuações macroeconômicas do país. Embora não seja uma regra absoluta, no caso do MCMV, o público-alvo da Faixa 1 (indivíduos cuja renda familiar é de zero a três salários mínimos), objeto central desta dissertação, está englobado no conceito de subproletariado.

<sup>206</sup> A expressão “nova classe média” parte da definição dada pelo economista Marcelo Neri em seus estudos sobre a população brasileira de renda média, também conhecida como Classe C: “Conceito: Nova classe média foi o apelido que demos à Classe C há anos. (...) Nova classe média dá o sentido positivo e prospectivo daquele que realizou – e continua a realizar – o sonho de subir na vida. Aonde você vai chegar é mais importante do que de onde você veio ou onde você está. Nova classe média não é definida pelo ter, mas pela dialética entre ser e estar olhando para a posse de ativos e para decisões de escolha entre o hoje e o amanhã. Mais do que assíduos frequentadores de templos de consumo, o que caracteriza a nova classe média é o lado produtor. A nova classe média busca construir seu futuro em bases sólidas que sustentam o novo padrão adquirido.” (NERI, 2011, p. 18-19.)

A avaliação da implementação do MCMV ao longo da última década confirmou parte das inquietações da academia (AMORE et al., 2015; CARDOSO et al., 2013; KRAUSE, BALBIM e NETO, 2013; ROLNIK et al., 2015). De fato, em grande parte do país, os empreendimentos do MCMV Faixa 1 destinados à base da pirâmide foram majoritariamente construídos em áreas afastadas, com carências de infraestrutura e baixo acesso a serviços públicos. Em outras palavras, a política garantiu teto, mas ainda está longe de assegurar moradia adequada<sup>207</sup> para os brasileiros menos favorecidos.

Por outro lado, talvez o mais positivo, o MCMV Faixa 1 teve uma enorme adesão. Diferentemente do BNH, por exemplo, o programa de provimento habitacional estatal de larga escala não privilegiou a classe média em detrimento dos mais pobres. Representando aproximadamente metade dos imóveis entregues da política, mais de 1 milhão de casas foram garantidas àqueles com renda familiar de até R\$ 1.800,00 por mês, e mais de 750 mil unidades habitacionais já estão contratadas.

Diante desse contexto de sucesso na produção de casas e relativo fracasso na garantia da qualidade é que me interessei por estudar mais detidamente a implementação do MCMV Faixa 1, buscando compreender se e como o direito exercia alguma influência nessa conjuntura. As pesquisas empreendidas me levaram a concluir que não havia como fazer um estudo geral sobre o MCMV no país, mas

---

<sup>207</sup> O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define, em seu Artigo 11: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” No Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros pontos, destaca-se o seguinte item, que compõe o que é uma moradia adequada: “b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência. (...) f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.”



que eu precisaria me ater a uma localidade, já que as particularidades regulatórias, fundiárias, econômicas e sociais das cidades impactam na forma como o programa é implementado.

A escolha de aprofundar o estudo em São Paulo decorreu dos enormes desafios habitacionais da cidade, que deveriam conduzir à necessidade de aderir a um programa como o MCMV; da maturidade institucional da maior Prefeitura do país, com larga experiência no uso de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e um corpo técnico grande e experiente na produção de HIS; e de uma inquietação quanto à relevância do alinhamento político entre os governos municipal e federal para a implementação do MCMV Faixa 1, já que São Paulo teve momentos de alternância entre governos aliados e opositores no período.

As conclusões da pesquisa confirmaram a maioria das hipóteses iniciais. De fato, é preciso vontade política dos gestores municipais para implementar o MCMV Faixa 1, e a forma como o município recebe o programa federal tem impacto em questões como inserção urbanística dos empreendimentos, qual modalidade é privilegiada (se “Entidades” ou “Empresas”) e até no tempo de execução da política.

Além disso, ficou constatado que arranjos jurídicos podem dificultar, facilitar e até alterar elementos do programa. Esse caráter funcional do direito para viabilização da política pública foi observado na necessidade de adaptações burocráticas das secretarias, na complementação financeira aos subsídios federais por parte do município e até mesmo nas alterações procedimentais no rito da desapropriação de terrenos para executar o programa, todas essas mudanças que requereram alterações normativas municipais.

Já o arranjo institucional, por exemplo, que legou ao Ministério das Cidades grande parte do papel regulamentador da tipologia dos imóveis do programa inviabilizou por mais de cinco anos a verticalização dos empreendimentos em São Paulo, o que é um enorme entrave para uma cidade que possui o segundo metro quadrado mais caro do país. Por sua vez, a garantia de que essa verticalização não geraria impacto sobre a segurança dos beneficiários, fator que era a base da proibição do uso de elevadores pelo órgão federal, foi revertida com um outro instrumento jurídico – um acordo de cooperação entre CEF, SEHAB e COHAB, em que a Prefeitura se comprometia a arcar com os custos de manutenção do ascensor.

Ainda, o trabalho reforçou a defesa da literatura de que os instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor têm o potencial de facilitar a execução de políticas de produção habitacional de interesse social como o MCMV Faixa 1. A vinculação de 30% de recursos do FUNDURB para desapropriação de imóveis destinados para HIS no PDE de 2014 foi uma importante fonte de recursos para viabilizar a formação de um banco de terras municipal, enquanto as ZEIS parecem ter delimitado localidades centrais e, portanto, dotadas de maior infraestrutura, em que empreendimentos do MCMV Faixa 1 poderão ser implementados futuramente quando se voltar a disponibilizar mais recursos orçamentários para o programa no âmbito federal.

Além disso, como uma reflexão sobre a possibilidade de aprimoramento do MCMV Faixa 1 colhida nas entrevistas realizadas para este trabalho, seria interessante a realização de estudos sobre a viabilidade de se separar o valor da terra dos valores construtivos para a formação do montante a ser subsidiado no provimento de HIS.

Isso se dá na medida em que o valor dos terrenos aparece em São Paulo (e na maior parte das regiões metropolitanas brasileiras) como um dos principais entraves para “fechar a conta” dos empreendimentos. Se a CEF, assessorada pelas prefeituras para indicar as áreas dotadas de infraestrutura urbana nessas localidades, ficasse responsável por viabilizar a compra dos terrenos e se especializasse nesse tipo de aquisição, com dados comparativos que indicassem por que valores é viável desapropriar determinados tipos de glebas, poderia haver uma redução dos gastos do Estado para esse fim. Além disso, na medida em que haveria um comprador com um volume relevante de recursos e informações dos custos razoáveis para serem alocados nas áreas a serem implementadas empreendimentos do MCMV Faixa 1, poderia ocorrer um ganho de eficiência, melhorando a inserção urbanística dos imóveis e, possivelmente, até reduzindo os gastos do programa.

Da mesma forma, seria extremamente interessante que se aprofundassem estudos econômicos sobre o papel das ZEIS na redução do valor da terra relacionada à implementação do MCMV Faixa 1 na cidade de São Paulo, já que não

parece haver um parâmetro claro de que valores dispendidos são vantajosos nas desapropriações para a formação do banco de terras municipal, por exemplo.

Finalmente, espera-se que, com este trabalho, tenha sido possível colocar mais uma peça no grande quebra-cabeça que pesquisadoras e pesquisadores em todo o Brasil (e até fora dele) vem montando na tentativa de compreender o Minha Casa, Minha Vida. Acredito que esse grande esforço que a academia faz de entender e criticar uma das maiores políticas públicas de provimento habitacional da história do país é imperativa para o aprimoramento institucional e, portanto, uma importante colaboração na busca por garantia de moradia digna a milhões de brasileiros e brasileiras.



## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

\_\_\_\_\_; FRANCESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ACOSTA, Cláudia. **O programa federal brasileiro “Minha Casa, Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

AFIUNE, Giulia; MOTA, Jessica; VIANA, Natalia. O que descobrimos. **Agência pública**, 20 jul. 2016. Disponível em: [https://apublica.org/100/?page\\_id=20](https://apublica.org/100/?page_id=20).

[AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS. Minha Casa Minha Vida impulsiona criação de empregos. Caixa.gov, 06 jun. 2014. Disponível em: http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=917.](http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=917) Último acesso em 13 de outubro de 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.): **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. et al (orgs.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/ Ministério das Cidades, 2012.

ARRIGOITIA, Melissa Fernández. Unsettling Resettlements: Community, Belonging and Livelihood in Rio de Janeiro's Minha Casa Minha Vida. In: **Geographies of Forced Eviction**. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2017, p. 71-96.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Anual 2008**. Boletim do Banco Central do Brasil, v. 44. p. 1-253, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. O ainda indispensável direito econômico. In: \_\_\_\_\_; BENEVIDES, Maria V. de M; MELO, Claudineu de (orgs.). **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BONATELLI, Circe. Minha Casa puxa expansão do mercado imobiliário. **Estado de S.Paulo**, 21 jul. 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-puxa-expansao-do-mercado-imobiliario,70001898630>. Último acesso em 29 de novembro de 2017.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2008. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Último acesso em 11 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. O boom imobiliário vai chegar à habitação de interesse social?. **Agência Estado**, 15 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **TD. Teoria e Debate**, v. 82, p. 1, 2009.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria, 5ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os pioneiros da habitação social**: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

\_\_\_\_\_. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: Rosana Denaldi (org.): **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está?:** reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BRAGA, Juliana. Haddad propõe elevador em prédios do Minha Casa, Minha Vida em SP. **G1**, 10 abr. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/04/haddad-propoe-elevador-em-predios-do-minha-casa-minha-vida-em-sp.html>. Último acesso dia 18 de dezembro de 2017.

BREGA, J. F. F. O Fundo de Arrendamento Residencial como veículo do Programa Minha Casa, Minha Vida: inovações e questões subjacentes. **R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 79-97, set./fev. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. Editora Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, p. 225-260, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Quadro de referência de uma Política Pública**: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, GianpaoloPoggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin; BRASIL. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

\_\_\_\_\_.; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho; Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. 1ed.São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2017, v. 1, p. 313-339.

CAMARGO, Camila Moreno de. **Minha Casa Minha Vida Entidades**: entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. MCMV Entidades: outras interações reguladas pelo mercado. **Anais do XVII ENANPUR**. São Paulo, 2017.

CANE, Peter; KRITZER, Herbert (orgs.). **The Oxford handbook of empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim (orgs.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_; MELLO, Irene de Queiroz; JAENISCH, Samuel Thomas. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros, 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017, p. 15-32.

\_\_\_\_\_ et al. **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

COELHO NISIDA, Vitor et al. A inserção urbana dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 2, 2015.

COHAB. **Relatório de Gestão 2013-2016**. São Paulo, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: **Ensaio e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. **The Law and Development Review**, 2010a.

\_\_\_\_\_. O direito nas políticas públicas de habitação: usos de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, Brasil. **Final paper apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy**, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Direito, Desenvolvimento e Desigualdade**. São Paulo: Saraiva, 2013.



\_\_\_\_\_. **Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático**: uma abordagem institucional. Tese (Concurso de provas e títulos para provimento de cargo de Professor Titular) - Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, área de Direito Econômico e Economia Política, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Edital FD 01/2014), 2014a.

\_\_\_\_\_. Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. In: GOMIDE, AA; PIRES, Roberto (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b.

\_\_\_\_\_; ROCHA, Jean-Paul Veiga da; SCHAPIRO, Mario G. **Direito Econômico atual**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

D'AMORIM, Sheila; PERES, Leandra; IGLESIAS, Simone. Plano de Lula prevê R\$ 34 bi para habitação. **Folha de S. Paulo**, 26 mar. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2603200902.htm>. Último acesso em 11 de novembro de 2017.

DAGLIO, M.; GERSON, D.; KITCHEN, H., Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. Background Paper prepared for the **OECD Conference Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact**, Paris, 12-13 nov. 2014.

DENALDI, Rosana et al. Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, R. **Política habitacional e urbana: avanços e impasses**. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor, Zonas Especiais de Interesse Social e a articulação ao Plano Local de Habitação. In: \_\_\_\_\_ Denaldi (org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_; JESUS, P. M.. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, 2017.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. Negócios, votos e as reformas de habitação. Dissertação (Mestrado) - FFLCH-USP, 2012.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. **Political science quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

ESTADO DE MINAS. Governo cumpre só 27% da meta do Minha Casa Minha Vida após ajustar Faixa 1. **Estado de Minas**, 11 ago 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/08/11/internas\\_economia,891271/governo-cumpre-so-27-da-meta-do-minha-casa-minha-vida-apos-ajustar-fa.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/08/11/internas_economia,891271/governo-cumpre-so-27-da-meta-do-minha-casa-minha-vida-apos-ajustar-fa.shtml). Último acesso em 26 de dezembro de 2017.

EXAME. Preço de imóvel residencial sobe 0,7% em um ano, diz FipeZap. **Exame**, 4 maio 2017. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/preco-de-imovel-residencial-sobe-07-em-um-ano-diz-fipezap/>. Último acesso em 07 de maio de 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?**. Desafios para um novo Brasil urbano, v. 1. São Paulo: Lahab/ Fupam 2012.

FERREIRA\_\_\_\_\_. Minha Casa, Minha Vida: Notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. **Revista Contraste**, v. 1, p. 110-119, 2014.

FIX, Mariana e ARANTES, Pedro Fiori. **Minha Casa Minha vida**: uma análise muito interessante. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3560/9/>. Acesso em 15 de outubro de 2014.

FONSECA, Maria de Lourdes; FERNADES, Camila Nestari. Terra para Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, Rosana (org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

GIRALDI, Renata. Dilma rebate críticas ao pacote habitacional e diz que nem amarrada confirma candidatura. **Folha online**, 26 mar. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/03/540823-dilma-rebate-criticas-ao-pacote-habitacional-e-diz-que-nem-amarrada-confirma-candidatura.shtml>. Último acesso em 27 de dezembro de 2017.

GOVERNO DO BRASIL. Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas. **Brasil.gov**, 30 mar. 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>. Último acesso em 10 de agosto de 2017.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

\_\_\_\_\_. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica), 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2009.

G1. Brasileiros fazem fila para casa própria. **Bom dia Brasil**, 17 abr 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/bomdiabrasil/0,,MUL1088595-16020,00-BRASILEIROS+FAZEM+FILA+PARA+CASA+PROPRIA.html>. Último acesso 27 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. “Todo bom programa foi acusado de eleitoreiro”, afirma Dilma. **G1**, 25 mar. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1058349-5601,00-TODO+BOM+PROGRAMA+FOI+ACUSADO+DE+ELEITOREIRO+AFIRMA+DILMA.html>. Último acesso em 27 de dezembro de 2017.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalismo. **Geografiska Annaler**, v. 71, n. 1, 1989.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Social justice and the city**, vol. 1. Georgia: University of Georgia Press, 1973.

HJERN, Benny; HULL, Chris. Implementation research as empirical constitutionalism. **European journal of political research**, v. 10, n. 2, p. 105-115, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico. Família e Domicílio**. 2010.

\_\_\_\_\_. **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais [organizado por André Simões e Antônio Carlos Alkmim]. Rio de Janeiro, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Não tinha teto, não tinha nada**. Porque os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2016.

\_\_\_\_\_. **O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes**: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. Comunicado IPEA nº 146. Brasília/ Rio de Janeiro, maio de 2012.

\_\_\_\_\_. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): 321p. : il. color. -- (Série pensando o Direito; 56). 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: CONCIDADES, IPEA. 2016.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. **Cadernos MetrÓpole**, v. 18, n. 35, p. 165-190, 2016.

\_\_\_\_\_. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, 2015.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: Onde Fica a Política Habitacional. Texto para

Discussão 1853: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/ Rio de Janeiro, Agosto de 2013.

KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima. **Nota Técnica**: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/ Rio de Janeiro. Maio de 2013.

LAGO, Luciana Correia do. Autogestão de moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de estudos urbanos e regionais**, v. 5, ano 2, jun. 2011.

LAGO, Luciana Correia do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**, v. 5. São Paulo: Centauro, 1969.

LIMA, Mauricio. Banco do Brasil passa a financiar imóveis para o Programa Minha Casa, Minha Vida no Distrito Federal. **PiniWeb**, 31 maio 2011. Disponível em: <http://piniweb.pini.com.br/construcao/habitacao/banco-do-brasil-passa-a-financiar-imoveis-para-o-programa-219143-1.aspx>. Último acesso 12 de julho de 2016.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha casa, minha vida: mensurando possibilidades de atendimento. In: RESENDE, G. M. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**, v. 2, p. 79-119. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LOPES, João Marcos de Almeida; SHIMBO, Lucia Zanin. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros, 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, AA; PIRES, Roberto (orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org.).

**Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática.** Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

\_\_\_\_\_; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

MAIA, William. Infográfico – Minha Casa Minha Vida – balanço 30.03. **Brasil.gov**, 30 mar. 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-realiza-sonho-da-moradia-propria-para-10-milhoes-de-brasileiros/infografico29.03MCMVBalano.png/view>. Último acesso em 13 de outubro de 2017.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana (2010). Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Intervenção urbana e financiamento: a experiência de São Paulo na recuperação de mais-valias fundiárias. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, n. 12, p. 75-91, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. O nó da terra. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, v. 15, p. 191-196, 2008.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013.

MASSONETTO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a Nova Regulação Urbana em Questão". *Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 17, p. 101-118, 2003.

\_\_\_\_\_. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o direito econômico e o direito urbanístico. In: Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE. Belo Horizonte. Ano 4, n. 6 set./ fev. 2015.

MÁXIMO, Luciano. Déficit habitacional aumenta com a recessão. **Valor Econômico**, 1º mar. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>. Último acesso em 29 de novembro de 2017.

MERTZ, Elizabeth. Introduction: new legal realism: law and social science in the new millennium. **The New Legal Realism**, v. 1, p. 1-26, 2016.

MILANO, Joana Zattoni. **Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa, Minha Vida e a ideologia da casa própria**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS, Faculdade de Arquitetura. Porto Alegre, 2013.

MIOTO, Beatriz Tamasso. **As políticas habitacionais do subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para Debates. Brasília, 2009.

MORAIS, Maria Piedade, KLAUSE, Cleandro, NETO, Vicente Correia Lima (orgs.). **Caracterização e tipologia dos assentamentos precários**: estudos de casos brasileiros. Brasília: Ipea, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. 22 – **Assentamentos informais**. Documentos temáticos da Habitat III. Quito, out. 2016.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NELKEN, David. Law in action or living law? Back to the beginning in sociology of law. **Legal studies**, v. 4, n. 2, p. 157-174, 1984.

NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011.

NIELSEN, Laura Beth. The need for multi-method approaches in empirical legal research: In: CANE, P. & KRITZER, H. M. **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 951-975.

OCTAVIANI, Alessandro. **Recursos genéticos e desenvolvimento**: os desafios furtadiano e gramsciano. 2008. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS JUNIOR, Carlos Denner dos. Inovações no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil, 2017, p. 33-42.

OLIVEIRA, Rinaldo de. Brasil: Lula dobra a meta de construção de casas populares. **Uol Notícias**, 12 fev. 2009. Disponível em: <https://tvuol.uol.com.br/video/brasil-lula-dobra-a-meta-de-construcao-de-casas-populares-04024C1A3568C0813326>. Último acesso em 04 de novembro de 2017.

PAIXÃO, Daniela. “Vamos tocar o barco pra frente”, diz Lula em SP. **UOL Notícias**, 27 mar 2009. Disponível em <http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/vamos-tocar-o-barco-pra-frente-diz-lula-em-sp-04023168C0C98326?types=A&>. Último acesso em 04 de novembro de 2017.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da et al. Trabalho social no Programa Minha Casa, Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção Urbana e Segregação Espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. et. al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 154-211.



POLIS, Instituto. **Subsídios para a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelos Estados e Municípios visando a promoção do direito à moradia**. Novembro de 2007.

PORTAL BRASIL. Caixa inicia financiamentos da Faixa 1,5 do Programa Minha Casa Minha Vida. **Portal Brasil**, 25 out. 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/10/caixa-inicia-financiamentos-da-faixa-1-5-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Último acesso dia 26 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Minha Casa, Minha Vida influencia os índices de desemprego. **Portal Brasil**, 10 jun. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/06/minha-casa-minha-vida-influencia-os-indices-de-emprego>. Último acesso em 29 de novembro de 2017.

QUINTÃO, Chiara. Rezek lança projeto de 18 mil unidades na capital paulista. **Valor Econômico**, 21 dez 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/5234251/rezek-lanca-projeto-de-18-mil-unidades-na-capital-paulista>. Último acesso em 26 de dezembro de 2017.

RIBEIRO, Silvio Cesar Lima; DANIEL, Marcelo Nakano; ABIKO, Alex. ZEIS maps: Comparing areas to be earmarked exclusively for social housing in São Paulo city. **Land Use Policy**, v. 58, p. 445-455, 2016.

RIZEK, Cibele Saliba; SANTO AMORE, Caio; MORENO DE CAMARGO, Camila. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, 2014.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária de moradia**. 2013. Dissertação (mestrado) - faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

RODRIGUES, Leandro de Padua. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, 2015.

RONALD, Richard. **The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing**. Basingstoke; Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011.

\_\_\_\_\_; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce e BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa Minha Vida?** – Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade. 2010. Disponível em <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/download/cartilha.pdf>

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_ (org.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.** Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012, nov. 2014.

\_\_\_\_\_ IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, 2014.

\_\_\_\_\_ et al.. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.

ROLNIK, Raquel.; SANTORO, Paula. Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades brasileiras:** Trajetória Recente de Implementa o de um instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produ o do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avalia o do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTORO, Paula Freire; BORRELLI, Julia. Os desafios de produzir habita o de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS   Cota de Solidariedade. **Anais do Encontro Nacional da Anpur**, v. 16, p. 1-19, 2015.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messaggi. A (des) articula o dos instrumentos de planejamento urbano sob a  tica das soluçoes habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Opera o Urbana Consorciada  gua Espreada.

**Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.** São Paulo, 2014.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos/Urban policy in the federative brazilian context: a normative advance in the management of urban agglomerations. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade.** O caso de São Paulo, 2ª edição. São Paulo: EDUSP, 2012.

\_\_\_\_\_. **A urbanização desigual:** a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos, 3ª edição. São Paulo: EDUSP, 2012.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira,** 5ª edição. São Paulo: EDUSP, 2013.

SARAIVA, Camila, MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. **Pensamento & Realidade**, 2007.

SARAT, Austin. Vitality amidst fragmentation: On the emergence of postrealist law and society scholarship. **The Blackwell Companion to Law and Society**, p. 1-11, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Plano Municipal de Habitação:** A experiência de São Paulo. Elisabete França e Keila Prado Costa (orgs), 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo.** Caderno para discussão pública. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. **Balanco de governo.** 2013-2016. São Paulo, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul Israel. **Dominação e desigualdade**: estrutura de classes e repartição da renda no Brasil. Coleção Estudos Brasileiros, v. 49. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakama. **As Zonas Especiais de Interesse Social de São Paulo de 2002 a 2014**: propósitos e resultados. Monografia apresentada para a matéria Avaliação da Teoria Intraurbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. 2017

TATAGIBA, Luciana F. et al. Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades. Relatório final de Pesquisa apresentado no **Programa Regional de Bercas de Investigación CLACSO-ASDI** 2013. Disponível em [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9244.dir/Clacso\\_ver\\_sao\\_final.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9244.dir/Clacso_ver_sao_final.pdf). Último acesso em 22 de abril de 2017.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. **Toward a New Law and Development**: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. In: The World Bank Legal Review: Legal Innovation and Empowerment for Development 2012.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Cadernos de Educação Política, v. 16. São Paulo: Global, 1986.

WINDRUM, Paul; KOCH, Per M. (Ed.). **Innovation in public sector services**: entrepreneurship, creativity and management. Edward Elgar Publishing, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos [recurso eletrônico], 5ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXO 1 – Atos Normativos no âmbito federal sobre o MCMV Faixa 1 – FAR  
(excluindo regulamentação da CEF)

ÓRGÃO	TAG	ASSUNTO	ANO	TIPO DE NORMA	NÚMERO	EMENTA	RESUMO	OBSERVAÇÃO	SITE
MINISTÉRIO DAS CIDADES	TERMO DE ADESÃO	Delegação de competência ao secretário Nacional de Habitação para celebrar termos de adesão	2017	PORTARIA	534	Dispõe sobre a delegação de competência ao Secretário Nacional de Habitação para notificações em termos de adesão firmados com Estados e Municípios para execução do Programa Minha Casa, Minha Vida.			<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/09/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=32&amp;totalArquivos=48">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/09/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=32&amp;totalArquivos=48</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	PRAZO	Prazo para apresentação de propostas de aquisição de imóveis com recursos do FAR no âmbito do PNHU	2017	PORTARIA	515	Estabelece prazo limite para apresentação de propostas para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Prazo para recepcionar propostas dos empreendimentos.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/08/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=97&amp;totalArquivos=112">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/08/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=97&amp;totalArquivos=112</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Trata sobre o distrato dos contratos dos beneficiários - FAR	2017	PORTARIA	488	Dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais produzidas com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do	Ocorrerá rescisão nos casos de descumprimento contratual, ocupação irregular, desvio de finalidade, inadimplemento com os pagamentos das prestações da compra e venda ou	Revoga a Portaria 606/2016	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/07/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=72">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/07/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=72</a>

						Programa MinhaCasa, Minha Vida (PMCMV).	por solicitação do beneficiário.	
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Condições gerais para aquisição de imóveis	2017	PORTARIA	472	Altera a Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, que dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Dá nova redação ao subitem 6.5.2 do Anexo I da Portaria nº 267/2017.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/07/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=86&amp;totalArquivos=144">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/07/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=86&amp;totalArquivos=144</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Revogação a Portaria Nº 355/2017	2017	PORTARIA	416	Revoga a Portaria nº 355, de 28 de abril de 2017, que regulamenta a aplicação do art. 32 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 nas operações de crédito contratadas no âmbito dos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, geridos pelo Ministério das Cidades.	A Portaria revogada tratava da prioridade de PNE na aquisição de imóveis, nos programas habitacionais. A Portaria foi revogada por recomendação do Ministério Público, no processo nº 80000.012842/2017-08.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/06/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=59&amp;totalArquivos=80">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/06/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=59&amp;totalArquivos=80</a>

MINISTÉRIO DAS CIDADES	RECURSOS	Divulgação das propostas habilitadas para aquisição de imóveis	2017	PORTARIA	406	Divulga propostas habilitadas para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Nos termos da Portaria 267/2017. **Mostra as unidades habitacionais de SP.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/06/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=31&amp;totalArquivos=128">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/06/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=31&amp;totalArquivos=128</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	INFRAESTRUTURA	Energia solar no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV	2017	PORTARIA	374	Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de estudar a viabilidade de se aproveitar energia solar no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.	Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de estudar a viabilidade de se aproveitar energia solar no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/05/2017&amp;jornal=2&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=72">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/05/2017&amp;jornal=2&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=72</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Condições gerais para aquisição de imóveis	2017	RETIFICAÇÃO	342	Na Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, com a redação dada pela Portaria nº 342, de 24 de abril de 2017, publicada no DOU de 25/04/2017, Seção 1, na página 45, na alínea c do subitem 8.1.1 do Anexo I, onde se lê: " c) Somatório da contratação no município objeto da proposta inferior a 20% (trinta por cento) do déficit habitacional urbano, considerando empreendimentos produzidos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), da Oferta Pública de Recursos e do FAR, desconsideradas as operações vinculadas ao PAC;" ; leia-se: "c) Somatório da contratação no município objeto da proposta inferior a 50% (cinquenta por cento) do déficit habitacional urbano, considerando empreendimentos produzidos com	Traz modificação na alínea c do subitem 8.1.1 do Anexo I e no subitem 9.4.1 do Anexo I da Portaria 342/2017.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=76">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=76</a>



						<p>recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), da Oferta Pública de Recursos e do FAR, desconsideradas as operações vinculadas ao PAC;" ; e no subitem 9.4.1 do Anexo I, onde se lê: "9.4.1 A Secretaria Nacional de Habitação poderá admitir a prorrogação, por igual período, do prazo previsto no item 9.5, baseado em solicitação fundamentada do Gestor Operacional do PMCMV, motivada por dificuldades na obtenção do licenciamento ambiental necessário." ; leia-se: "9.4.1 A Secretaria Nacional de Habitação poderá admitir a prorrogação, por igual período, do prazo previsto no item 9.4, baseado em solicitação fundamentada do Gestor Operacional do PMCMV, motivada por dificuldades na obtenção do licenciamento ambiental necessário." .</p>		
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Condições gerais para aquisição de imóveis	2017	PORTARIA	342	<p>Altera a Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, que dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).</p>	<p>Traz alteração ao Anexo I - Valores máximos de aquisição das unidades, no item 8 - Enquadramento e seleção de propostas, no item 9 - Requisitos para contratação, item 10 - Monitoramento. No Anexo II - Operações vinculadas a intervenções no âmbito do programa de aceleração do crescimento. No</p>	<p><a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=45&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=45&amp;totalArquivos=84</a></p>

							anexo III - Edificação de equipamento públicos de educação complementares a habitação (diretrizes). No Anexo IV - Gestão condominial e patrimonial.		
MINISTÉRIO DAS CIDADES	INFRAESTRUTURA	Diretriz para elaboração de projeto, especificações da unidade habitacional e especificações urbanísticas - FAR e FDS	2017	PORTARIA	269	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - P M C M V.	Trata das diretrizes para elaboração de projetos, forma de apresentação e enquadramento, requisitos para contratação. Traz Anexo com as condições mínimas das unidades habitacionais. Traz Anexo com as especificações urbanísticas dos empreendimentos.	Revoga a Portaria 146/2016.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=119&amp;totalArquivos=336">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=119&amp;totalArquivos=336</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Condições gerais para aquisição de imóveis	2017	PORTARIA	267	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Trata das condições gerais para aquisição de UH, Participantes e atribuições, Empresas do setor da construção civil, Área de abrangência, Origem e alocação dos recursos, Plano de contratação e	O subitem 6.5.2, do Anexo I, tem nova redação pela Portaria 472/2017 // Nova redação para o Anexo I - Valores máximos de aquisição das unidades, no	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=111&amp;totalArquivos=336">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=111&amp;totalArquivos=336</a>

						<p>meta física, Valores máximos de aquisição das unidades, Processo de seleção de empresa construtora em terreno doado ao FAR, Enquadramento e seleção de propostas, Requisitos para contratação e Monitoramento.</p>	<p>item 8 - Enquadramento e seleção de propostas, no item 9 - Requisitos para contratação, item 10 - Monitoramento. No Anexo II - Operações vinculadas a intervenções no âmbito do programa de aceleração do crescimento. No anexo III - Edificação de equipamento públicos de educação complementares a habitação (diretrizes). No Anexo IV - Gestão condominial e patrimonial dada pela Portaria 342/2017. [Revoga Portaria 158/201.]</p>	
--	--	--	--	--	--	---	---	--

MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Dispensa do sorteio/microcefalia	2016	RETIFICAÇÃO	321	Na Portaria nº 321, de 14 de julho de 2016, publicada no DOU de 15 de julho de 2016, Seção 1, página 54, no art. 1º, onde se lê: "d) possua membro da família, vivendo sob sua dependência, com microcefalia, devidamente comprovada com a apresentação de atestado médico.", leia-se: "e) possua membro da família, vivendo sob sua dependência, com microcefalia, devidamente comprovada com a apresentação de atestado médico.".	Trocou apenas a enumeração dos pontos de "D" para "E".		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/07/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=80&amp;totalArquivos=168">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/07/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=80&amp;totalArquivos=168</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Dispensa do sorteio/microcefalia	2016	PORTARIA	321	Dá nova redação ao Manual de Instruções para Seleções de Beneficiários no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, aprovado pela Portaria nº 163, de 6 de maio de 2016, do Ministério das Cidades.	Altera o Capítulo I, item 4.9, da Portaria 163/2016.	Dispensa do sorteio os candidatos que tenham algum membro da família com microcefalia.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/07/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=54&amp;totalArquivos=168">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/07/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=54&amp;totalArquivos=168</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Aprova Manual de Instrução para Seleção de Beneficiários	2016	PORTARIA	163	Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Revoga a Portaria 412/2015 . Ver Manual de Instruções.		<a href="http://www.agedhab.go.gov.br/hotsite/documentos/legislacao/PORTARIA_DO_MINISTERIO_DAS_CIDADES_N_163_DE_06_DE_MAIO_DE_2016.pdf">http://www.agedhab.go.gov.br/hotsite/documentos/legislacao/PORTARIA_DO_MINISTERIO_DAS_CIDADES_N_163_DE_06_DE_MAIO_DE_2016.pdf</a>

MINISTÉRIO DAS CIDADES / DA FAZENDA/ PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	BENEFICIÁRIOS	Regulamentação dos recursos	2016	PORTARIA INTERMINISTERIAL	99	Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Trata dos requisitos de enquadramento dos beneficiários, do valor da subvenção econômica e da participação financeira dos beneficiários.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=53&amp;totalArquivos=144">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=53&amp;totalArquivos=144</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Seleção de Beneficiários	2014	PORTARIA	829	Dá nova redação à Portaria nº 595/2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - P M C M V.	Nova redação para o item 4.2.3 (a,b,c,d) da Portaria 595/2013.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2015&amp;jornal=1&amp;pagina=91&amp;totalArquivos=128">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2015&amp;jornal=1&amp;pagina=91&amp;totalArquivos=128</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Priorização de Beneficiários	2013	PORTARIA	595	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	Trata dos objetivos, do cadastro de candidatos, critérios e priorização de candidatos, do processo de seleção, CADunico, relação de candidatos, verificação de informações.	Revoga a Portaria 610/2011.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/12/2013&amp;jornal=1&amp;pagina=99&amp;totalArquivos=184">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/12/2013&amp;jornal=1&amp;pagina=99&amp;totalArquivos=184</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Alienação de imóveis	2013	PORTARIA	355	Dispõe sobre a alienação de imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, nas condições em que especifica.	Trata das condições para a Caixa Econômica alienar imóveis remanescentes.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/2013&amp;jornal=1&amp;pagina=40&amp;totalArquivos=72">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/2013&amp;jornal=1&amp;pagina=40&amp;totalArquivos=72</a>

MINISTÉRIO DAS CIDADES	ESTADOS	Termo de adesão	2013	PORTARIA	24	Dispõe sobre a divulgação, publicidade e identidade visual do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e dá outras providências. // Fica instituído, na forma do Anexo, o Termo de Adesão ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, instrumento que objetiva regular a participação dos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do referido programa.	Trata do Termo de Adesão entre a União, os Estados e Municípios (Programa Minha Casa Minha Vida).	Revoga Anexo VI da Portaria 465/2011	<a href="http://www.cidades.gov.br/imagens/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_MCIDADES_024-2013_PMCMV_Termo_Adesao_Publicidade_.pdf">http://www.cidades.gov.br/imagens/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_MCIDADES_024-2013_PMCMV_Termo_Adesao_Publicidade_.pdf</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	RECURSOS	Desautoriza a Caixa Econômica a usar recursos do FAR/FDS enquanto não constar no orçamento fiscal e da seguridade social.	2016	INSTRUCAO NORMATIVA	24	Dispõe sobre a vedação da realização de operações de financiamento com recurso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Desautoriza a Caixa Econômica a usar recursos do FAR/FDS enquanto não constar no orçamento fiscal e da seguridade social.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=99&amp;totalArquivos=132">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=99&amp;totalArquivos=132</a>

ANEXO 2 – Atos Normativos no âmbito federal sobre o MCMV Faixa 1 –  
FDS (excluindo regulamentação da CEF)

ORGÃO	TAG	ASSUNTO	ANO	TIPO DE NORMA	NÚMERO	EMENTA	RESUMO	OBSERVAÇÃO	SITE
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Público-alvo, tipologia e enquadramento de propostas	2017	INSTRUÇÃO NORMATIVA	18	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E	Traz nova redação sobre o Público Alvo (Anexo I), Tipologia (Anexo II), Enquadramento de Propostas (Anexo III) da Instrução Normativa 14/2017.	Nova redação para Instrução Normativa 14/2017.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=44&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=44&amp;totalArquivos=84</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Regula o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	2017	INSTRUÇÃO NORMATIVA	14	Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E.	Participantes e atribuições, origem dos recursos, público alvo, modalidade de financiamento, regime de construção, valor da operação, enquadramento e solução de propostas.	Revoga o art. 1º e Anexos da Instrução Normativa nº 39/2014.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=108&amp;totalArquivos=336">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=108&amp;totalArquivos=336</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	BENEFICIÁRIOS	Enquadramento de beneficiários, subvenção econômica, participação financeira	2016	PORTARIA INTERMINISTERIAL	96	Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa	Esta Portaria regulamenta os requisitos de enquadramento dos beneficiários; o valor de subvenção econômica e a participação financeira dos beneficiários. Tem o objetivo de atender famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais),	Revoga a Portaria Interministerial nº 464/2011.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=52&amp;totalArquivos=144">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=52&amp;totalArquivos=144</a>



						Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica.	admitindo-se até R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais) para até 10% (dez por cento) das famílias atendidas em cada empreendimento com as condições elencadas na Portaria. Contem tabela com o valor das prestações mensais.		
MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Nova Redação	2016	INSTRUÇÃO NORMATIVA	9	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E).	Nova redação para composição do valor do investimento, diretrizes para elaboração de projeto, qualifica as propostas (Anexo IV), fluxo operacional, Instrumento convocatório, Pontuação, divulgação dos resultados, Anexo III.	IN baseada na resolução 200/2014 (Resolução revogada).	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/04/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=256">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/04/2016&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=256</a>
CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	REGULAMENTO	Regula o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	2016	RESOLUÇÃO	214	Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV E.	Trata dos objetivos, participantes e atribuições, beneficiários, modalidade operacionais (construção em terreno próprio ou de terceiros), regimes de construção, condições básicas de	Revoga a Resolução nº 200/2014.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84</a>

							financiamento, limites operacionais, contratação direta da entidade organizadora, entre outros.		
CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	RECURSOS	Recursos	2016	RESOLUÇÃO	<b>213</b>	Propõe a reavaliação da política de investimentos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.	Estabelecer que os recursos do FDS, alínea "a" do parágrafo único do Artigo 3º. da Lei nº 8.677/1993, enquanto não destinados a financiamentos de projetos, poderão ser aplicados pela CAIXA, sendo até 10% em Reserva de Liquidez, sendo 5% em operações compromissadas e 5% em títulos de emissão da CAIXA, até 100% em operações compromissadas diárias com a CAIXA, as quais são lastreadas exclusivamente por Títulos Públicos Federais de emissão do Tesouro Nacional.	Revoga resolução 131/2008.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84</a>

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	REGULAMENTO	Plano de Metas	2016	RESOLUÇÃO	212	Institui novo Plano de Metas e Diretrizes Gerais de aplicação dos recursos alocados junto ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para execução do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, relativo ao Exercício de 2017.	Institui Plano de Metas e Diretrizes Gerais de aplicação dos recursos alocados junto ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para execução do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, relativo ao Exercício de 2017, cujo montante é de até R\$ 796.400.000 (setecentos e noventa e seis milhões e quatrocentos mil reais).		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2017&amp;jornal=1&amp;pagina=51&amp;totalArquivos=84</a>
SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO	RECURSOS	Suplementação de recursos	2014	PORTARIA	736	Divulga o resultado da suplementação de valores da seleção dos empreendimentos apresentados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.			<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/11/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=50&amp;totalArquivos=84">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/11/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=50&amp;totalArquivos=84</a>

MINISTÉRIO DAS CIDADES	ENTIDADE S	Habilitação e requalifica ção de entidades	2014	PORTARIA	<b>247</b>	Estabelece as condições gerais para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, como Entidades Organizadoras, no âmbito dos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades, e o calendário do exercício de 2014.	Aprovou Manual de instruções para Habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos. [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/manualdeinstrucoeshabilitacao.pdf]	Fica revogada a Portaria nº 107/2013.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&amp;pagina=59&amp;data=07/05/2014">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&amp;pagina=59&amp;data=07/05/2014</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	RECURSO S	Nova Redação	2014	PORTARIA INTERMINI STERIAL	<b>237</b>	Dá nova redação aos arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464 de 30 de setembro de 2011, que dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana	Nova redação	A Portaria à qual faz menção foi revogada. Mas as normas a que se refere no artigo 2 estão vigentes.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/05/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=50&amp;totalArquivos=116">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/05/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=50&amp;totalArquivos=116</a>

						- PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.			
MINISTÉRIO DAS CIDADES	ENTIDADES	Habilitação e requalificação de entidades	2014	PORTARIA	<b>778</b>	Dá nova redação à Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as condições para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, para os fins que especifica.	Dentre as modificações estão: entidade não deve constar nos cadastros impeditivos de receber recursos públicos, não deve se enquadrar como clube recreativo, associação de servidores, dentre outros.	Revoga o subitem 3.10.3 do Anexo I da Portaria nº 747/2014.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=101&amp;totalArquivos=332">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=101&amp;totalArquivos=332</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	ENTIDADES	Habilitação e requalificação de entidades	2014	PORTARIA	<b>747</b>	Dispõe sobre as condições para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, para os fins que especifica.	Trata da habilitação, condições, processo de habilitação, requalificação, regularidade institucional, qualificação técnica.	[O subitem 3.10.3, do Anexo I, desta Portaria está revogado]. Revoga também a Portaria nº 247/2014	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/12/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=36&amp;totalArquivos=100">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/12/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=36&amp;totalArquivos=100</a>

MINISTÉRIO DAS CIDADES	REGULAM ENTO	Regula o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	2014	INSTRUÇÃO O NORMATIV A	39	Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E e REVOGA a Instrução Normativa nº 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário-PCS.	Origem dos recursos, participantes do programa e atribuições, público alvo, modalidades de beneficiamento (pessoa física e pessoa jurídica), regime de construção, composiçã o do valor de investimento, limites operacionais, valor da operação, diretrizes para elaboração de projetos, trabalho social, processo de seleção das propostas, seleção e listagem dos beneficiários, cobertura e responsabilidade do FDS, critério para liberação de parcelas durante a fase de produção, conta do movimento dos recursos do FDS, prorrogação do prazo e carência, aporte dos recursos, monitoramento e avaliação, orientação para elaboração de relatório de diagnóstico da demanda por equipamentos e	O art. 1º e Anexos foram revogados.	<a href="http://www.lexeditora.com.br/legis_26319513_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_39_DE_19_DE_DEZEMBRO_DE_2014.aspx">http://www.lexeditora.com.br/legis_26319513_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_39_DE_19_DE_DEZEMBRO_DE_2014.aspx</a>
------------------------------	-----------------	---	------	---------------------------------	----	---	--	--	---

							serviços públicos e urbanos		
CONSELHO DAS CIDADES	DIFICULDADES	Dificuldades do Programa	2014	RESOLUÇÃO RECOMENDADA	173	Recomenda ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a criação de uma força-tarefa com o objetivo de realizar um diagnóstico detalhado das dificuldades específicas de execução dos ritos processuais no Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades.	A resolução fala de dificuldades de execução, dificuldade na entrega dos imóveis e documentação final das UH, dificuldades de apoio técnico que as Entidades enfrentam em suas ações, dificuldade na efetivação da entrega formal da unidade residencial (que pode gerar ocupações indevidas).		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/03/2015&amp;jornal=1&amp;pagina=57&amp;totalArquivos=200">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/03/2015&amp;jornal=1&amp;pagina=57&amp;totalArquivos=200</a>

CONSELHO DAS CIDADES	REGULAMENTO	Metas	2014	RESOLUÇÃO RECOMENDADA	<b>161</b>	Recomenda a ampliação de metas para o Programa Minha Casa, Minha Vida.	Tem como referência o ano de 2014.	Vale para programa como um todo e não só para FDS.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108</a>
CONSELHO DAS CIDADES	INFRAESTRUTURA	Infraestrutura	2013	RESOLUÇÃO RECOMENDADA	<b>154</b>	Recomenda a destinação de recursos para equipamentos públicos no programa Minha Casa Minha Vida Entidades.	Praticados nas capitais estaduais.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108</a>
CONSELHO DAS CIDADES	RECURSOS	Recursos	2013	RESOLUÇÃO RECOMENDADA	<b>156</b>	Recomenda ao Ministério das Cidades e ao Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) a equiparação de valores de produção de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades em capitais regionais aos valores praticados nas capitais estaduais.	Equiparação de valores de produção de UH do Programa Minha Casa Minha Vida- Entidades em capitais regionais aos valores praticados nas capitais estaduais.		<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&amp;jornal=1&amp;pagina=63&amp;totalArquivos=108</a>



MINISTÉRIO DAS CIDADES	ENTIDADE S	Diretrizes gerais habilitação de entidades	2012	PORTARIA	<b>191</b>	Dá nova redação ao Anexo III da Portaria nº 105, de 2 de março de 2012, do Ministério das Cidades, e outras providências.	Cronograma.	Nova redação ao Anexo III da Portaria nº 105/2012 / Revoga o Anexo I da Portaria nº 313/2010.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2012&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=248">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2012&amp;jornal=1&amp;pagina=43&amp;totalArquivos=248</a>
MINISTÉRIO DAS CIDADES	ENTIDADE S	Diretrizes gerais habilitação de entidades	2012	PORTARIA	<b>105</b>	Estabelecer as diretrizes gerais e o cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, como Entidade Organizadora - EO, no âmbito dos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades direcionados ao atendimento da demanda organizada por EO ou executados com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).	Trata do objetivo, da competência para Caixa Econômica, apresenta formulário de habilitação, declaração de dirigente máximo, dentre outros...	Olhar a Portaria 191/2012 que traz nova redação para o anexo III.	<a href="http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/03/2012&amp;jornal=1&amp;pagina=41&amp;totalArquivos=196">http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/03/2012&amp;jornal=1&amp;pagina=41&amp;totalArquivos=196</a>



## ANEXO 3 – Termo de Consentimento Entrevista

### **Entrevista semiestruturada: A implementação do MCMV Faixa 1 em São Paulo**

Dissertação de Mestrado – Departamento Econômico Financeiro – Faculdade de Direito da USP

Orientador: Diogo Rosenthal Coutinho

---

#### TERMO DE CONSENTIMENTO

**Projeto de pesquisa:** A implementação do MCMV Faixa 1 no Município de São Paulo

**Proposta da pesquisa:** O objetivo deste trabalho é analisar como as modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) destinadas a população que ganha entre zero e três salários mínimos (Faixa 1) foram implementadas no Município de São Paulo, buscando compreender quais foram as oportunidades geradas e as dificuldades de implementação de um programa desenhado a partir do governo federal pela maior Prefeitura do país.

**Finalidade da entrevista:** a partir de entrevistas semiestruturadas se objetiva compreender quais são as dificuldades impostas aos gestores na implementação da política pública no município de São Paulo, bem como entender se e como surgiram soluções e adaptações na execução do MCMV Faixa 1 na cidade. .

**Uso da entrevista:** O conteúdo da entrevista será aproveitado unicamente para fins acadêmicos da pesquisa.

**Confidencialidade:** Trechos das entrevistas poderão ser declarados confidenciais pelo entrevistado ao longo da entrevista. **Anonimato:** Se o entrevistado expressamente manifestar pelo resguardo de sua identificação, as transcrições e citações indicarão apenas em qual instituição e período o entrevistado trabalhou na Prefeitura ou no governo federal (Secretaria de Habitação – Gestão Kassab/Haddad/Doria, Ministério das Cidades-Governo Lula/Dilma/Temer).

**Consentimento:** Eu, \_\_\_\_\_, estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

Assino duas cópias do presente, sendo uma para mim.

Desejo que trechos identificados da entrevista sejam confidenciais.

Desejo que minha identidade seja resguardada.

Assinatura do(a) entrevistado: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) entrevistador(a): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## ANEXO 4 – Roteiro de Entrevista Semiestruturada com Gestores Municipais

### Perfil do Entrevistado

Nome:

Cargo/órgão que ocupou na administração municipal:

Gestão:

Quais as atividades desenvolvidas pelo entrevistado em relação ao MCMV Faixa 1?

### **PERCEPÇÃO GERAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO – DIFICULDADES E INOVAÇÕES**

- Qual era a relevância do MCMV Faixa 1 para o provimento de HIS no município de São Paulo na época em que você atuou como gestor público na Prefeitura de São Paulo? Por que você considera que a política tinha esse grau de relevância? Quais fatores você levou em consideração para atribuir essa relevância?
- Quão adequado você considera o desenho federal do MCMV Faixa 1 para as necessidades habitacionais de São Paulo? Quais fatores você levou em consideração para atribuir esse grau de adequação?
- Considerando a resposta anterior e o desenho federal do programa, quais as dificuldades que você verificou ou das quais tomou ciência em sua atuação na implementação no Município de São Paulo? Como você classificaria essas dificuldades? De que ordem são?
- Quais foram as adaptações de que o Município lançou mão para viabilizar a implementação do programa na cidade (legais, contratuais, cooperação com outros entes etc) de que você tenha ciência? Como elas sugeriram? Por que motivos?
- Como você avalia as adaptações adotadas? Elas conseguiram solucionar os problemas a que se propunham? Se sim, por quê? Se não, por quê? (adaptações não implementadas)

### **PERCEPÇÃO GERAL SOBRE AS ATRIBUIÇÕES LEGAIS DO MUNICÍPIO NO DESENHO DO PROGRAMA**

- Como você percebeu a atuação da Prefeitura de São Paulo no cumprimento das seguintes diretrizes legais estabelecidas na Lei Federal do MCMV (art. 3º, §1º) e quão relevantes elas eram para a implementação do programa:
  1. Doação de terrenos em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;
  2. Desoneração tributária para as construções destinadas à HIS;
  3. Utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para retenção das áreas urbanas em ociosidade (utilização de ZEIS, captação de recursos do FUNDURB para HIS).
- Houve dificuldades ou adaptações necessárias na atuação da Prefeitura em relação aos temas da pergunta anterior?
- Como você enxerga o processo de desapropriação dos terrenos para viabilizar os empreendimentos? Há dificuldades para o município viabilizar essas desapropriações? Se sim, quais? Houve alguma solução diferente implementada pela Prefeitura para viabilizar essas desapropriações? Se sim, quais?

- Enquanto no MCMV Faixa 1 FAR a demanda de beneficiários é feita pelo Município, no caso do Entidades esse cadastro é feito pela própria entidade que fica responsável por indicar uma demanda fechada para seus empreendimentos. Como você percebia a diferença de cadastro de beneficiários entre o FAR e o Entidades? Quais eram as dificuldades dos cadastros de cada uma dessas modalidades?
- O município adota critérios de priorização de beneficiários diferentes do governo federal. Por que ele os adotou – mulheres vítima de violência doméstica (Haddad), pais monoparentais (Kassab) etc?
- Como você vê o papel da Prefeitura na implementação do MCMV Faixa 1 Entidades? Houve alguma dificuldade ou adaptação pela Prefeitura para implementação da modalidade? (cadastro de beneficiários, doações de terreno, cumprimento de critérios do Ministério das Cidades pelas entidades, etc)
- Como você viu a fiscalização do Município sobre os empreendimentos do MCMV Faixa 1?
- Há dificuldades específicas nos processos de licenciamento dos empreendimentos do MCMV Faixa 1? De que ordem? Como o município tenta superar essas eventuais dificuldades?

#### **PERCEPÇÃO GERAL SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA**

- Como você vê a coordenação da atuação da Prefeitura de São Paulo em relação aos seguintes entes na implementação do MCMV Faixa 1:
  - Governo Federal (especialmente Ministério das Cidades)
  - Governo Estadual
  - Bancos Públicos Federais (i.e., Caixa Econômica Federal)
  - Entidades organizadoras (i.e., movimentos sociais)
  - Empreiteiras
- Você acha que os funcionários da Prefeitura tiveram capacidade técnica suficiente para implementar a política? Algum tipo de treinamento ou adequação foi necessário para que a equipe da Prefeitura conseguisse implementar a política na cidade?
- Você acha que o alinhamento político entre o governo federal e o municipal exerce alguma influência na implementação do programa? Se sim, como?

#### **PERCEPÇÃO FINAL – QUESTÕES ESPECÍFICAS**

- Como você vê o enquadramento da demanda por habitação de interesse social na cidade em relação aos critérios de financiamento da Caixa no caso do MCMV Faixa 1 (i.e., famílias com renda de até R\$ 1800)?
- Existe alguma relação entre as políticas de urbanização de favela ou remoções de motivo por risco e o MCMV Faixa 1 no município de São Paulo? Se sim, qual?
- Alguma consideração adicional sobre o tema?