

JOSÉ ALEXANDRE BERTO DE ALMADA

A ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE NO  
SEMIÁRIDO: Mossoró a partir da  
alienação fiduciária de Coisa Imóvel no  
Programa Minha Casa Minha Vida



JOSÉ ALEXANDRE BERTO DE ALMADA

**A ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE NO  
SEMIÁRIDO: Mossoró a partir da  
alienação fiduciária de Coisa Imóvel no  
Programa Minha Casa Minha Vida**





**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte**

**Reitora**

Cicília Raquel Maia Leite

**Vice-Reitor**

Francisco Dantas de Medeiros Neto

**Diretor da Editora Universitária da Uern ( Eduern)**

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

**Chefe do Setor Executivo da Editora Universitária da Uern ( Eduern)**

Jacimária Fonseca de Medeiros

**Chefe do Setor de Editoração da Editora Universitária da Uern ( Eduern)**

Lindercy Francisco Tomé de Souza Lins



**Conselho Editorial da Edições Uern**

Edmar Peixoto de Lima

Filipe da Silva Peixoto

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Isabela Pinheiro Cavalcanti Lima

Jacimária Fonseca de Medeiros

José Elesbão de Almeida

Lindercy Francisco Tomé de Souza Lins

Maria José Costa Fernandes

Maura Vanessa Silva Sobreira

Kalidia Felipe de Lima Costa

Regina Célia Pereira Marques

Rosa Maria Rodrigues Lopes

Saulo Gomes Batista

**Revisora:**

Isa Vitória Duarte de Oliveira

**Diagramação e capa:**

Alicya Rebeca Moura de Medeiros

**Catálogo da Publicação na Fonte.  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Almada, José Alexandre Berto de.

A Economia Política da Cidade no Semiárido: Mossoró a partir da alienação fiduciária de Coisa Imóvel no Programa Minha Casa Minha Vida. Vol.I [recurso eletrônico]. / José Alexandre Berto de Almada – Mossoró, RN: Edições UERN, 2025.

140 p.

ISBN: 978-85-7621-560-8 (E-book).

Coleção: Pensando o Semiárido Brasileiro sob múltiplas Perspectivas.

1. Geografia urbana. 2. Política habitacional. 3. Financeirização da moradia.. 4. Desigualdades socioespaciais. I. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

UERN/BC

CDD 307.76

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	5
INTRODUÇÃO .....	7
1 Percurso Metodológico .....	12
1 Economia Política da Cidade .....	15
2 Habitação e Produção do Espaço Urbano .....	34
3 Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel .....	40
4 Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida .....	61
5 A Execução da Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró .....	86
7 Considerações Finais .....	124
8 Referências .....	131

# PREFÁCIO

A alienação fiduciária de bens imóveis foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei nº 9.514, em 1997. Desde então, consolidou-se como o principal instrumento jurídico nos contratos de financiamento imobiliário habitacional, incluindo aqueles vinculados a programas estatais de acesso à moradia, como o Minha Casa, Minha Vida. A disseminação desse mecanismo, embora tenha sido legitimada sob a justificativa de ampliar o acesso ao crédito por meio do fortalecimento das garantias contratuais, introduziu um vetor estrutural de vulnerabilidade ao direito à habitação. Ao facilitar a retomada extrajudicial do bem em caso de inadimplemento, a alienação fiduciária expõe famílias de baixa renda e/ou que passam por momentos de dificuldades (como o desemprego) à ameaça constante de perda da moradia, aprofundando processos de exclusão socioespacial.

Concebida no contexto de reformas neoliberais orientadas pela lógica da financeirização da moradia, a alienação fiduciária tem se mostrado eficaz na proteção dos interesses do mercado credor, permitindo a rápida execução das garantias e a reinserção dos imóveis no circuito imobiliário. Entretanto, essa eficácia revela uma assimetria estrutural entre os sujeitos do contrato, inviabilizando, na prática, o exercício pleno do direito à moradia por parte das famílias inadimplentes, frequentemente penalizadas com despejo e endividadas mesmo após a perda do bem. A lógica subjacente reforça a centralidade da propriedade privada como condição de acesso à cidade, ao mesmo tempo em que ignora as determinações sociais e territoriais que condicionam o (in)sucesso dos contratos habitacionais.

Embora o tema tenha ganhado relativa atenção nos campos do Direito e da Economia, ainda são escassas as análises que abordam a alienação fiduciária sob uma perspectiva geográfica crítica. É nesse campo que reside a principal contribuição deste livro. Ao articular os fundamentos teóricos da geografia urbana com uma robusta análise empírica, a obra investiga os efeitos da alienação fiduciária na (re)produção das desigualdades socioespaciais no Brasil contemporâneo, com especial atenção ao caso da cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte.

O autor empreende um esforço analítico rigoroso para compreender a gênese, a difusão e os efeitos desse instrumento jurídico, abordando-o como uma tecnologia de controle e disciplinamento dos sujeitos endividados, que instaura e dissemina um “circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos

trabalhadores” cuja incidência se revela de modo silencioso, mas profundamente desestabilizador na vida cotidiana das famílias afetadas. Ao incorporar a dimensão espacial desses processos, o livro contribui de forma significativa, também, para o avanço do debate sobre os impactos da financeirização da moradia nas dinâmicas urbanas brasileiras.

Espera-se que este trabalho inspire novas investigações interdisciplinares e geograficamente situadas, capazes de evidenciar os múltiplos efeitos da alienação fiduciária sobre o tecido urbano e social das cidades brasileiras. Mais do que oferecer uma denúncia qualificada, a obra convida ao debate crítico e à construção de alternativas que recolocam o direito à moradia e à cidade como eixos estruturantes da agenda pública nacional. Ao propor, com coragem analítica, a superação da alienação fiduciária como modelo dominante de garantia imobiliária, o livro desafia muitos dos paradigmas mercadocêntricos e tecnocráticos que têm orientado a formulação e a implementação das políticas habitacionais nas últimas décadas.

Everaldo Santos Melazzo

Presidente Prudente, julho de 2025

# INTRODUÇÃO

Em 2008, a economia mundial foi abalada pela crise do subprime, revelando as complexas relações entre o setor financeiro e as condições reais de produção e consumo habitacional. Originada nos Estados Unidos, a crise se espalhou pelo mundo, especialmente no ocidente, resultando em despejos em massa, abandono de residências e bairros inteiros, além do endividamento generalizado de famílias e indivíduos (MELAZZO, 2019). Ficou evidente, em diferentes países e de formas variadas, que a incorporação da habitação e do mercado imobiliário aos circuitos financeiros não era apenas uma bolha temporária.

Os impactos econômicos da crise, conhecida como "crise das hipotecas subprime", foram sentidos em todo o mundo a partir de 2008, levando ao colapso de grandes bancos de investimento em Wall Street e afetando instituições financeiras em nível global (HARVEY, 2010). No Brasil, durante o segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-2012), foi implementado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como medida anticíclica à crise financeira global.

Este programa, em vigor de 2009 a 2020, visava proporcionar acesso à moradia por meio de financiamentos subsidiados, em parceria com a Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, municípios e agentes privados. O PMCMV foi direcionado às famílias de baixa renda, divididas inicialmente em três faixas, 1; 2 e 3, e posteriormente adicionada a faixa 1,5, teve como objetivo tanto mitigar os efeitos da crise quanto enfrentar o déficit habitacional do país (ARAÚJO, 2013). Entre 2009 e 2022, foram construídas 7.395.372 unidades residenciais em todo o Brasil, representando um investimento total de R\$777.229.604.818,16 em valores deflacionados (BRASIL, 2023).

O PMCMV modificou drasticamente a paisagem urbana do Brasil neste início de século XXI, ao viabilizar a construção de milhões de residências populares nos municípios do país. No entanto, essa expansão em escala industrial também acarretou uma série de desafios para as cidades brasileiras. Essas questões foram minuciosamente examinadas pela academia. Destacam-se, por exemplo, os estudos apresentados nos livros organizados por Calixto e Redón (2021) e por Maia e Marafon (2020). Além disso, ao pesquisar nos principais indexadores de conhecimento, utilizando as palavras-

chave “Programa Minha Casa Minha Vida” ou “PMCMV”, verifica-se a expressividade do tema para os debates. No Google Acadêmico<sup>1</sup>, foram encontrados 80.500 trabalhos com a primeira opção e 21.500 com a segunda, no World Wide Science<sup>2</sup>, 406.592 resultados para a primeira e 405.228 para a segunda.

Entretanto, mesmo com milhares de trabalhos que versam sobre esse fenômeno, em razão da complexidade e da escala de abrangência do PMCMV, ainda existem dimensões pouco exploradas pela academia, especialmente no âmbito da geografia urbana. Trata-se especificamente de um instrumento jurídico presente nos contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do programa que foi introduzido na legislação brasileira em 1997, cujas consequências só passaram a emergir após alguns anos da implementação do PMCMV.

Esse instrumento jurídico é a Alienação Fiduciária da Coisa Imóvel da Legislação brasileira, instituída pela Lei Nº. 9.514 de 14 de novembro de 1997, que apresenta um novo tipo de garantia imobiliária nas transações econômicas que envolvem imóveis, baseadas na posse dual do imóvel financiado. Nessas negociações, o devedor, o agente fiduciante, transfere a propriedade do imóvel ao credor, o agente fiduciário, como garantia de pagamento de uma dívida. No entanto, o devedor permanece na posse direta e na condição de possuidor direto do imóvel, podendo usá-lo e fruí-lo normalmente enquanto estiver adimplente com as obrigações contratuais, que de um lado tem o agente fiduciário, Banco, e do outro fiduciante, comprador.

A partir do momento que o agente fiduciante entra em inadimplência, e conforme condição estipulada em contrato, configura-se a mora, o agente fiduciário pode iniciar o processo de consolidação do imóvel, após um prazo determinado pela Lei Nº. 9.514/97, iniciar a venda do imóvel em leilão público extrajudicial.

Este instrumento jurídico de garantias imobiliárias foi amplamente debatido pelo direito, com destaque para as obras de Chalhub (2012; 2019). Mais recentemente, a obra produzida pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), organizada por Siqueira e Penchel (2022), apresenta uma análise jurídica e operacional desta garantia nos contratos imobiliários registrados em cartórios.

No âmbito das ciências humanas, especialmente nas implicações desse instrumento jurídico nos financiamentos habitacionais populares, como os realizados no PMCMV, há poucos trabalhos. Entre eles, destaca-se Martins (2019), que aborda a

---

<sup>1</sup> Disponível no site << <https://scholar.google>>>.

<sup>2</sup> Disponível no site << <https://worldwidescience.org/>>>

alienação fiduciária da habitação nas metrópoles brasileiras e as diversas formas de expulsão decorrentes de uma biopolítica do endividamento. Oliveira (2021), por sua vez, discute essa questão em escala nacional, desde a origem jurídica da alienação fiduciária até as execuções dessas garantias nos financiamentos. Ele analisa o endividamento, a inadimplência e o cenário dos leilões imobiliários extrajudiciais, tanto dentro quanto fora do PMCMV.

Na economia globalizada, em que engendra o planeta, nenhuma ação é isolada no capitalismo financeiro, nem mesmo o financiamento popular de uma casa pelo PMCMV em algum bairro periférico de um município do interior do Brasil, pois, como lembra Santos (2014, p.314), os lugares “[...] podem ser vistos como um intermédio entre o Mundo e o Indivíduo”. Neste sentido, este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de pós-doutoramento realizada, buscando conhecer os efeitos da alienação fiduciária, a partir de sua lógica globalizada, em um município do interior do Rio Grande do Norte, Mossoró.

Mossoró é uma das principais cidades do semiárido brasileiro, reconhecida oficialmente desde 21 de dezembro de 2017 com o título de Capital do Semiárido, conforme promulgado pela Lei Nº 13.568/2021, com uma população de 259.815 habitantes em 2022 (IBGE, 2023), é considerada uma cidade média devido à função urbana que desempenha no cenário regional, sendo classificada no nível hierárquico de Capital Regional, conforme a Região de Influências das Cidades (REGIC) para o ano de 2018 (IBGE, 2020a). A escolha dessa cidade permite investigar a validade do fenômeno em curso nas cidades brasileiras com base em um contexto representativo e relevante para o estudo das dinâmicas urbanas e regionais.

Esta pesquisa parte da hipótese de que o acesso à habitação por meio de programas de financiamento popular com subsídio público, como o PMCMV e do Programa Casa Verde Amarela (PCVA), pode gerar uma realidade contraditória no contexto urbano. Embora contribua para a redução do déficit habitacional e proporcione acesso à moradia para a classe trabalhadora, esses programas também permitem a retomada do imóvel pela Caixa Econômica Federal (CEF) dos beneficiários inadimplentes, a partir de um mês de atraso.

Nesse processo, os imóveis não arrematados nos leilões extrajudiciais, no primeiro ou no segundo leilão, passam a compor o patrimônio de bens não de uso próprio do banco. Como resultado, o beneficiário perde não apenas o imóvel, mas também os valores pagos até a retomada. O banco, por sua vez, passa a comercializar

esses imóveis com preços abaixo do mercado, iniciando um circuito de acumulação por espoliação pública-privada, contribuindo para o enriquecimento tanto dos investidores quanto da CEF em detrimento da dificuldade financeira do beneficiário do programa habitacional.

Com o intuito de verificar a validade desta hipótese e analisar os impactos desse fenômeno em curso, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar, a partir da economia política da cidade, a execução da alienação fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró, a partir desses três objetivos específicos:

- Examinar a introdução do instrumento jurídico da garantia por alienação fiduciária de coisa imóvel na legislação brasileira;
- Compreender a utilização a alienação fiduciária de coisa imóvel no Programa Minha Casa Minha Vida;
- Analisar a espacialização da execução da alienação fiduciária do Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró.

Esta pesquisa está dividida em seis seções para alcançar seus objetivos propostos. A primeira, “Percurso Metodológico”, descreve as metodologias utilizadas, divididas em quatro eixos: Eixo 1 - Desafios Teóricos; Eixo 2 - Desafios Numéricos; Eixo 3 - Desafios Empíricos; e Eixo 4 – Desafio dos resultados, conforme previsto no projeto de pesquisa.

A segunda seção, “Economia Política da Cidade”, apresenta a discussão teórica que une as análises realizadas, relacionando a economia, a partir da teoria do valor de Karl Marx, com a geografia, a partir do conceito de espaço geográfico de Milton Santos, e os conceitos de espaço absoluto, relativo e relacional de David Harvey.

A terceira seção, “Habitação e Produção do Espaço Urbano”, oferece uma leitura do espaço urbano como produto do trabalho humano, destacando a habitação como elemento fundamental da expansão contemporânea das cidades e sua relação com a valoração do espaço.

A quarta seção, “Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel”, examina detalhadamente a introdução dessa garantia na legislação brasileira, com base nos projetos de lei (PL) que originaram esse conceito, especificamente os PL N° 1.655/96 e

o Nº 3.242/97; e a transformação deste instrumento jurídico entre 1997 e 2022 dentro da Lei Nº 9.514/97.

A quinta seção, “Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida”, analisa a aplicação dessa garantia a nível nacional nesse programa, considerando as cláusulas contratuais nos modelos de contrato da CEF e a série histórica de 2019 a setembro de 2023 dos imóveis retomados pela CEF no Brasil.

A sexta e última seção, “A Execução da Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró”, testa a hipótese desta pesquisa com dados secundários e dados coletados em Mossoró, comprovando a noção do circuito de acumulação por espoliação pública-privada e apresentando o Índice de Risco Aparente dos Imóveis Retomados pela Caixa Econômica Federal (IRA-CEF), com o objetivo de identificar os imóveis potenciais para esse circuito e as consequências socioespaciais deste circuito para a cidade.

# 1 PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico desta pesquisa de foi realizado a partir de quatro eixos estruturantes, conforme estabelecido no projeto de pesquisa, são eles: Eixo 1- Desafios Teóricos; Eixo 2 – Desafios Numéricos; Eixo 3 – Desafios Empíricos e Eixo 4 – Desafios dos Resultados.

As atividades do primeiro eixo foram realizadas em três etapas de setembro de 2023 a janeiro de 2024. A primeira consistiu na pesquisa bibliográfica, com o objetivo de estruturar teoricamente a resolução dos objetivos propostos. A discussão central se manteve pelo diálogo entre a Geografia Urbana e a Economia Política da Cidade, tendo como ponto de intersecção a produção do espaço urbano pela dimensão da habitação.

A partir desta primeira delimitação teórica, cujos resultados alcançados são apresentados nas seções “2 Economia Política da Cidade” e “3 Habitação e Produção do Espaço Urbano”, foi possível avançar nas seguintes discussões temáticas: Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel; Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde Amarela e Urbanização de Mossoró. Os resultados dessas discussões estão dispostos nas seções “4 Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel”; “5 Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida” e “6 A execução da alienação fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró”.

As pesquisas foram realizadas de acordo com cada divisão teórica e temática, tendo como fonte de pesquisa, em acervo físico, as bibliotecas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus Central Mossoró e a Biblioteca Prof. Dióres Santos Abreu, da Faculdade de Ciências e Tecnologia - Câmpus de Presidente Prudente da UNESP. Também foram realizadas consultas em acervos digitais, com destaque para o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes; Portal de Periódicos Capes; Google Acadêmico (scholar google); ResearchGate e o World Wide Science.

A segunda etapa foi a sistematização das leituras realizadas a partir da metodologia de confecção de caderno de fichamentos, que consiste na confecção de um caderno digital com as transcrições diretas, análises e comentários do material consultado.

Ao final desta pesquisa, o caderno foi finalizado com onze seções, são elas: “1 Capitalismo e Economia Política”; “2 Espoliação em David Harvey”; “3 Leilão Imobiliário”; “4 Alienação Fiduciária”; “5 Dinâmica Urbana”; “6 Direito Imobiliário”; “7 Minha Casa Minha Vida”; “8 Espaço absoluto, Relativo e Relacional”; “9 Habitação”; “10 Mossoró” e “11 Minha Casa Minha Vida em Mossoró”.

A terceira etapa diz respeito à pesquisa de caráter historiográfico, realizada a partir de documentos públicos oficiais, disponibilizado digitalmente, que versam sobre a construção do instrumento jurídico da Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel na legislação brasileira. Para isso, foi analisado o inteiro teor da tramitação dos Projetos de Lei Nº. 1.665/96, que versava sobre as normas processuais da alienação de imóveis, e o Nº 3.242/97, que originou a Lei Nº. 9.514/97, que versa sobre o Sistema Financeiro Imobiliário e institui a Alienação Fiduciária de Coisa imóvel.

Em relação à Lei Nº. 9.514/97, também foi realizada uma sistematização a partir das emendas supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva que esta lei sofreu desde a sua promulgação, principalmente as que incidem sobre o “Capítulo II – Da Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel”. Os resultados dessa discussão constam na seção “4 Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel”.

O segundo eixo metodológico teve como base a consulta de fontes secundárias, com o intuito de coletar dados quantitativos com o objetivo de mensurar a realidade de forma objetiva, contribuindo para fundamentar a argumentação teórica. Nesta pesquisa, foram consultados os seguintes dados públicos: Sistema de Habitação com as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Censos 2000; 2010 e 2022; Orçamento de Subsídios da União; Relação de Corretores e Imobiliárias credenciados da Caixa Econômica Federal; Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Somado a esses dados, também foi solicitado à Caixa Econômica Federal, via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso, a informação sobre a lista de imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal que foram a leilão extrajudicial, em âmbito nacional, no estado do Rio Grande do Norte e especificamente na cidade de Mossoró, para o período de 2009-2023, com base na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011.

O pedido foi realizado em 20 de setembro de 2023 e parcialmente atendido em 11 de outubro de 2023, pelo processo 18840.002222/2023-35, uma vez que só foram

obtidos dados referentes ao período de 2019 a setembro de 2023, pois, a CEF argumentou que só foi possível fornecer dados referentes ao prazo de quatro anos em conformidade com o prazo prescricional estabelecido pelo Art. 178 da Lei 10.406 de 2002, que instituiu o Código Civil.

Além destes, também foi realizada, entre o período de agosto a novembro de 2023, uma coleta semanal no site oficial da CEF sobre os imóveis retomados pelo banco e disponíveis para a venda em Mossoró. O detalhamento dessa metodologia, bem como a sua aplicação, consta na seção 6 deste relatório.

Os dados coletados neste eixo dois foram organizados em bancos de dados e representados graficamente, nas seções 5 e 6, na forma de gráficos, mapas, quadros e tabelas, com o objetivo de sistematizar de forma eficiente o maior número de informações possíveis por representação os resultados e interpretações encontrados durante a pesquisa.

As etapas de pesquisa realizadas neste eixo consistiram na visita dos imóveis retomados pela CEF e disponíveis para venda em Mossoró, segundo as informações coletadas no site do banco entre agosto e novembro de 2023. Essas visitas foram realizadas em dezembro de 2023, totalizando vinte e oito imóveis visitados, cujo detalhamento desta metodologia e análise dos dados estão disponíveis na seção 6 deste relatório.

O último eixo metodológico é composto pelo resultado da pesquisa, que apresenta o impacto da execução da garantia da alienação fiduciária de coisa imóvel nos contratos do PMCMV/PCVA na produção do espaço urbano, em especial para habitação, no âmbito da economia política da cidade, em Mossoró, originando no circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores.

## 1 ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE

O que é a cidade ou fenômeno urbano? Ao levar em consideração elementos estatísticos, verifica-se que no Brasil, para o ano de 2015 84,72%, sua população vivia em áreas urbanas (IBGE, 2023), porém esse dado não auxilia na compreensão deste fenômeno, apenas indica, a depender do critério adotado, que ao nascer neste mundo enquanto brasileiro, você tem uma chance de oito em dez de ser morador de uma cidade, porém, que tipo de cidade é esta?

Em uma perspectiva geográfica, a cidade é antes de tudo uma espacialidade, ou melhor, um espaço geográfico “[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2014a, p.63), a apreensão desta relação, conforme Santos (2014), se dá pela técnica, uma vez que ela é em si mesmo o meio geográfico, resgatando o pensamento de Sorre (1948).

Para Sorre (1948), os fundamentos técnicos da geografia estão relacionados com o resultado da ação dos grupos humanos sobre a terra, que “[...] resultam da aplicação de uma certa quantidade de energia, a uma certa quantidade de matéria-prima, em condições dadas de espaço tempo” (SORRE, 1948, p.28).

Ainda sobre a técnica, Simondon (2020) destaca a sua condição de minoridade social, ou seja,

[...] é aquela segundo a qual o objeto técnico é, antes de tudo, um objeto de uso necessário à vida cotidiana, e faz parte do círculo social no qual o indivíduo humano cresce e se forma. Nesse caso, o contato entre o objeto técnico e o homem efetua-se essencialmente, durante a infância. O saber técnico é implícito, adquirido pelo hábito, não pelo pensamento (SIMONDON, 2020, p.143).

A condição de minoridade social da técnica é aquela em que o indivíduo se encontra ao nascer, momento em que a sua existência se encontra com o mundo rodeado por objetos técnicos, resultado das ações dos grupos humanos, conforme exposto por Sorre (1948). Este parece ser o mesmo contexto abordado por Ortega y Gasset (1963, p.88), ao refletir que:

O homem de hoje – não me refiro ao indivíduo, mas a totalidade dos homens – não pode escolher entre viver na natureza ou se beneficiar dessa sobrenatureza. Está já irremediavelmente preso a esta e colocado nela como o homem primitivo em seu contorno natural. E isto tem um risco dentre outros: como abrir os olhos à existência se encontra o homem rodeado de uma quantidade fabulosa de objetos e procedimentos criados pela técnica que formam uma primeira paisagem artificial tão espessa que oculta a natureza primária atrás dele, tenderá a acreditar que, como esta, tudo aquilo está por aí por si mesmo.

Em uma perspectiva mais próxima, temporalmente do século XXI, a respeito da realidade técnica em que Ortega y Gasset (1968) já observava nas primeiras décadas do século XX, Santos (2014, p.181), na segunda metade dos anos 1990 destaca que

praticamente inevitáveis, as tecnologias contemporâneas se tornam, também, irreversíveis. Mas, em termos... Sua irreversibilidade advém de sua factibilidade. Ainda que fosse possível abandonar algumas técnicas como modo de fazer, permanecem aquelas que se impuseram como modo de ser, incorporadas à natureza e ao território, como paisagem artificial.

As técnicas artificiais acumuladas ao longo do tempo na paisagem natural, modificando-a em um primeiro momento, causando um estranhamento para quem vivenciou esta transformação espacial, e naturalizando-a em um segundo momento para o cotidiano de quem já nasceu em um mundo artificializado, ao passo de que

[...] a realização concreta da história não separa o natural e o artificial, o natural e o político, devemos propor um outro modo de ver a realidade, oposto a esse trabalho secular de purificação, fundado em dois polos distintos. No mundo de hoje, é frequentemente impossível ao homem comum distinguir claramente as obras da natureza e as obras dos homens e indicar onde termina o puramente técnico e onde começa o puramente social (SANTOS, 2014a, p. 101).

A técnica que se apresenta enquanto um meio detém “[...] as características da sociedade e do espaço geográfico, em um dado momento de sua evolução, estão em relação com um determinado estado das técnicas” (SANTOS, 2014a, p.171), como, por exemplo, os nativos digitais, conforme termo proposto por Pensky (2001) para se referir aos novos tipos de estudantes que nasceram e cresceram imersos nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que adquirem características de “falantes nativos” da linguagem digital dos computadores, *video games* e internet” (PENSKY, 2001, p.1).

Para os nativos digitais (PENSKY, 2001), o sistema de objetos técnicos, bem como suas tecnologias, contemporâneo ao período do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2014a), é internalizado em suas práticas espaciais cotidianas enquanto uma condição de menoridade social da técnica, no sentido exposto por Simondon (2020), porém é preciso reforçar que por mais que o período atual tenha uma noção de naturalidade, o meio técnico-científico-informacional é

[...]o meio geográfico do período atual, onde os objetos mais proeminentes são elaborados a partir dos mandamentos da ciência e se servem de uma técnica informacional da qual lhes vem o alto coeficiente de intencionalidade com que servem às diversas modalidades e às diversas etapas da produção (SANTOS, 2014a, p.234-235).

A naturalidade do meio se dissolve pela ação humana, pois as técnicas são permeadas por intencionalidades, possuindo diferentes níveis de densidade técnica, científica e informacional, assumindo uma condição de maioria social da técnica, ou seja, “[...] uma tomada de consciência e a uma operação de reflexão do adulto livre, que tem ao seu dispor os meios do conhecimento racional elaborado pelas ciências” (SIMONDON, 2020, p. 143).

O domínio da racionalidade técnica perpassa pelas condições sociais de produção de conhecimento sistematizado pela ciência e pelas universidades, principalmente as áreas intimamente relacionadas com a inovação tecnológica, tem papel centralizador, estando diretamente relacionado pelos saltos tecnológicos vivenciados pela humanidade desde a segunda metade do século XIX.

Neste sentido, “as técnicas de vida em grupo abrangem tanto as estruturas sociais e econômicas quanto as estruturas políticas no sentido estrito da palavra” (SORRE, 1948, p.29), em que os objetos técnicos são a expressão material do meio geográfico, marcado pela condição de maioria social da técnica. Ao retomar ao questionamento inicial desta seção, é possível apreender a cidade enquanto resultado do “[...] trabalho materializado ao longo de todo o processo histórico” (CARLOS, 2020, p.354), produzida por diferentes níveis de intencionalidade e de técnicas.

As cidades assumem feições espaciais de acordo com lógicas e processos técnicos de períodos históricos específicos. Sobre isto, Sposito (2013, p.45) resume que a formação das cidades brasileiras se dá a partir das técnicas dos modais de transporte das redes urbanas, sendo que

entre tais redes, algumas se conformaram pelas relações com a metrópole portuguesa e, por isso, foram mais orientadas pelas conexões ultramarinas e pela penetração no território por meio dos rios ou caminhos abertos no período colonial. Outras se originaram com a instalação do sistema ferroviário, na segunda metade do século XIX e na primeira do século XX, sob influência do crescimento da participação do país na divisão internacional do trabalho. Por fim, a maior parte das cidades apareceu ou se adaptou ao sistema conformado pelas rodovias, priorizado desde a década de 1950, ele próprio responsável pela amarração de várias redes, formando um sistema urbano que é, ao mesmo tempo, muito recente e muito diverso.

A cidade, enquanto meio geográfico, é ao mesmo tempo forma, onde se destacam os objetos técnicos fixos, e ações, enquanto conteúdo. A cidade no Brasil representa a principal expressão técnica, tanto material quanto imaterial, no âmbito da habitação, com 61% da população, em 2022 (IBGE, 2024), residindo em concentrações

urbanas, que são as cidades com as maiores concentrações populacionais no país<sup>3</sup>, essas, em 2019, representavam uma minúscula porção da área do território nacional, 0,54% ou 45.945 km<sup>2</sup> (IBGE, 2022c).

Para Brunhes (1956, p.85), “a concentração de habitações geralmente anda de mãos dadas com a concentração de vias de circulação. Quanto maior a cidade, mais densa é a rede de estradas que a circunda”, ou seja, existe uma relação direta entre a concentração humana e a densidade técnica da cidade, principalmente as relacionadas à fluidez do território, em razão dos modais de transporte, como bem relacionou Sposito (2013) no caso da conformação das cidades brasileiras.

Para o conceito de espaço geográfico de Santos (2014a, p.146), “[...] a técnica é um elemento importante de explicação da sociedade e dos lugares, mas sozinha, a técnica não explica nada”. Neste sentido, para compreender a cidade e o urbano recorre-se, também, a tríade espacial de David Harvey, cujo primeiro elemento é o espaço absoluto, isto é, “[...] o espaço de Newton e Descartes e é usualmente representado como uma grade pré-existente e imóvel que permite padronizar medições e está aberto ao cálculo” (HARVEY, 2012, p.10).

É no espaço absoluto que se encontram os objetos técnicos fixos das cidades, compreendido pelas suas formas, ou aquilo que Santos (2014) denominou de rugosidades, materialidades que preenchem a paisagem, resultado do trabalho humano já realizado e cristalizado no ambiente construído, o espaço absoluto das cidades, ou ainda identificado como “[...] o espaço da propriedade privada e de outras entidades territoriais delimitadas (como Estados, unidades administrativas, planos urbanos e grades urbanas)” (HARVEY, 2012, p.10).

Mas o espaço não é somente absoluto ou fixo como lembra Brunhes (1952, p.3), uma vez que “[...] nada é verdadeiramente imóvel”. Tem-se, então, a ideia de tempo, que para o espaço em Harvey (2012) ganha a ideia de relativo, um espaço-tempo, ou ainda, “[...] entendido como uma relação entre objetos que existem apenas porque os objetos existem e se relacionam entre si” (HARVEY, 1993, p.13), ou como acrescenta Santos (2014a, p. 156), “o objeto tem autonomia de existência, devido à sua existência corpórea, mas não tem autonomia de significação [...]”, só existindo deste modo a partir da relação com um outro elemento.

---

<sup>3</sup> Em 2010 as concentrações urbanas representavam 435 municípios, onde residiam a metade da população brasileira. Cada concentração urbana geralmente é formada por mais de um município (IBGE, 2017).

A perspectiva relativa entre objetos é a premissa básica do conceito de espaço geográfico para Santos (2014), principalmente a partir de sua inseparabilidade com as ações. No plano da cidade, Fernandes e Pena (2013, p.57) argumentam que o espaço relativo diz respeito “[...] à conectividade do espaço urbano por meio das diversas redes de serviços: sistema viário, transportes, água, esgotamento sanitário, energia etc”.

A tríade espacial que Harvey apresenta (1993; 2012) se completa com a noção do espaço relacional, advindo de que “um evento ou uma coisa situada em um ponto no espaço não pode ser compreendido em referência apenas ao que existe somente naquele ponto” (HARVEY, 2012, p.14).

Esta noção se conecta com a perspectiva de totalidade apresentada por Santos (2014a, p.115), em que “cada coisa nada mais é que parte da unidade, do todo, mas a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que formam a totalidade não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a totalidade que explica as partes”, ou seja, existem superestruturas, na dimensão das verticalidades (SANTOS, 2014a) que atuam na formação do espaço, sobretudo das cidades.

A cidade é o espaço relacional, que também é o espaço geográfico enquanto totalidade, que nunca está pronta, sempre se refazendo e se modificando a cada transformação técnica (SANTOS, 2014a). Para compreender essa formação socioespacial, é preciso levar em consideração que as formas-conteúdos que preenchem a cidade possuem uma realidade absoluta, uma determinada configuração territorial, sendo ao mesmo tempo um espaço absoluto, relativo e relacional.

A compreensão da cidade enquanto fenômeno perpassa pelo “[...] estudo da produção, de suas condições de realização e de suas consequências diversas, como resultado de um jogo complexo” (SANTOS, 2012, p.111), ou seja, aquilo que Santos (2012) identifica como Economia Política da Cidade, levando em consideração o funcionamento do capital e do trabalho sobre as formas-conteúdos urbanos.

O conjunto de forças de produção capitalista que atuam no espaço urbano é resultado da convergência dos momentos e das técnicas sobre o espaço geográfico, que diz respeito, no atual momento histórico, ao processo de globalização do sistema capitalista, que impõe ritmos e lógicas aos lugares, compondo a lógica do que Santos (2006) identificou o mundo em processo de *globalização como perversidade*, ou ainda pela perspectiva do ajuste espacial (*spatial fix*), proposto por Harvey (2001) para

explicar a condição insaciável do capitalismo em produzir espacialidades como medida anticíclica para suas crises internas.

Em relação à lógica capitalista que estrutura a sociedade, Mészáros (2021a, p.96) destaca que é a partir da reprodução sociometabólica que este modo de produção impõe sua técnica e ritmo na organização da sociedade, uma vez que

[...] o capital não é simplesmente uma “entidade material” – [...] é, *em última análise, uma forma incontrolável de controle sociometabólico*. A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade até o presente, de longe *a mais poderosa* – estrutura “*totalizadora*” de controle à qual tudo o mais, inclusive os seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar.

A reprodução sociometabólica do espaço é parte integrante de um sistema produtivo, de um sistema técnico. Nesse sentido, é possível pensar na produção do espaço, que “[...] decorre do pressuposto de que a produção do espaço é imanente à produção da vida e, portanto, as relações sociais teriam como exigência um espaço e tempo” (CARLOS, 2015, p.9), ou ainda conforme argumenta Santos (2012, p.114):

como toda e qualquer outra forma de repartição no espaço, é dependente da maneira como os instrumentos de trabalho e os fatores de produção se distribuem. Há, portanto, uma relação de causa e efeito recíproco entre a cidade, como ela se organiza materialmente, e a urbanização, como ela se faz.

O espaço geográfico, enquanto produto da ação humana, é o ponto de intersecção entre o corolário da ciência geográfica e a economia política, tendo a cidade como foco temático, pois, no contexto urbano mundial, sobretudo, brasileiro em que a partir dos anos 1970 os espaços urbanos têm sido o principal lócus sociometabólico da reprodução da vida humana, “o espaço produtivo propriamente dito é cada vez mais a cidade, onde também as populações humanas se concentram mais. A cidade se torna ainda o meio do trabalho para a maior parte da população ativa e meio de existência para a maior parte das pessoas” (SANTOS, 2012, p.115).

A cidade, que é meio e produto da ação humana enquanto capitalista, tem o seu sistema econômico “[...] *orientado para a expansão e movido pela acumulação*” (MÉSZÁROS, 2021a, p.100, grifo do autor), que deve ser considerado a partir das contradições dialéticas inerentes a esse sistema produtivo, que transmuta o espaço em uma mercadoria, e enquanto tal,

[...] servindo às necessidades da acumulação, através das metamorfoses dos usos e funções dos lugares que também se reproduzem sob a lei do

reprodutível, a partir de estratégias da reprodução (em cada momento da história do capitalismo) (CARLOS, 2015, p. 10).

Neste viés, por mais que a lógica capitalista tenha um sentido homogeneizante, a sua materialização no espaço geográfico ocorre de forma singular, com diferentes níveis de densidade técnica, científica e informacional, de acordo com cada conjunto de processos produtivos específicos que se encontram num lugar, ou ainda, “[...] cada lugar é, então, definido por uma combinação particular de modos de produção concretos, isto é, por uma forma particular da dialética entre as forças produtivas e as relações de produção” (SANTOS, 1979, p.126).

Ao admitir que o espaço geográfico é produzido pelo trabalho humano e essa produção submetida à lógica capitalista, sobretudo nas cidades contemporâneas, e assumindo a forma de mercadoria, é possível pensar em uma valorização deste espaço, uma vez que o “[...] valor de toda mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu valor de uso, pelo tempo de trabalho socialmente necessário a sua produção” (MARX, 2011, p.194).

Entretanto, esta é uma perspectiva relativamente recente dentro da teoria crítica, ganhando força no movimento conhecido como *spatial turn*, na segunda metade do século XX, aproximando a questão espacial ao marxismo. Até então, o espaço era considerado um dado absoluto, natural, não-produzido, em que o “[...] o ‘valor’ da propriedade imobiliária na economia capitalista, não passa da renda que ela proporciona, capitalizada a determinada taxa de juros” (SINGER, 1980, p.78).

A discussão defendida por Singer (1980) do uso do solo urbano na economia capitalista, identificada por ele como propriedade privada, é antes de tudo um fragmento do espaço geográfico, reverberando o entendimento de Marx sobre o uso do solo a partir da Renda da Terra. Para essa corrente de pensamento, conforme identifica Silva (2012, p. 101), a terra não teria valor, mas sim preço, pois

o preço da terra seria formado, considerando o monopólio da propriedade privada, a partir da disputa inter-capitalista pelo acesso a terra. Não haveria um mercado de terras urbanas, simplesmente pelo fato de ninguém ser capaz de “produzi-la”, e dessa forma o preço da terra seria totalmente formado pela demanda.

Ainda sobre a questão do preço da terra, para esta corrente de pensamento, as variáveis que o determinam em diferentes lugares estão relacionadas com o “[...] conceito de sobrelucro e de efeitos úteis de aglomeração” (SILVA, 2012, p.101),

aproximando a discussão com os autores clássicos da Economia Política, com Von Thünen.

Na perspectiva da economia política da cidade, a discussão da renda da terra urbana foi adaptada do Livro III d'O Capital de Marx, que discute na seção VI a *Transformação do Lucro Extra em Renda Fundiária*. Porém, vale ressaltar que Marx, ao apresentar estes conceitos, estava preocupado em explicar esta renda a partir da propriedade fundiária, que

[...] é uma forma histórica específica, a forma *transformada* mediante a influência do capital e do modo de produção capitalista, seja da propriedade fundiária feudal, seja da agricultura de pequenos-camponeses voltada à subsistência, na qual a *posse* da terra constitui um dos pré-requisitos da produção para o produtor direto, e em que sua *propriedade* aparece como a condição mais vantajosa para a prosperidade *de seu* modo de produção (MARX, 2017, p.719).

Neste ponto, são apresentadas as formas possíveis de renda fundiárias e suas relações antagônicas entre as classes dos proprietários fundiários, que receberiam renda dos capitalistas pelo arrendamento do uso do solo, ou seja,

[...] na prática, aparece como renda fundiária tudo o que o arrendatário paga como arrendamento ao proprietário da terra em troca da autorização para cultivar o solo. Quaisquer que sejam os componentes desse tributo, quaisquer que sejam as fontes das quais ele provenha, ele tem em comum com a renda fundiária propriamente dita o fato de que o monopólio de uma porção do globo terrestre capacita o proprietário a cobrar o tributo, a impor essa taxa (MARX, 2017 p.729).

Porém, a discussão é que no âmbito da cidade, a propriedade privada imobiliária é passiva somente de uma renda da terra e o seu preço expressa o que se deve pagar para o proprietário fundiário pelo uso do imóvel em razão da sua localização e dos efeitos de aglomeração, por estarem próximos a equipamentos públicos e comerciais, ou somado a isso a propriedade privada é um produto, não mais natural, mas transformado pelas técnicas de produção capitalista, sendo ao mesmo tempo em produto e meio de produção, além de preço, de renda, também teria valor.

Para isso, pode-se acrescentar para a compreensão do espaço urbano a lei de valor, conforme explica Lipietz (1988, p.114), esta é

a lei que governa as trocas em função do trabalho cristalizado nos produtos – realiza, pois, a *alocação* da capacidade de trabalho social entre as diferentes unidades de produção privada pertencentes aos diferentes ramos e a *realocação* do produto entre as unidades e entre trabalhadores e não-trabalhadores.

Discutir uma produção do espaço urbano é, por lógica, admitir que além de uma renda fundiária, o espaço também teria valor, ou “*Dito de outra maneira, existe uma lei do valor no espaço?* Uma lei tal que, através do cálculo privado de cada unidade, regule o problema de sua inserção no espaço social, que materializa o trabalho social nas outras unidades e de seu acesso ao trabalho destas unidades?” (LIPIETZ, 1988, p.118).

Sobre a existência de uma lei do valor no espaço, Lipietz (1988) retoma o questionamento apresentado por Santos (1979), cujo em texto mais recente, do início da década de 1990, complexifica essa discussão ao questionar se pode

[...] pensar a *terra urbana*, o *produto urbano* do trabalho social, o *espaço urbano* como um valor de uso indivisível, criador de um valor de troca para as máquinas, os escritórios, as múltiplas atividades nele situadas? Ou, em outras palavras, haverá um valor de troca atribuído a uma máquina, um escritório ou outra atividade, em função de sua localização sobre um *locus* que, em si mesmo, é um valor de uso? (SANTOS, 2012, p.124).

Sobre uma lei do valor no espaço (LIPIETZ, 1988) ou uma lei espacial do valor (SANTOS, 1979), no âmbito da geografia brasileira, esta discussão foi aprofundada por Moraes e Costa (1997), a partir da perspectiva da Valorização do Espaço, tendo como referência Marx, na Economia Política, e Milton Santos, na Geografia, para os autores, “inicialmente, para fins de análise, temos que fazer uma distinção entre valor *no* espaço e valor *do* espaço” (MORAES; COSTA, 1997, p.123, grifo dos autores).

A valorização do espaço apresentado por Moraes e Costa (1997) tem como base a noção do espaço enquanto condição universal e preexistente do trabalho. O valor *do* espaço é compreendido por duas parcelas, a primeira diz respeito à riqueza natural, pois, “as desigualdades naturais da superfície da terra, sobrepõem-se às desigualdades de alocação de trabalho” (MORAES; COSTA, 1997, p.124).

Esta primeira parcela estaria mais próxima dos autores que advogam que a terra teria preço e não valor, pois os atributos naturais não são obra do trabalho humano, mas suporte para atividades produtivas, porém, incorpora-se a este solo a segunda parcela, aquela “[...] que é precipuamente obra do trabalho. Com o desenvolvimento das forças produtivas da sociedade, há uma tendência geral à construção de formas mais duráveis sobre o espaço, produções materiais que *agregam* ao solo” (MORAES; COSTA, 1997, p.125), constituindo a base da produção do espaço.

O valor do espaço se apresenta enquanto um dado absoluto, representado pelas condições naturais e socialmente produzidas de um determinado pedaço de solo, sendo nessa *forma* espacial que se manifestam as rendas fundiárias (MORAES; COSTA, 1997). Porém, o espaço geográfico não é apenas absoluto, ele também é relativo e relacional (HARVEY, 1993; 2012) ou uma totalidade em movimento (SANTOS, 2014a), dotado de uma espacialidade, neste sentido se apresenta o valor *no* espaço.

A dimensão da espacialidade é mais subjetiva que o espaço absoluto, pois ela

[...] não pertence à esfera deste ou daquele lugar concreto, mas é uma característica imanente de qualquer processo, seja ele social ou natural. [...] A espacialidade, enquanto atributo, está contida em todo o processo de criação de valor. Ela é a mediação necessária para a compreensão de uma manifestação histórica concreta. Na busca da totalidade, a espacialidade é um elemento de concreção (MORAES; COSTA, 1997, p.128).

As relações produtivas se dão em um determinado ponto na superfície terrestre, que é o somatório do substrato natural com o trabalho morto (MORAES; COSTA, 1997; SANTOS, 2014) materializado na paisagem. Porém, só possui sentido de existência na relação indissociável, da parte absoluta com o todo relacional, com a totalidade, que é em si mesmo a espacialidade do lugar.

Neste sentido, pode-se falar em produção do espaço, enquanto produto, em que se apoia em um substrato que já foi unicamente natural, mas quando passa a integrar ao circuito capitalista passa por uma transmutação, cuja localização, passível de uma renda fundiária, também passa por um processo de valorização.

Sendo assim, a diferença do preço do metro quadrado entre New York<sup>4</sup> e Nova Iorque<sup>5</sup> não é obtido somente pela renda fundiária, mas também pela valorização das características singulares de seus espaços produzidos e como estes participam na economia globalizada, partindo do lugar para o mundo, pois “[...] se desejamos verdadeiramente encontrar uma lei espacial do valor, é preciso procurá-la sobretudo no funcionamento da economia mundial e, em seguida, em suas repercussões locais” (SANTOS, 1979, p.126).

Sobre o valor do espaço, Harvey (1980) destaca que é preciso levar em consideração o valor de uso e o valor de troca do solo e das benfeitorias. A distinção entre valor de uso e valor de troca, conforme destacada por Harvey (1980),

---

<sup>4</sup> A cidade mais populosa dos Estados Unidos, localizado no estado de New York, com uma população de 8.804.190 em 2020 (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2023).

<sup>5</sup> O município menos populoso do estado do Maranhão, com 4.320 habitantes em 2022 (IBGE, 2023b).

desempenhou um papel crucial para os economistas políticos do século XIX, como destaque para as obras *Os princípios de Economia Política e Tributação*, de Ricardo, e *O Capital*, de Marx. Harvey (1980, p.131) recorre a Jevons, com a obra *The Theory of Political Economy*, de 1871, para explicitar que “ele tornou valor de uso igual à ‘utilidade total’, e valor de troca à ‘proporção de troca’”.

A essa discussão da economia política clássica, Harvey (1980, p.132) evoca o pensamento de Marx, ao destacar que ele “[...] usa as palavras de modo dialético e relacional. Valor de uso e troca não têm significado em si próprios”.

Para Marx (2011, p.97),

A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. Mas essa utilidade não flutua no ar. Condicionada pelas propriedades do corpo da mercadoria [*Warenkörper*], ela não existe sem esse corpo. Por isso, o próprio corpo da mercadoria, como ferro, trigo, diamante etc., é um valor de uso ou um bem.

O valor de troca, por sua vez “[...] aparece inicialmente como a relação quantitativa, a proporção na qual valores de uso de um tipo são trocados por valores de uso de outro tipo, uma relação que se altera constantemente no tempo e no espaço” (MARX, 2011, p.97). Sobre este ponto, Harvey comenta que o processo de criação de valor de troca “[...] reside no processo social de aplicação do trabalho socialmente necessário aos objetos de natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem”.

Se o resultado do processo da aplicação do trabalho social na produção de mercadorias gera valores de troca e de uso, o espaço também é um produto dotado de valor, uma vez que

não há produção que não seja produção do espaço, não há produção do espaço que se dê sem o trabalho. Viver, para o homem, é produzir espaço. Como o homem não vive sem trabalho, o processo de vida é um processo de criação do espaço geográfico (SANTOS, 2014b, p. 96-97).

A afirmação de que o espaço é produzido pela ação do trabalho humano não pode ser encontrada n’O Capital de Marx, pois seria uma cobrança anacrônica dos seus escritos do século XIX, uma vez que essa discussão emerge da teoria crítica a partir do movimento do *spatial turn* que aproximou a teoria marxista da análise espacial na segunda metade do século XX. Entretanto, é possível identificar em alguns trechos, sobretudo quando Marx, no Livro III d’O Capital, exemplifica a renda diferencial II sobre a aplicação de trabalho para modificar uma condição natural do solo a partir de uma mudança legal, tendo neste modo, a produção de um espaço especializado para a

triticultura com o objetivo de extrair sobrelucro por meio da renda diferencial II. Segundo Marx (2017, p.792)

quando o cultivo se intensificou na Inglaterra depois da abolição das leis dos cereais, uma grande quantidade de terras anteriormente destinadas ao cultivo de trigo passou a ser utilizada para outros fins, em especial para a pecuária, enquanto as zonas de terras férteis mais apropriadas ao cultivo de trigo foram drenadas e melhoradas; desse modo, o capital destinado à triticultura concentrou-se num território mais restrito.

No trecho acima, verifica-se tanto uma transformação produtiva do espaço a partir de uma perspectiva legal, a abolição das leis dos cereais<sup>6</sup>, quanto para uma divisão territorial do trabalho, aplicando novos usos do território em áreas anteriormente destinadas à aplicação de trigo, quanto com a incorporação, a partir de avanços técnicos no processo de drenagem e melhoria do solo, de novas áreas para a triticultura, produzindo um espaço especializado e concentrado para a produção deste cereal.

Embora o foco de Marx (2017) não fosse as transformações espaciais em detrimento da produção de sobrelucro a partir da renda diferencial II, mas sim explicar o processo em que ela ocorre, ao evocar o *in loco* em que esta renda ocorre para a sua exemplificação, com uma leitura a *posteriori*, pode-se apreender a ocorrência da produção do espaço, pois todas as ações descritas são oriundas do trabalho socialmente aplicado ao solo.

Conforme explica Harvey (1980, p.133), o sentido relacional do intercâmbio entre os valores de uso e troca se deve à condição de que “[...] os valores de uso das mercadorias tornam-se valores de uso por uma troca mútua de lugares: eles passam das mãos para as quais elas eram os meios de troca, para as mãos dos quais elas servem como bens de consumo”. Sendo o espaço um produto, como ocorre esse processo?

A compreensão do processo de valorização do espaço parte da premissa de que

o solo e suas benfeitorias são, na economia capitalista contemporânea, mercadorias. Mas o solo e as benfeitorias não são mercadorias quaisquer: assim, os conceitos de valor de uso e valor de troca assumem significado em uma situação mais do que especial (HARVEY, 1980, p.135).

---

<sup>6</sup> “No dia 15 de maio de 1846, o Parlamento de Westminster revoga a Lei dos Cereais, aprovadas em 1815 por iniciativa dos grandes proprietários de terra que queriam proteger os agricultores britânicos das importações de grãos das colônias” (ALTMAN, 2022, p.1, grifos do autor.).

Harvey (1980) elenca seis aspectos que requerem uma particular atenção do solo e as benfeitorias enquanto mercadorias, a análise que aqui se apresenta irá se deter, primeiramente, no seguinte aspecto:

(ii) o solo e as benfeitorias são mercadorias das quais nenhum indivíduo pode dispensar. Não posso existir sem ocupar espaço; não posso trabalhar sem ocupar um lugar e fazer uso de objetos materiais aí localizados; e não posso viver sem moradia de alguma espécie. É impossível existir sem alguma quantidade dessas mercadorias, e isso restringe fortemente a escolha do consumidor com respeito a elas (HARVEY, 1980, p.135).

Esse aspecto elencado por Harvey (1980), o segundo de sua lista, parece conter o dado fundamental para se pensar o espaço geográfico como produto da ação humana, pois só é possível existir em dado lugar, que já está pronto ao existir, pois,

Ao surgir no mundo, não podemos imaginar o ser em um solipsismo, em que só há objetos na sua extrema relação da dimensão do para-si, ou seja, há uma situação histórica antecedente, um universo de objetos e ações que já estão, de certa forma, prontos quando surgimos no mundo (ALMADA, 2013, p.4).

Existir em um mundo pronto, mas se refazendo em uma totalidade incompleta (SANTOS, 2014a), impõem à humanidade uma necessidade de trabalho social para garantir a sua reprodução sociometabólica. Neste período em que a existência é produzida no âmbito do capitalismo, permeado pela relação entre valores de uso e valores troca pela intersecção da mercadoria, num quadro em que a cidade é a principal formação socioespacial humana, ser um existente em meio a outros implica que minha condição de ser no mundo é definida

[...] pela relação de utilidade ou de adversidade entre as realidades que me circundam e minha própria facticidade, ou seja, a descoberta dos perigos que corro no mundo, dos obstáculos que nele posso encontrar, das ajudas que podem me ser oferecidas [...]” (SARTRE, 2013, p.671-672).

A habitação, enquanto mercadoria produzida e consumida no espaço urbano, se realiza em um intercâmbio indissociável e permanente entre o valor de uso e o valor de troca, pois, uma casa pode ser usada, ao mesmo tempo, de diferentes formas:

1 abrigo; / 2 uma quantidade de espaço para uso exclusivo dos ocupantes; / 3 privacidade; / 4 uma localização relativa que é acessível aos lugares de trabalho que “no setor de aluguel do mercado de moradias, em áreas ocupadas por oportunidades de varejo, serviços sociais, família e amigos etc. (e isso inclui a possibilidade do lugar de trabalho etc. ser localizado na própria casa); / 5 uma localização relativa que é a próxima de fontes de poluição, áreas de congestionamento, fontes de crime e risco, pessoas vistas com desagrado etc; / 6 uma localização de vizinhança que tem características físicas, sociais e simbólicas (status) /7 meio para lucrar e aumentar riqueza (HARVEY, 1980, p.136).

A casa ou a habitação, em uma expressão mais ampla, possui diferentes tipologias de uso, caracterizando o seu valor de uso, que também é um valor de troca potencial, uma vez que no âmbito do capitalismo, o acesso à moradia se dá primeiro pelo valor de troca, seja pelo aluguel ou pela compra.

A produção do espaço urbano está intrinsecamente relacionada com a produção da habitação, e essa é intensificada em quantidade e qualidade em razão dos constantes avanços técnicos no setor da construção civil, permitindo a esse ramo industrial produzir mais e mais rápido. Além de produto, essa produção também é geradora de renda para uma classe fundida em proprietários fundiários e capitalistas. Para Marx (2017, p.721-722),

A propriedade fundiária baseia-se no monopólio de certas pessoas sobre porções definidas do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com exclusão de todas as outras. Estando isso pressuposto, passemos à exposição do valor econômico, isto é, da valorização desse monopólio que se encontra na base da produção capitalista.

Sobre a renda fundiária, aplicado ao solo agrícola, Marx destacou três tipos: Monopolista, Diferencial e Absoluta. A monopolista, conforme destaca Araújo Júnior (2020, p.711),

[...] reside na escassez de terras. Ela pode ser focalizada (quando restrita a uma região específica) ou generalizada (quando aplicada à escassez absoluta de terras disponíveis para a produção). Essa escassez representa uma barreira à ampliação produtiva, gerando sobrepreço nos bens agrícolas, que se converte em renda ao proprietário.

Neste sentido, é do caráter de excepcionalidade e exclusividade da produção de determinado solo, incapaz de ser reproduzida com iguais características, que se extrai o sobre lucro por meio da renda de monopólio. Quando Marx (2017, p.902) se refere ao preço de monopólio, refere-se “[...] em geral a um preço determinado apenas pela ânsia de comprar e pela solvência dos compradores, independentemente do preço determinado pelo preço geral de produção, bem como pelo valor dos produtos.”

Marx (2017) ilustra este tipo de renda fundiária com os vinhedos. Atualmente, tem-se essa questão consolidada no mercado de produtos agrícolas, ou agroindustriais, como os vinhos, por meio do selo de Indicação Geográfica (IG)<sup>7</sup>, que “refere-se a uma qualidade atribuída a um produto originário de um território cujas características são inerentes a sua origem geográfica. Representa uma qualidade

---

<sup>7</sup> No Brasil a Indicação Geográfica é regulada pelo Título IV Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996 Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

relacionada ao meio natural ou a fatores humanos, que lhes atribuem notoriedade e especificidade territorial” (MARIOKI; DALLABRIDA, 2015, p.14), com o objetivo de agregar valor ao produto, construindo uma representação simbólica de exclusividade junto aos compradores, que certificam legalmente o caráter monopolista do produto com IG.

A renda diferencial, por sua vez, é compreendida enquanto I e II. A renda diferencial I é o

resultado da produtividade distinta de investimentos iguais de capital em áreas iguais de fertilidade e localização diversa, de maneira que a renda diferencial se determinava pela diferença entre o rendimento do capital investido no solo pior, que não gera renda, e o do capital investido no solo melhor (MARX, 2017, p.785).

Em relação à renda diferencial II, Marx (2017, p.789) destaca que ela “[...] é apenas uma expressão distinta da renda diferencial I, mas que coincide com ela quanto a seu conteúdo”. A Renda Diferencial II surge quando a mesma parcela de terra é cultivada com diferentes capitais investidos sucessivamente ou quando diferentes parcelas de terra com diferentes tipos de solo são cultivadas com os mesmos capitais.

A diferença na fertilidade do solo é o fator determinante, e a Renda Diferencial II surge da variação na produtividade do mesmo solo quando diferentes capitais são investidos nele. No caso da Renda Diferencial II, a variação ocorre no mesmo pedaço de terra em vez de diferentes tipos de solo. Ambas as formas de renda diferencial estão enraizadas na diferença da fertilidade do solo e na produtividade resultante dos investimentos de capital (MARX, 2017).

Levando em consideração a tríade espacial, Harvey (1980, p.154-155) apresenta que “a renda diferencial assume seu significado em um espaço relativo que é estruturado por diferenciais em capacidade produtiva, em localizações diferentes e que é integrado, espacialmente, através das relações de custo de transporte”.

Pensando na produção do espaço urbano, Lipietz (1974;1988) compreende a renda diferencial urbana a partir do tributo fundiário urbano, destacando o tributo diferencial exógeno e tributo diferencial endógeno. O primeiro ocorre quando “[...] o sobre lucro do capital não é apenas limitado, mas determinado pelas condições específicas do terreno no processo de produção e circulação” (LIPIETZ, 1974, p. 143), e “o tributo diferencial é determinado pela escala social do bairro, que fixa o preço de venda possível da habitação (levando em conta a distribuição de rendimentos).

A renda diferencial exógena, no contexto da produção do espaço urbano, conforme Lipietz (1974; 1988), está diretamente relacionada à noção de espaço relativo de Harvey (1980), uma vez que o preço da terra e sua valorização ocorrem a partir da relação entre a parcela privada do solo com o bairro, ou setor urbano, em que ela está inserida.

Em bairros marcados pela segregação socioespacial, nos quais grupos sociais de classes sociais marginalizadas habitam, a tendência é que o preço da terra seja menor em comparação com áreas de autosegregação da cidade, uma vez que são nestas áreas onde ocorre a maior concentração das benfeitorias do solo urbano em detrimento das áreas com déficit de infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

Essa dinâmica da renda diferencial exógena contribui para o processo de fragmentação socioespacial nas cidades, que é composto pelos elementos de segregação, autosegregação, exclusão e diferenciação adjetivados como urbanos, espaciais e socioespaciais (SPÓSITO; SPÓSITO, 2020), que refuncionaliza e reestrutura a lógica urbana das metrópoles, pequenas e médias cidades do Brasil, a partir das práticas espaciais de cidadãos, tendo como principal expressão socioespacial dessa fragmentação da tessitura urbana os condomínios horizontais murados, cidades de muros de um lado, e a segregação socioespacial da periferia de outro.

Para Gomes (2002, p.191) “as práticas sociais não são independentes de uma certa organização espacial [...]”, ele apoia a sua argumentação a partir do conceito de espaço geográfico elaborado por Milton Santos na *Natureza do Espaço*, que na sua interpretação (GOMES, 2002, p.171), “Ele é composto do dialético mantido entre a disposição física das coisas e as ações ou práticas sociais que aí têm lugar”.

As práticas espaciais de um tipo específico de cidadão (GOMES, 2002) tensionam no espaço geográfico da cidade em direção à fragmentação, a partir de uma lógica de produção de espaço urbano pelas moradias cada vez mais homogêneas e isoladas em condomínios exclusivos, murados e vigiados, distantes do antigo centro, que procuram “[...] reproduzir todos os equipamentos urbanos possíveis” (GOMES, 2002, p.186).

Nas cidades que experimentam a fragmentação socioespacial devido à proliferação de condomínios horizontais murados e vigiados, denominados por Gomes (2002) como arremedos de cidade ou ilhas utópicas, onde se desenrolam simulacros de cidadania, verifica-se que o acesso é determinado pelo padrão monetário (GOMES, 2002,). Em outras palavras, ocorre um processo de transformação nos indivíduos, que

deixam de ser simples cidadãos reivindicando direitos para se tornarem consumidores em busca de produtos e serviços personalizados e individualizados. Essa mudança é resultado da incompatibilidade dessas demandas com o caráter universal dos direitos, conforme apontado por Spósito e Góes (2013).

Destarte, principalmente em áreas de autossegregação, o sobrelucro pago ao proprietário em razão da localização do imóvel, sendo superior ao preço de custo do terreno, somado ao gasto na edificação e a taxa média de lucro, seria um tributo diferencial exógeno, uma vez que

[...] um setor já está “marcado” na divisão do espaço pelo tipo de habitação que nele se constrói, o preço do solo, já construído ou não, eleva-se ao nível suscitado por esse tipo de habitação. Mas, por seu turno, o preço do solo (o tributo exigido) torna impossível todo uso hierarquicamente inferior do solo (LIPIETZ, 1988, p.138-139).

Porém, este tributo apresentado por Lipietz (1974;1988) só é válido para áreas urbanas já edificadas, levando em consideração o processo ininterrupto da produção do espaço urbano em que entram em cena os incorporadores imobiliários e a indústria de construção de moradias, envolvidos na produção de novos valores de uso para solos ainda não incorporados no tecido urbano, acrescentando no mercado imobiliário novos valores de troca, é o tributo diferencial endógeno que passa a figurar na renda urbana, “[...] que se torna determinante é o cálculo interno do planejador, a relação entre o capital a investir e o lucro esperado” (LIPIETZ, 1988, p.141).

No cenário da habitação, a realização do tributo diferencial endógeno só é possível em razão da articulação entre os incorporadores e construtoras com as instituições financeiras, uma vez que estas “[...] estão interessadas em obter valores de troca por meio de financiamentos de oportunidades ou aquisição de valores de uso” (HARVEY, 1980, p.141), sendo esta uma característica relacional no espaço, incorporando “[...] relações internas; influências externas são internalizadas em processos ou coisas específicos através do tempo” (HARVEY, 2012, p.12), alocação tanto do ganho futuro em razão do investimento, entrando em cena tanto as questões relativas à localização, como o quadro macroeconômico em que se organiza a sociedade.

Na produção do espaço urbano através da habitação, o valor de troca e o valor de uso é cambiado de acordo com os agentes do mercado de moradia (HARVEY, 1980). O acesso à habitação, enquanto valor de uso, está intrinsecamente relacionado aos valores de troca, sendo que o tributo diferencial endógeno das novas habitações, definido como o "sobre-lucro excedente realizável por hectare em um terreno,

determinado pelo nível de capital investido nesse terreno durante o processo de produção da estrutura construída" (Lipietz, 1974, p. 148), desempenha um papel fundamental na dinâmica do cenário urbano capitalista. Esse fenômeno está associado a uma intensificação da indústria da construção civil, impulsionada pelo aumento do crédito para financiamento habitacional, resultando na configuração de diversos fragmentos urbanos dentro da mesma cidade, que engloba, no mesmo processo, de residências de alto padrão a empreendimentos populares financiados com subsídios públicos.

O espaço não é apenas um substrato material, repositório natural do trabalho humano, ele também é produzido e modificado. Esse quadro natural, ao ser habitado, passa por uma metamorfose, "o espaço é o resultado da soma e da síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade por meio da espacialidade. A paisagem tem permanência, e a espacialidade é um momento" (SANTOS, 2014b, p.80).

Esse movimento do espaço com a sociedade, por meio da ação com os objetos entendidos como trabalho humano, incorpora na paisagem, no solo, valores de uso e de troca, como espaço geográfico produzido e modificado por um conjunto desigual de técnicas, em um cenário em que

o espaço é igual à paisagem mais a vida nela existente; é a sociedade encaixada na paisagem, a vida que palpita conjuntamente com a materialidade. A espacialidade seria um momento das relações sociais geografizadas, o momento da incidência da sociedade sobre um determinado arranjo espacial (SANTOS, 2014b, p.80).

A espacialidade, momento em que participam a sociedade e a paisagem, enquanto substrato em que se apoia o trabalho realizado, é um meio permeado pela técnica, em razão da massiva incorporação da ciência e da informação nas formas de produzir, marcando o que Santos (2014a) identificou como meio técnico-científico-informacional. O espaço é um acúmulo desigual dessas técnicas, com a produção de um espaço urbano diferenciada pelo nível de integração de cada fragmento da cidade com as técnicas mais contemporâneas de produção, sendo uma variável diferencial do valor do solo urbano.

O preço do solo urbano tem um valor absoluto, determinado pela sua localização, um valor relativo, determinado pela sua comparação com outros solos urbanos na mesma cidade e um valor relacional, impondo simbologias modernas ou atrasadas a parcelas da cidade, mecanismo utilizado nas campanhas publicitárias dos investimentos promovidos pelos incorporadores imobiliários, pela lógica de quanto

maior a integração técnica-científica-informacional maior o valor da habitação, e o inverso também é verdadeiro.

A compreensão da produção do espaço como um processo dinâmico, em que são produzidos territórios opacos e luminosos<sup>8</sup> no espaço urbano que fragmentam o tecido urbano com habitações segregadas e autosegregadas, como espectros mais visíveis deste fenômeno, perpassa pelo entendimento de que o espaço da cidade não é apenas um substrato natural, mas também uma construção social, onde o acesso à habitação desempenha um papel central na interação entre valores de troca e valores de uso.

---

<sup>8</sup> Noção elaborada por Santos (1997;2014) para se referir sobre a composição dialética do território a partir da densidade técnica-científica-informacional e de capital, cujas áreas concentradas são as luminosas e as rarefeitas são as opacas, em que “[...] crava no organismo urbano, áreas ‘luminosas’, constituídas ao sabor da modernidade e que se justapõem, superpõem e contrapõem ao resto da cidade onde vivem os pobres, nas zonas urbanas ‘opacas’” (SANTOS, 1997, p.25).

## 2 HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Ao analisar o espaço urbano a partir da economia política da cidade, a habitação, uma necessidade intrínseca à existência humana (HARVEY, 1980), torna-se uma variável chave para compreender os processos em curso. Lefebvre (2011, p.87) destaca que “o urbano se baseia no valor de uso”, mas este, na economia capitalista, não é um valor absoluto, mas sim relacional, intercambiando com valor de troca. Neste sentido, o urbano também é valor de troca.

Enquanto valor de troca evoca-se a mercadoria, que

[...] superou todas as barragens (e esse processo não terminou; o automóvel, atual objeto-piloto no mundo das mercadorias, tende a superar esta última barragem: a cidade). Foi, portanto, a época da economia política e de seu reinado, com as duas variantes: economismo liberal, economismo planificador [...] (LEFEBVRE, 2011 p.127).

A partir da incorporação liberal do planejamento habitacional nas cidades, esta barreira foi superada, o valor de uso se submete primeiro aos interesses de quem se beneficia de valores de troca, em um contexto em que

mais uma vez o capital da cidade é usado diferentemente pelos diversos capitais particulares. O problema da habitação popular também se inclui nesta óptica, e, por isso, se submete, nas suas soluções, às oscilações de conjuntura e não às necessidades estruturais e permanentes da população; o comando fica com o mercado especulativo e não com a problemática da habitação (SANTOS, 2012, p.131-132).

O acesso à habitação, um valor de uso, por meio de um valor de troca, está na base da valorização do espaço, rendendo ao proprietário um tributo diferencial endógeno (LIPIETZ, 1974;1988). Contribuindo, assim, para o processo de fragmentação socioespacial, que a agenda de planificação liberal impõe às conformações urbanas, uma vez que ocorre uma divisão social territorial da habitação, em bairros ou áreas, com preço da terra com valores elevados, em função de suas características específicas, seguindo a lógica de quanto mais integrado ao meio técnico-científico-informacional, maior será este preço, em que a terra assume um caráter monopolista de acesso, sendo o inverso também verdadeiro.

No cenário da habitação, Harvey (1980, p.146) destaca que

Há uma classe de consumidores de moradia que não tem nenhuma fiança de crédito e que não tem escolha senão alugar onde possam. Uma classe de proprietários surge para prover necessidades desses consumidores, mas, desde que os consumidores não têm escolha, os proprietários, como as classes, têm poder de monopólio.

O caráter monopolista que os proprietários exercem sobre a propriedade privada, em um cenário de competição generalizada por acesso a melhores habitações, de um modo geral, empurra os mais pobres para as áreas em que o preço ou aluguel da habitação é menor, os aspectos deficitários de infraestrutura, mobilidade e equipamentos públicos justificam por um lado os menores preços e por outro, segregam, em razão da mobilidade deficitária, a parcela mais pobre do acesso às demais partes da cidade.

No cenário monopolista de acesso à moradia,

Os ricos, estão plenos de escolha econômica, são mais capazes de escapar das consequências de tal monopólio, do que os pobres, cujas escolhas são muitíssimas limitadas. Por isso chegamos à conclusão fundamental de que o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está aprisionado nele (HARVEY, 1980, p.146).

A dominação do espaço urbano pelos mais ricos, resultando em autosegregação, e a limitação dos menos privilegiados, manifestando-se como segregação, são elementos fundamentais no processo de fragmentação socioespacial delineado por Sposito e Sposito (2020). As condições materiais e imateriais da habitação surgem como dimensão cotidiana imediata desse fenômeno, uma vez que todos necessitam de habitar em algum lugar de alguma forma. A desigualdade social na cidade se manifesta de maneira concomitante, com a coexistência de condomínios murados exclusivos e moradores em situação de rua.

A transformação da habitação em mercadoria impõe formas urbanas à cidade, marcando em suas feições uma divisão social do território. Esse processo é a materialização, a parte visível das desigualdades socioeconômicas do capitalismo. A disparidade no acesso à habitação, nestas primeiras décadas do século XXI, permite empirizar o tecido urbano fragmentado da cidade na dimensão do cotidiano. Neste cenário, além da classe dos proprietários e dos usuários de moradia, merece destaque para o Estado, enquanto ente político que gere o ordenamento jurídico territorial de um determinado recorte espacial, que em uma perspectiva burguesa, impõe a forma de usar o território em razão do mercado em detrimento do interesse social coletivo.

No âmbito da economia política, o Estado capitalista é compreendido em razão do seu “[...] papel constitutivo no processo de acumulação. Este processo é, como

vimos, contraditório e permanente instável porque concretiza historicamente em lutas de classes” (SANTOS, 1982, p.21), ou ainda, ao resgatar o pensamento de Engels, Pereira (2013, p.9) destaca que “o Estado é o mecanismo criado pela própria sociedade para impedir sua própria destruição”, uma vez que as contradições internas do capitalismo podem colocar em risco a reprodução sociometabólica do Capital.

O Estado apresenta-se como um conciliador de classe, garantindo o funcionamento mínimo do ordenamento jurídico-territorial de determinada sociedade,

Isso ocorre porque o Estado *integra* as determinações estruturais do sistema do capital, e suas necessárias funções corretivas/solucionadoras só podem ser *internas* a ele. Assim, o Estado não pode *eximir-se* da *crise estrutural* em desdobramento do sistema do capital como um todo (MÉSZÁROS, 2021b, p.231, grifos do autor).

Se “a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade [...]” (SANTOS, 2014a, p.338), o papel do Estado é garantir *internamente* uma coesão estrutural do nível nacional com os processos globais de acumulação do capital, em um ténue equilíbrio de uma sociedade fragmentada em classes sociais. Para minimizar as convulsões sociais, no âmbito da cidade, políticas urbanas implementadas pelo Estado capitalista podem “[...] fazer concessões às reivindicações e necessidades dos trabalhadores, visando atenuar o potencial conflitivo dessa classe” (PEREIRA, 2013, p.13).

Porém, é preciso considerar em que momento da economia política se encontra a organização capitalista do Estado. Em períodos de estado de bem-estar-social, esses elementos podem ser apresentados no planejamento estatal. Entretanto, em períodos em que a ação global impõe como norma aos territórios nacionais uma racionalidade única (SANTOS, 2014), em que as premissas neoliberais internacionais impõem o ritmo dos ajustes internos, a ação do Estado deixa de atenuar a contradição capitalista, em função das necessidades dos trabalhadores, para produzir um instrumental político e jurídico e capitalizar as reivindicações dos trabalhadores em mercadorias.

Trazendo essa questão para realidade brasileira, especificamente para a década de 1990, em que a economia política que debuta na Nova República, oficializada com promulgação da sétima constituição brasileira de 1988, têm nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) a missão de impor a agenda globalizante de austeridade e neoliberalismo do Fundo Monetário Internacional (FMI) do Banco

Mundial, sobretudo este último, por meio da Reforma do Estado Brasileiro (COSTA, 2000).

As reformas do Estado são ajustes às crises inerentes do capitalismo. Em sua perspectiva neoliberal sobre o mercado imobiliário, incidem diretamente na habitação. No Brasil, um desses ajustes foi regulamentado pela Lei 9.514 de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, mas que na prática muda a relação de valores da habitação. O valor de uso da moradia passa a ficar mais dependente do valor de troca, em função do uso do território pelos agentes do mercado imobiliário, que produzem espaço urbano como meio de obtenção de valor e acumulação de capital.

Em 9 de junho de 1997, os então Ministros de Estado, Antônio Kandir do Ministério do Planejamento e Orçamento, e Pedro Malan, Ministro da Fazenda, do primeiro mandato do Presidente FHC, em um memorando interministerial N°32/MPO-MF encaminhado ao presidente da república, expõe a argumentação que acompanha o projeto de lei (PL) N° 3.242/97, que viria a ser a Lei N° 9.514/97.

No memorando, os ministros destacam a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a importância do Banco Nacional de Habitação (BNH) para o crédito imobiliário. Porém, afirmam que este modelo “[...] começou a perder o fôlego, fenômeno que se intensificou a partir de 1983” (KANDIR; MALAN, 1997, p.38) e como solução, eles apresentaram uma proposta que tinha no discurso um governo “[...] com compromisso com o atendimento da demanda de moradias, bem como com a geração de empregos e o crescimento econômico em bases auto-sustentáveis” (KANDIR; MALAN, 1997, p.39).

Na visão dos ministros, atender a demanda de moradias estava diretamente associado à neoliberalização econômica no setor habitacional a partir do que foi experienciado em outros países, nos quais, o

[...] o crescimento do financiamento habitacional está intimamente ligado à existência de garantias efetivas de retorno dos recursos aplicados, liberdade na contratação das operações e um mercado de crédito imobiliário dinâmico capaz de canalizar recursos a longo prazo (KANDIR; MALAN, 1997, p.39).

No discurso interministerial, a modernização da lei de acesso ao financiamento habitacional é apresentada como uma resposta a uma demanda da população. Entretanto, este PL mostrou-se muito mais preocupado em promover

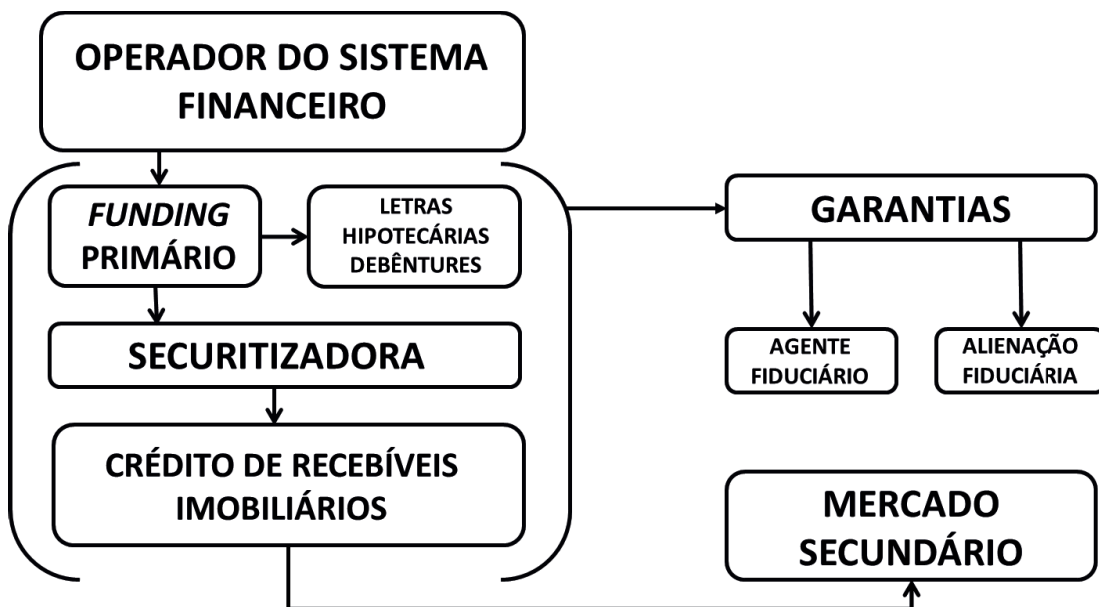
garantias e fluidez para operações financeiras lastreadas em capital imobiliário, materializadas na paisagem urbana. Isso possibilitaria que bens imóveis, muitas vezes com baixa liquidez, presos a um pedaço de chão, fossem comercializados de forma mais ágil e com baixo risco nos mercados primários e secundários, inclusive em bolsas de valores.

O PL nº 3.242/97 colocou o setor imobiliário brasileiro na era da globalização neoliberal do final do século XX, por meio deste, o Poder Executivo visava

[...] segundo as diretrizes da desregulamentação da economia a modernização dos instrumentos e mecanismos de financiamento à atividade produtiva. Seu objetivo fundamental é estabelecer as condições mínimas necessárias ao desenvolvimento de um mercado de financiamento imobiliário, para o que se criam novos instrumentos e mecanismos que possibilitam a livre operação do crédito para o setor e a mobilização dos capitais necessários à sua dinamização (KANDIR; MALAN, 1997, p.39).

Com a proposta de desregulamentação da economia associada à ideia de livre mercado, os ministros introduziram operações no mercado imobiliário baseadas na seguinte movimentação, conforme apresenta a Figura 1:

**FIGURA 1- ESQUEMA DO MERCADO IMOBILIÁRIO A PARTIR DO PL 3.242/97**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Kandir e Malan (1997).

Na Figura 1, o operador do sistema financeiro é representado pelos bancos, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança, hipotecária e outras

entidades; o *funding* primário consiste no recurso captado pelo operador da operação para realizar financiamento imobiliário. A securitização foi a grande inovação neoliberal deste PL, pois ele surge com o intuito de “[...] alavancar o mercado secundário de créditos imobiliários” por meio de uma “[...] companhia securitizadora imobiliária, organizada sob a forma de sociedade por ações, segundo modelo adotado com sucesso em outros países” (KANDIR; MALAN, 1997, p.40).

O papel das securitizadoras e dos Créditos de Recebíveis Imobiliários (CRI), isto é, “[...] um título de crédito nominativo, de livre circulação, lastreado em créditos imobiliários, que constitui promessa de pagamento em dinheiro” (KANDIR; MALAN, 1997, p.40), foi analisado por Abreu, Melazzo e Ferreira (2020), que apresentam um debate sobre os mecanismos que transformam ativos físicos de baixa liquidez, isto é, produtos imobiliários, em um ativo financeiro, com elevada liquidez e sem entraves a sua circulação, que são os CRI; Melazzo *et al* (2021), por sua vez, analisam a trajetória e especificidades do processo de financeirização da habitação a partir da compreensão de como os CRIs vêm contribuindo para a ampliação deste fenômeno.

Entretanto, o foco do presente trabalho é uma das etapas do esquema do mercado imobiliário apresentado pelo PL nº 3.242/97 e posteriormente promulgado pela Lei nº 9.514/97, tendo como base, em um primeiro momento, o histórico legislativo da introdução do negócio jurídico da alienação fiduciária de coisa imóvel no mercado imobiliário brasileiro, e em segundo momento as implicações deste tipo de garantia nos contratos de financiamento habitacional de programas de habitação popular como o Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2021; 2023-).

### 3 ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE COISA IMÓVEL

Um dos fundamentos marxistas do Estado é que esse “[...] não representa o bem-comum na sociedade, mas representa a expressão política da estrutura de classe dessa sociedade” (PEREIRA, 2013, p.10). Para o Estado moderno, esta estrutura de classe, ou ordem social, é sobretudo contratual. Ao buscar suas raízes em Rousseau (2005, p. 22), “[...] a ordem social é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros. Esse direito, todavia, não vêm da Natureza, está, pois, fundamentado sobre convenções”. Deste modo, o Estado é uma construção humana a partir do coletivo social, que apresenta uma forma idealizada de sociedade manifesta em uma porção do espaço, o seu território.

Nesta perspectiva, o território é normatizado, regulamentado, organizado por um conjunto de leis, decretos e códigos que corporificam a forma social idealizada em um dado território, e sendo a partir de Engels, “[...] o resultado e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes” (PEREIRA, 2013, p.10), o contrato social seria um acordo idealizado, de sociedade e território, em que, em um sentido contemporâneo da democracia, garantia direitos e deveres ubíquos a todos os seus habitantes.

A manifestação do contrato social mais recente da idealização do Estado brasileiro sobre o território nacional é expressa pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo todas as partes constituídas “[...] iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 2023, p.2).

O Estado brasileiro é fundamentado em três poderes independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, é composto por duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Suas atribuições incluem a discussão de projetos de lei, tanto em comissões permanentes quanto temporárias. Estes projetos passam por etapas de debates, modificações e, por fim, são votados no pleno da Câmara e do Senado. Posteriormente, são encaminhados ao Presidente da República, o chefe do Poder Executivo, que pode sancioná-los ou vetá-los, total ou parcialmente, conforme estabelecido no ordenamento jurídico específico previsto no Art. 66 da Constituição (BRASIL, 2023).

É por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto que as partes do contrato social do Estado Brasileiro, em sua evocação de 1988, elegem os seus representantes por município, unidade federativa e união, a cada quatro anos para os representantes do executivo e legislativo e especificamente a cada oito anos para o senado federal.

A normatização legislativa, presente na Constituição Brasileira de 1988, apresenta-se como uma idealização de um território nacional democrático. No entanto, sendo o Estado essencialmente capitalista, composto por uma luta inconciliável de classes, o poder econômico da classe capitalista emerge no Congresso Nacional por meio das bancadas temáticas defendidas pelos deputados federais e senadores. Na prática, isso representa muito mais o lobby do grande capital do que o interesse geral da população.

E é no âmbito do interesse desta classe capitalista que a forma jurídica da Alienação Fiduciária de coisa imóvel é gestada dentro do Estado Brasileiro em sua fase neoliberal, que a partir de uma demanda real da sociedade, a demanda por moradia, desenvolveu um mecanismo que atrela esse direito social dos que fazem parte do contrato social do Estado, a partir do art. 6º da Constituição (BRASIL, 2023), aos interesses do mercado imobiliário em gerar valor de troca a partir da produção do espaço urbano por meio de financiamento imobiliário.

O ex-Deputado Federal José Chaves<sup>9</sup> (CHAVES, 2012, n/p) constatou que “no início dos anos 1990 o Brasil enfrentava grave crise habitacional, tendo em vista a debacle do Sistema Financeiro de Habitação, que culminou com a extinção do seu órgão central, o Banco Nacional da Habitação, em 1986”. A partir deste vácuo deixado no mercado imobiliário, começa a fomentar, no âmbito do poder executivo e legislativo, uma nova forma de negócio imobiliário que atende às demandas globais do capitalismo.

Em seu primeiro mandato como Deputado Federal, 1995-1999, José Chaves se aproximou dos estudos do advogado Melhim Namem Chalhub, que desenvolvia estudos na área de negócios de alienação fiduciária como instrumentos de garantia para o direito brasileiro (CHAVES, 2012). A partir disto, José Chaves solicitou ao advogado um anteprojeto de lei para regulamentar a alienação fiduciária para a garantia dos

---

<sup>9</sup> José Chaves exerceu quatro mandatos na Câmara dos Deputados Federais, são eles: Deputado(a) Federal - 1995-1999, PE, PSB, Dt. Posse: 01/02/1995; Deputado(a) Federal - 1999-2003, PE, PMDB, Dt. Posse: 01/02/1999; Deputado(a) Federal - 2003-2007, PE, PMDB, Dt. Posse: 01/02/2003; Deputado(a) Federal - 2007-2011, PE, PTB, Dt. Posse: 01/02/2007; Deputado(a) Federal - 2011-2015, PE, PTB, Dt. Posse: 01/02/2011 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

financiamentos imobiliários, resultando no Projeto de Lei nº 1.665 de 21 de março de 1996 (CHAVES, 2012) apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, aprovado em 07 de agosto de 1996.

Este PL nº. 1.665/96 tinha como objetivo acrescentar ao Código de Defesa do Consumidor e ao Código de Processo Civil a normatização da alienação fiduciária como garantia nas transações imobiliárias, introduzindo o conceito dual de propriedade do imóvel alienado, com a seguinte definição:

Art. 4 A alienação de imóveis com reserva de domínio confere ao alienante do domínio resolúvel e a posse indireta da unidade habitacional alienada, até a tradição efetiva do bem, tornando-se adquirente em depositário desse, com todas as responsabilidades e encargos que lhe incumbem de acordo com a lei civil e penal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997a, p.6).

Essa base interpretativa do direito dual da propriedade alienada se manteve no PL nº 3.242/97 e na Lei nº9.514/97, conforme explica Chalhub (2012, p.5)

O registro do contrato de alienação fiduciária atribui ao fiduciário direito de propriedade resolúvel sobre o imóvel que lhe foi transmitido; de outra parte, confere ao fiduciante direito real de aquisição, sob condição suspensiva, em posição de se tornar novamente proprietário do bem que transmitira em caráter resolúvel ao credor fiduciário.

Neste negócio, a propriedade do imóvel pertence ao credor fiduciário até o momento que o fiduciante quitar o contrato imobiliário e este tem a propriedade de uso do imóvel, que pode ser suspensa caso o contrato seja descumprido. Essa situação resulta na retomada do imóvel pelo credor fiduciário.

No PL nº1.665/96 estava previsto que, caso o devedor fiduciante esteja inadimplente com as obrigações assumidas, o credor poderia vender o imóvel a terceiros, conforme determinação Judicial prevista por acréscimos ao Código de Processo Civil.

O PL foi aprovado em comissão, recebendo voto favorável ao Relator, Expedito Júnior, para o qual

A aprovação do Projeto resultará em diminuição dos riscos do financiamento direto de unidades habitacionais, tendo por consequência o crescimento dessa modalidade de negócio imobiliário e a redução dos custos de aquisição para os compradores, em decorrência da redução do risco do negócio para o alienante (EXPEDITO JÚNIOR, 1997a, p.26).

A expectativa da inserção deste tipo de negócio era justificada no âmbito do mercado imobiliário, pois o Brasil vinha de um período hiperinflacionário, com mudança recorrente de moedas, entre as décadas de 1980 e 1990. O país estava em uma condição de subdesenvolvimento, agravado pelo acirramento da crise econômica da

década de 1970 (AZEVEDO, 2013). Igualmente, outros países também estavam nesta situação, iniciando uma

Fase de desvalorização contínua ou mesmo desigual, marcada por grande desemprego, crescentes quedas nas taxas médias de lucro, ofensivas dos patrões contra a classe trabalhadora, fechamento de fábricas, evasão de capitais, desindustrialização (SMITH, 1988, p.223).

Neste cenário de crise econômica brasileira que se costura a agenda de reformas neoliberais. Para o Brasil, as sucessivas crises econômicas resultaram em uma baixa confiabilidade de crédito, aumentando o risco de investimento. A alienação fiduciária de bens imobiliários apresentava-se como uma solução dupla, no plano do discurso, modernizava o financiamento habitacional e na economia, reduzia o risco do investimento, pois tinha o lastreamento do imóvel alienado em caso de inadimplência.

Ao passar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o PL nº 1.665/96 sob a relatoria do Deputado Nilson Gibson recebe um aditamento, implicando em um substitutivo em 18 de fevereiro de 1997, acrescentando mais detalhes ao procedimento, mantendo o caráter judicial em caso de inadimplência, mas apresentando uma tramitação acelerada no processo de execução da garantia. O Art. 6º previa que “Vencida a Dívida, e não paga, no todo ou em parte deverá o fiduciário vender o imóvel a terceiro, aplicando o produto da venda no pagamento de seu crédito e das despesas de cobrança, e a entregar saldo se houver, ao fiduciante” (GIBSON, 1997, p.44).

Conforme disposto neste artigo 6º, o fiduciário deverá notificar o fiduciante, concedendo-lhe um prazo de quinze dias para purgar a mora. Caso isso não ocorra, o fiduciário poderá liminarmente exigir a reintegração de posse do imóvel. O fiduciante terá igualmente quinze dias para apresentar sua posição a respeito e, após esse período, o juiz emitirá a sentença em até cinco dias, conforme estipulado nos artigos 8º e 9º no substitutivo deste PL.

Neste substitutivo, era previsto no Art. 12: “Quando, vendida a coisa, o produto não bastar para o pagamento da dívida e das despesas de cobrança, continuará o fiduciante obrigado pelo restante” (GIBSON, 1997a, p.45). O que se idealizava com este artigo era que a alienação fiduciária fosse um lastro confiável para os investimentos, com todo o ônus da transação sobre o fiduciário, podendo perder num prazo de mínimo de 45 dias o seu imóvel e, no pior dos cenários, permanecer pagando por algo que não tinha mais o direito futuro de posse.

O PL, desde a sua primeira versão, tinha indício de inconstitucionalidade, o que foi evidenciado pelo Deputado Federal Jarbas Lima<sup>10</sup>, em seu voto em 27 de novembro de 1996, destacou no Art. 12. Para o Deputado “[...] a matemática idealizada no Projeto é de uma absurdidade implacável: o alienante vende o bem a terceiros, soma esse valor às parcelas pagas pelo adquirente até então, e, ainda, é possível que este continue devendo ao vendedor” (LIMA, 1997a, p.48). Ao final, o Deputado Jarbas Lima vota pela rejeição do Projeto, destacando o seu caráter inconstitucional e injurídico.

O PL 1.665/96, ao final da tramitação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 02 de abril de 1997, teve a sua aprovação com o substitutivo apresentado pelo Deputado Nilson Gibson em fevereiro de 1997, mesmo com os pontos inconstitucionais observados pelo Deputado Jarbas Lima. O fato concreto é que o projeto não vigorou em lei e teve sua movimentação encerrada na própria Câmara dos Deputados em 02 de fevereiro de 1999, arquivado pela mesa diretora da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023b) quando foi arquivada. Porém, como destaca o autor deste projeto, do Deputado José Chaves:

Pouco mais de um ano depois que apresentei meu Projeto de Lei, a ideia sensibilizou o Poder Executivo, tendo o Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhado ao Congresso Nacional no dia 11 de junho de 1997, sob a forma do Projeto de Lei nº 3.242/1997, que adotou a alienação fiduciária no bojo do programa de modernização das instituições e do direito brasileiro (CHAVES, 2012, n/p).

Como visto anteriormente, o PL nº 3.242/97 não só introduziu o negócio jurídico da alienação fiduciária de bens imobiliários, enquanto garantia, mas também modernizou o mercado imobiliário, introduzindo-o no mercado financeiro por meio das empresas de securitização e da criação do CRI, cuja alienação é uma das garantias para este tipo de transação imobiliária financeirizada.

Este novo PL tramitou em caráter de urgência, ou seja, “[...] dispensa algumas formalidades regimentais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023c), sendo solicitado inicialmente pelo memorando de abertura da tramitação do PL do então Presidente da República, FHC, posteriormente cancelada a tramitação em regime de urgência pelo próprio Presidente da República em 06 de agosto de 1997, porém decidido a continuar a tramitar em regime de urgência pelo plenário da Câmara dos Deputados em 12 de agosto de 1997.

---

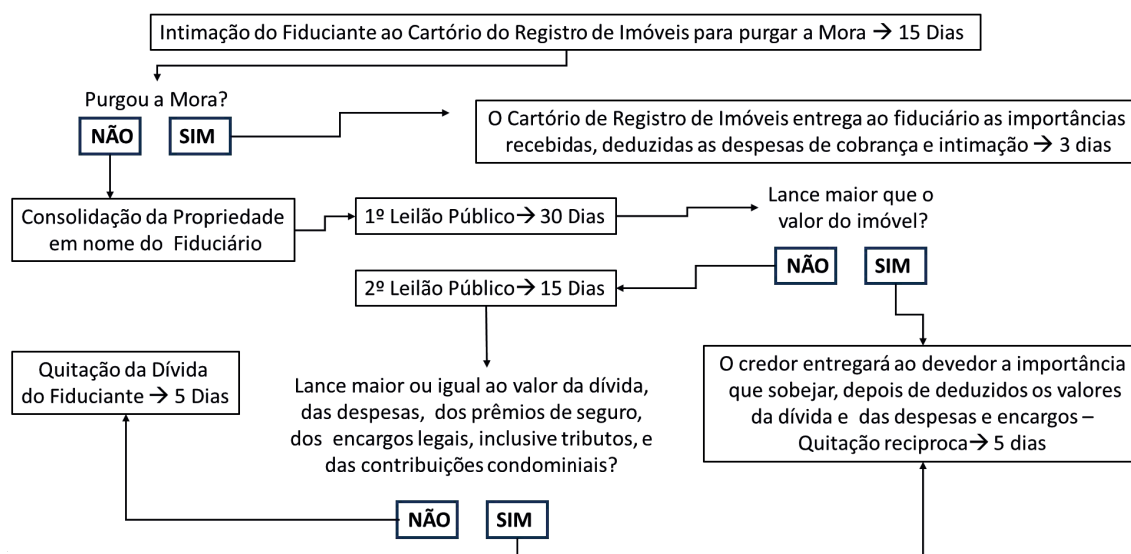
<sup>10</sup> Entre 1995 à 1999, exerceu o mandato filiado ao Partido Progressista Reformador (PPR), No ano de 2001 exerceu o mandato de suplente, entre 2 de agosto a 4 de dezembro de 2001, pelo Partido do Povo Brasileiro (PPB), representando nas duas magistraturas o Rio Grande do Sul.

A Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel<sup>11</sup> teve a sua primeira versão por meio do PL 3.242/97 e foi apresentada pelo Poder Executivo como “[...] o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, como escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, propriedade resolúvel da coisa imóvel” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997b, p.11).

A grande inovação, em relação ao PL N° 1.665/96, foi o procedimento implementado quando configurada a mora do contrato por parte do devedor, que passa a ser convocado ao Cartório do Registro de Imóveis para purgar a dívida. Caso não seja realizada, inicia-se o processo da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, impondo-lhe a venda do imóvel alienado em até dois leilões públicos extrajudiciais, e por conseguinte, extinguindo a dívida e demais obrigações do fiduciante, conforme previsto nos art. 26 e 27 do PL n° 3.242/97.

A figura 2 apresenta a movimentação da execução da Garantia da Alienação Fiduciária de Bem Imóvel de acordo com a primeira versão apresentada no texto da PL N° 3.242/97 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997b). Neste momento, é possível verificar a combinação de vários cenários possíveis, sendo a finalização mais rápida com 18 dias, implicando na purgação da mora pelo fiduciante, e o mais longo com 65 dias, resultando na consolidação da propriedade em nome do fiduciário, caso o imóvel retomando não seja vendido em segundo leilão, finalizando com a quitação da dívida do fiduciante.

**FIGURA 2 - MOVIMENTAÇÃO DA EXECUÇÃO DA GARANTIA DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE COISA IMÓVEL DE ACORDO COM A PL N° 3.242/97 - 1997**



<sup>11</sup> Na PL n° 1.665/96 era referenciada como Alienação Fiduciária de Bens Imóveis.

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Câmara dos Deputados (1997b).

O Deputado Chaves (2012) destaca que inicialmente o PL foi distribuído às Comissões legislativas de Economia, Indústria e Comércio, Finanças e Tributação e Constituição, Justiça e Redação, recebendo para a discussão 39 emendas que buscavam aprimorar o texto do projeto. Para as emendas que incidem diretamente no negócio jurídico da Alienação Fiduciária, destacam-se as 09, 10 e 23, pois elas buscavam acrescentar modificações que impusessem melhores condições para o fiduciante purgar a sua mora.

A emenda 09, de caráter modificativo, de autoria dos Deputados Nedson Micheleti, Pe. Roque e Valdeci Oliveira, buscava aumentar o prazo da intimação do fiduciante pelo Cartório do Registro de Imóveis para purgar a mora de 15 dias para 60 dias, com a justificativa de que

O prazo de 15 (quinze) dias previsto originalmente é inconcebível para qualquer tipo de operação envolvendo imóveis. O montante de recursos comprometido nas operações imobiliárias não se coaduna com a exigência de pagamento em prazo tão exíguo, principalmente com as consequências advindas do inadimplemento no sistema de alienação fiduciária (MICHELETTI; ROQUE; OLIVEIRA, 1997b, p.55).

A emenda 10, de caráter aditivo, de autoria do mesmo grupo de Deputados, buscava dificultar a configuração de mora dos imóveis de uso habitacional, acrescentando o inciso 8 no artigo 26, especificando que só será constituída mora se “[...] o vencimento e não pagamento de prestações sucessivas cuja soma equivalha a, no mínimo, 3% (três por cento) do valor total da dívida” (MICHELETTI; ROQUE; OLIVEIRA, 1997b, p.56), sob a argumentação de que

Não se pode conceber que, para os imóveis habitacionais, o mecanismo criado dê margem à consolidação da propriedade em nome do fiduciário a partir de qualquer valor de inadimplemento. Do ponto de vista social, tal possibilidade, inspirada na alienação fiduciária de bens móveis, resultaria numa situação de instabilidade que acabaria por inviabilizar o próprio SFI<sup>12</sup> (MICHELETTI; ROQUE; VALDECI, 1997, p.56).

A emenda 23, também de caráter aditivo, de autoria dos Deputados Chico Vigilante e Matheus Schmidt, também incidia sobre o prazo da intimação do fiduciante pelo Cartório do Registro de Imóveis para purgar a mora, porém, qualificando-o através

---

<sup>12</sup> O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi introduzido pelo PL N. 3.242/97 e posteriormente promulgado na Lei N.9.514/97 e tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos.

do acréscimo de um inciso ao Art. 26 de que, “nos casos em que o contrato se referir a financiamento da casa própria, o prazo previsto no § 1º será ampliado para 90 (noventa) dias” (VIGILANTE; SCHMIDT, 1997a, p.69), justificando que

Os prazos impostos para a execução do imóvel, em caso de inadimplência, são extremamente curtos. O mutuário que atrasar sua prestação corre o risco de num período inferior a um mês ter seu imóvel leiloado. Isso equivale a um despejo quase que imediato, que não dá chances mínimas ao mutuário para negociar seu débito ou se recuperar de uma má fase financeira (VIGILANTE; SCHMIDT, 1997, p.69).

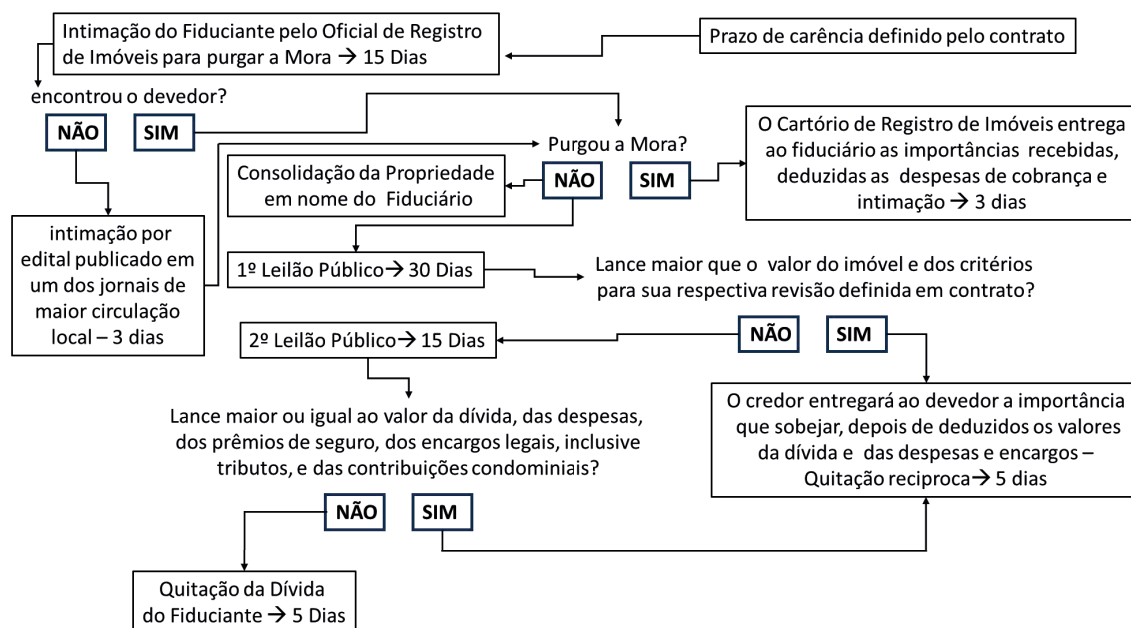
Durante as discussões na Câmara dos Deputados, esses foram os únicos deputados que, por meio de emendas, buscaram acrescentar condições favoráveis aos fiduciários, principalmente quando se trata de sua habitação, buscando não sobrepor de modo deliberado o valor de troca sob o valor de uso do imóvel enquanto moradia. Entretanto, todas foram rejeitadas com o argumento de não terem constitucionalidade, juridicidade e mérito.

O PL passou por uma série de modificações, adições e subtrações, e ao final das tratativas, com a aprovação do texto do Projeto de Lei 3.242-C, em 20 de agosto de 1997, seguindo para tramitar no Senado Federal, sendo aprovado sem alterações em 14 de novembro de 1997 e sancionado integralmente pelo Presidente da República em 20 de novembro de 1997, transformando-se na Lei Nº 9.514 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997b).

Levando em consideração a data da abertura do PL 1.665/96 que introduziu no cenário político a discussão da alienação fiduciária de bens imobiliários enquanto uma possibilidade para o mercado, a sua tramitação pelo PL 3.242/97 e consequente promulgação da Lei 9.514./97, a movimentação foi relativamente rápida, durando 1 ano, 7 meses e 26 dias, entre 21 de março de 1996 e 20 de novembro de 1997, modificando completamente o cenário da produção do espaço urbano brasileiro, contribuindo nas décadas seguintes com a aceleração produtiva na construção civil, com o objetivo de financeirizar a habitação, com a alienação fiduciária sendo o seu principal lastro garantidor.

A promulgação da Lei nº 9.514./97, em sua primeira versão, sancionada em 20 de novembro de 1997, a movimentação da execução da Garantia da Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel de acordo com a PL nº 3.242/97, sofreu várias alterações ao longo dos anos. A Figura 3 apresenta a movimentação da execução da garantia de alienação fiduciária na primeira versão, em 1997.

**FIGURA 3 - MOVIMENTAÇÃO DA EXECUÇÃO DA GARANTIA DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE COISA IMÓVEL DE ACORDO COM A PRIMEIRA VERSÃO DA LEI Nº 9.514/97 - 1997**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Câmara dos Deputados (1997).

A principal mudança na movimentação da execução da garantia de Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel com a promulgação da Lei nº. 9.514/97 se deu no prazo de carência para purgar a mora. Para a PL nº. 3.242/97, inicialmente, este prazo era apenas de 15 dias, havendo propostas de emendas para aumentar para 60 e 90 dias, este para imóveis com fins habitacionais. Porém, o entendimento final e promulgado foi de que este prazo é oriundo do acordo firmado entre o fiduciário e o fiduciante, ficando também a cargo do contrato a definição do valor do imóvel quando for a leilão e os seus respectivos critérios de revisão de valores.

Neste entendimento, o tempo total de finalização mais rápido, quando purgada a mora, é de “X+18” dias, sendo “X” o tempo de carência definido em contrato, e o mais longo, implicando na purgação da mora de “X+68” dias, ocorrendo a consolidação da propriedade em nome do fiduciário, com a venda em segundo leilão, finalizando com a quitação da dívida do fiduciante.

Nesse sentido, reforça-se que os imóveis vão a leilão extrajudicial, uma vez que não ocorre no âmbito de um processo judicial, mas sim em função do cumprimento da garantia fiduciária do imóvel alienado. Merece destaque também, que a esse prazo soma-se o processo de reintegração de posse pelo fiduciário, que consiste na desocupação do imóvel habitado pelo fiduciante ou terceiros. Sobre isso, Chalhub (2012,

p.13) argumenta que “uma vez averbada a consolidação, estará o antigo fiduciário legitimado a promover a ação de reintegração de posse do imóvel, para a qual a Lei nº 9.514/1997 prevê a desocupação no prazo de 60 dias”.

Após a sua promulgação em 1997 e até julho de 2023, a Lei nº 9.514 passou por dezesseis alterações, realizadas via medida provisória (MP) ou por lei ordinária. Dessas, doze incidiram diretamente sobre os artigos que versam sobre a alienação fiduciária de coisa imóvel. O Quadro 1 apresenta as modificações que esta lei sofreu, com destaques para o presidente da república em exercício no momento da modificação, legislação, ano, alteração, situação e incidência sobre a alienação fiduciária.

**QUADRO 1 – ALTERAÇÕES DA LEI 9.514/97**

Presidente da República	Legislação	Nº	Ano	Alteração	Situação	Incidência sobre a Alienação Fiduciária
Fernando Henrique Cardoso	Medida Provisória	2.223	2001	altera os arts. 5, 8, 16, 22, 26, 27 e 38; inclui os arts. 37-a e 37-b; revoga o par. 1 do art. 5 e o art. 36.	Revogada pela Lei 10.931/2004	Sim
Luís Inácio Lula da Silva	Lei	10.931	2004	altera os arts. 5º, 8º, 16, 22, 26, 27, 37-a, 37-b, 38.	Vigente com alterações	Sim
	Medida Provisória	221		altera par. único do art. 22 e art. 38	Convertida na Lei nº 11.076/2004	Sim
	Lei	11.076		altera par. único do art. 22 e art. 38	Vigente com alterações	Sim
Dilma Rousseff	Lei	11.481	2007	altera o art. 22	Vigente com alterações	Sim
	Lei	12.703	2012	acresce o § 3º ao art. 25	Vigente com alterações	Sim
	Lei	12.810	2013	acresce parágrafo único ao art. 31; acresce capítulo ii-a; revoga par. 3º do art. 25	Vigente com alterações	Sim
	Medida Provisória	656	2014	altera art. 41	Convertida na Lei nº 13.097/2015	Não
	Lei	13.043		altera art. 26	Vigente com alterações	Sim
	Lei	13.097	2015	altera art. 41 e revoga o parágrafo único do art. 3º	Vigente com alterações	Não
	Medida Provisória	700		altera art. 22	Vigência encerrada	Sim
Michel Temer	Lei	13.465	2017	altera arts. 24, 26, 26-a, 27, 30, 37-a, 39	Vigente com alterações	Sim
Jair Bolsonaro	Medida Provisória	1.103	2022	revoga o parágrafo único do art. 6º e os arts. 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16.	Convertida na Lei nº 14.430/2022	Não
	Lei	14.430		revoga o parágrafo único do art. 6º e os arts. 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16.	Vigente sem alterações	Não
Luís Inácio Lula da Silva	Medida Provisória	1.162	2023	altera o art. 24. revoga o parágrafo único do art. 24.	Convertida na Lei nº 14.620/2023	Sim
	Lei	14.620		altera arts. 22, 23, 27 e 37-c.	Vigente sem alterações	Sim

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023).

Entre as modificações da Lei nº 9.514/97, seis delas foram introduzidas através de medidas provisórias pelo Poder Executivo, destas seis, quatro foram efetivamente convertidas em leis permanentes, uma foi revogada e outra teve sua vigência expirada. A MP nº 2.223/01<sup>13</sup>, emitida durante o segundo mandato do governo de FHC, foi revogada pela Lei nº 10.931/04<sup>14</sup>. Todavia, tanto essa lei quanto a Lei nº

<sup>13</sup> Medida Provisória Nº 2.223, de 4 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Letra de Crédito Imobiliário, a Cédula de Crédito Imobiliário e dá outras providências.

<sup>14</sup> Lei Nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário,

11.481/07<sup>15</sup> incorporaram todas as modificações que estavam originalmente previstas na MP Nº 2.223/01.

Uma situação semelhante aconteceu com a MP Nº 700/15<sup>16</sup>, cuja vigência expirou. Esta MP foi promulgada durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff e incluiu a adição do item “V” ao inciso primeiro do artigo 22 da Lei Nº 9.514/97. Essa modificação específica foi posteriormente incorporada à Lei Nº 14.620/23<sup>17</sup>, que é o resultado da conversão em lei da MP Nº 1.162/23<sup>18</sup>, emitida durante o terceiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A Lei nº 9.514/97 sofreu três alterações significativas no âmbito da alienação fiduciária da coisa móvel e uma alteração de nível estrutural, em função da alteração da normatização de instituição securitizadora e recebíveis, introduzidas pela Lei nº 14.430/22<sup>19</sup>.

---

altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

<sup>15</sup> Lei Nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.

<sup>16</sup> Medida Provisória Nº 700 de 8 de dezembro de 2015, que Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

<sup>17</sup> Lei Nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

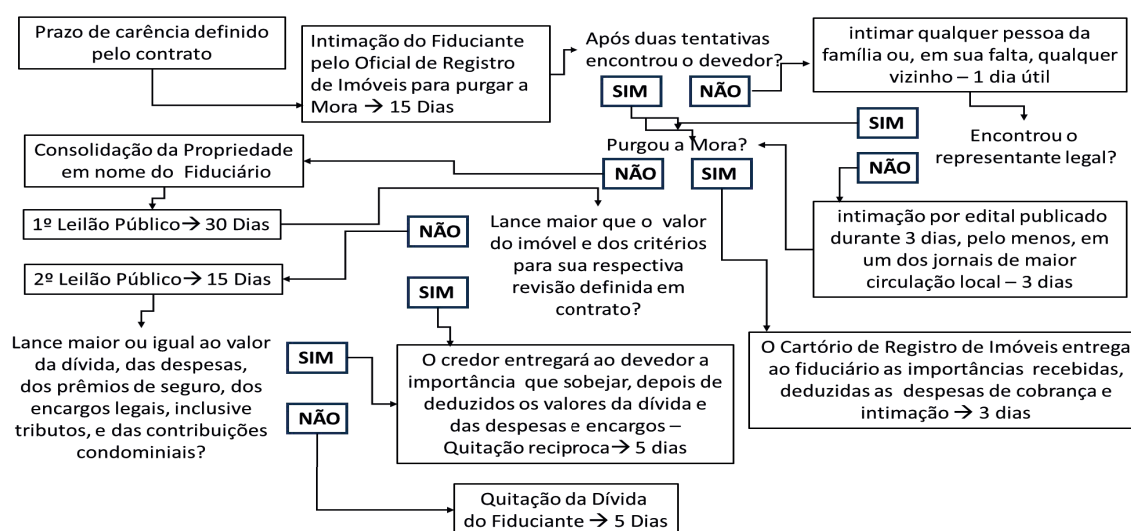
<sup>18</sup> Medida Provisória Nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.

<sup>19</sup> Lei Nº 14.430, de 3 de agosto de 2022, que que dispõe sobre a emissão de Letra de Risco de Seguro (LRS) por Sociedade Seguradora de Propósito Específico (SSPE), sobre as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de Certificados de Recebíveis e sobre a flexibilização do requisito de instituição financeira para a prestação do serviço de escrituração e de custódia de valores mobiliários; altera as Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 4.594, de 29 de dezembro de 1964, e o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.331, de 1º de setembro de 2016, e 13.986, de 7 de abril de 2020.

A primeira modificação, no âmbito da Alienação Fiduciária, se deu em função da adição do inciso 1º no art. 22<sup>20</sup>: “§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena” (BRASIL, 2023c, p.4). Essa abertura para a contratação por uma variedade de agentes, incluindo indivíduos e empresas, amplia o alcance e a aplicabilidade desse tipo de transação no contexto da financeirização, com objetivo de ampliar as transações com alienação fiduciária para além da aquisição de imóveis, mas sim, tendo o imóvel como base para a criação de fundos de investimentos com riscos variados.

A segunda modificação diz respeito ao detalhamento dos procedimentos para constituição da mora, ampliando o Art. 26, especificando a atuação do oficial Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel nos casos de intimação, acrescentando que em condomínios e conjunto imobiliários a intimação pode ser feita à portaria. Em relação aos Leilões, a principal mudança se deu pelo acréscimo dos meios eletrônicos para comunicar o devedor e para publicação dos editais. A figura 4 apresenta a movimentação da execução da alienação fiduciária de coisa móvel de acordo com as alterações mais recentes, até julho de 2023.

**FIGURA 4- MOVIMENTAÇÃO DA EXECUÇÃO DA GARANTIA DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE COISA IMÓVEL DE ACORDO COM A LEI Nº 9.514/97- JULHO/2023**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023c).

<sup>20</sup> Inserido inicialmente pela MP 2.223/01, editada pelo governo FHC, revogada em 2004 pela Lei 10.931/04, no primeiro mandato do Presidente Lula e no seu segundo mandato reintroduzida pela Lei 11.481/07.

Nesta atualização as principais alterações se deram no âmbito da intimação, que nas situações que o devedor não é encontrado, ela pode ser feita ao funcionário responsável pela portaria, nos casos de edifícios e condomínios e, decorridos os quinze dias, a possibilidade de se intimar qualquer membro da família ou vizinho, aumentando o prazo de tramitação em apenas 1 dia útil.

No âmbito do financiamento habitacional, incluindo as operações vinculadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, a Lei nº 9.514/97 estabelece um conjunto de normas especiais, refletindo, em sua intenção, o que foi sugerido durante as discussões do PL nº 3.242/97. Na ocasião, uma emenda aditiva que propunha uma diferenciação nos prazos de intimação para esta modalidade de contrato foi apresentada, mas acabou sendo rejeitada.

A alteração promovida pelo acréscimo do art. 26-A à Lei nº 9.514/97 resgata a intenção da emenda aditiva do PL n. 3.242/97 em adicionar mais trinta dias ao prazo para a consolidação da propriedade em nome do fiduciário no prazo de expiração para a purgação da mora, que é definido em contrato, podendo o devedor, conforme o inciso segundo, pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas até a data da consolidação do imóvel. A movimentação segue os mesmos passos apresentados na Figura 4.

Por fim, as modificações introduzidas pela Lei nº 14.430/22 revogaram o parágrafo único do art. 6º e os Arts. 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º e 16º da Lei nº 9.514/97, justamente as seções que normatizavam a inserção das operações imobiliárias no mercado financeiro, conforme apresentado na Figura 1 (página 53). A revogação não eliminou esta modalidade de mercado, mas o ampliou, no âmbito da nova onda neoliberalizante do governo do Presidente Jair Bolsonaro, sob a tutela do então Ministro da Economia Paulo Guedes, ao primeiramente editar a MP 1.162/22, posteriormente reconhecida pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo na Lei nº 14.430/22.

Paulo Guedes, ao enviar a MP citada para ser aplicada na gestão de Jair Bolsonaro, teve como objetivo a

[...] criação do Marco Legal das Securitizadoras, estabelecendo as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de certificados de recebíveis. Define essas companhias securitizadoras como instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, que tem por finalidade a aquisição de direitos creditórios e a emissão de Certificados de Recebíveis (CR) e títulos correlatos. Trata-se de importante avanço normativo para garantir maior segurança jurídica e melhor

desenvolvimento do sistema de contratos de securitização, pois atualmente os elementos constitutivos deste mercado estão regidos de modo esparso em Leis específicas (GUEDES, 2022, p.2-3).

O principal efeito destas alterações foi a revogação de qualquer dissonância na emissão de Certificados de Recebíveis presentes na legislação brasileira em relação com a proposição de Paulo Guedes, buscando flexibilizar ao máximo este tipo de negócio de capital fictício e especulativo, tendo como ideal que este tipo de operação de mercado na qual eliminou o requisito que a securitização fosse realizada por instituições financeiras ou reguladas para este fim pelo Banco Central, flexibilizando e aumentando o número de instituições passassem a emitir certificados de recebíveis. Deste modo, conforme a Lei Nº 14.430/22 (BRASIL, 2022):

Art. 18. As companhias securitizadoras são instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações que têm por finalidade realizar operações de securitização. Parágrafo único. É considerada operação de securitização a aquisição de direitos creditórios para lastrear a emissão de Certificados de Recebíveis ou outros títulos e valores mobiliários perante investidores, cujo pagamento é primariamente condicionado ao recebimento de recursos dos direitos creditórios e dos demais bens, direitos e garantias que o lastreiam.

A atuação neoliberal de Paulo Guedes e suas políticas de flexibilização e desregulamentação do mercado financeiro representam os interesses da classe dominante, ressoando os pressupostos ideológicos propostos por Kandir e Malan (1997b). A busca pela materialização do ideal de Estado mínimo, com a suposta não intervenção no mercado, é uma estratégia que, na prática, favorece predominantemente os interesses burgueses. Não surpreendentemente, antes de assumir o Ministério da Economia entre 2019 e 2022, Guedes foi o fundador do Banco Pactual, da JGP Hedge e da BR Investimentos, todas entidades com marcante presença no mercado financeiro.

Em maio de 2023, quando não fazia mais parte do governo, Paulo Guedes fundou a Pg&A Consulting Ltda, mais uma instituição inserida no contexto financeiro, cujos sócios incluem Maria Cristina Bolivar Drumond Guedes e Paula Drumond Guedes, sua esposa e filha, revelando uma rede de interesses que perpetua a lógica capitalista. Essa trajetória evidencia não apenas a defesa do Estado mínimo, mas também a instrumentalização do poder político para promover os ganhos econômicos da elite, consolidando assim a contínua concentração de poder e recursos nas mãos de poucos, uma vez que a lei de sua autoria incide diretamente na tipologia negócios em que o ex-ministro atua.

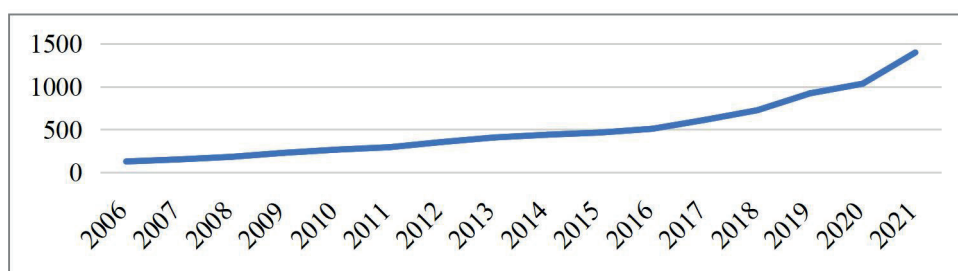
As alterações legislativas exemplificadas pela Lei Nº 14.430/22 podem ser vistas como um movimento que busca priorizar a liberdade de atuação das grandes corporações e instituições financeiras. Isso ocorre ao eliminar requisitos regulatórios que anteriormente eram destinados a instituições financeiras ou reguladas pelo Banco Central, com o objetivo de aumentar a liquidez de ativos imobiliários e abrir margem para negociações financeiras com riscos variados.

O então Ministro da Economia defendia que esse caminho da flexibilização e desregulamentação do mercado financeiro era o meio viável para o processo de recuperação econômica do Brasil, uma vez que desde 2020 o país vivenciava uma queda dos seus indicadores macroeconômicos (LUPION, 2022). Para Guedes (2022, p.4)

Em síntese, a relevância e urgência das propostas dos modelos de securitização da medida são amplas para cobrir as necessidades de recuperação econômica e para as atuais circunstâncias de riscos complexos e significativos. Em primeiro lugar, os modelos de securitização permitirão que os diversos agentes econômicos, inclusive instituições financeiras, transfiram os riscos de suas atividades e liberem recursos para novos financiamentos. Ademais, permitem que os agentes econômicos tenham maior proteção a oscilações de mercado, estabilizando potencialmente o fluxo de crédito (GUEDES, 2022, p.4).

Ainda não é possível mensurar, com precisão, os impactos dessa idealização de atuação no mercado de securitização na economia. Porém, é possível estabelecer uma imagem do papel crescente das empresas de securitização no Brasil a partir dos dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que desde 2006 localiza por meio do instrumento da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), as empresas de Securitização de Créditos, na subclasse com código 6492-100. O gráfico 1 apresenta a série histórica do quantitativo dessas empresas no Brasil para o período de 2006 a 2021.

**GRÁFICO 1 EMPRESAS DE SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS DO BRASIL (2006-2021)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do Ministério do Trabalho e Emprego (2023).

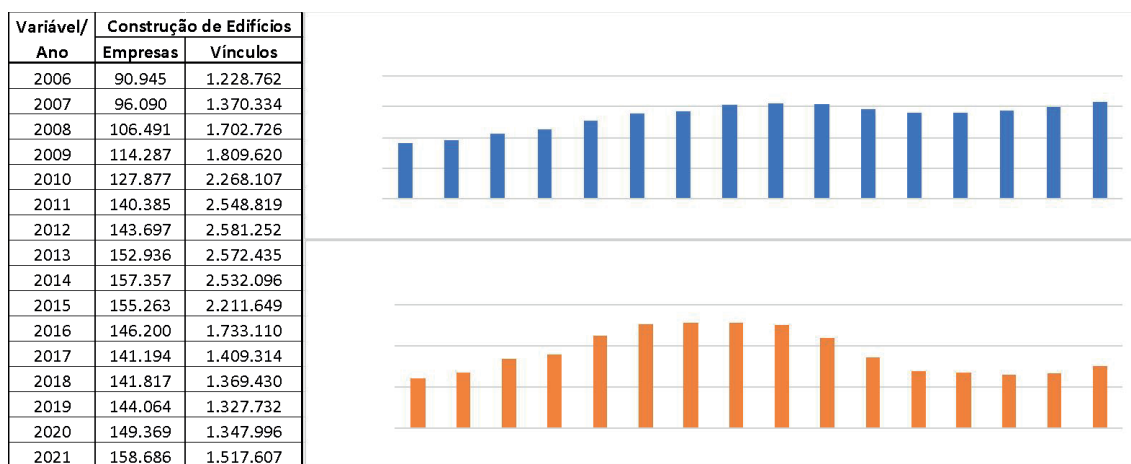
O número de empresas de securitização de crédito, antes da flexibilização e desregulamentação, ocorrida em 2022, na série observada no Gráfico 1, sempre esteve em expansão. Durante o período observado de quinze anos (2006-2021), o número de empresas teve um crescimento anual médio de 17,5%. Vale ressaltar o ano de 2021, em que o aumento foi de 35,2% no número de empresas atuando nesse setor, passando de 1.034 para 1.398. O acompanhamento desses números nos próximos anos pode ser um indicador para mensurar o impacto da Lei Nº 14.430/22 no número de securitizadoras.

Os impactos da Lei Nº 14.430/22 na configuração do espaço urbano brasileiro serão objeto de estudo em agendas futuras. No entanto, no que diz respeito à Lei Nº 9.514/97, é possível estabelecer correlações entre alguns indicadores relacionados à urbanização brasileira durante o período de vigência dessa legislação. Entre esses indicadores, destacam-se os dados da RAIS para o setor da construção civil e os dados do Censo referentes às edições de 2000, 2010 e 2022.

Para a RAIS, foi observada a subclasse Construção de Edifício da CNAE, uma vez que esta corresponde à construção de edifícios residenciais, comerciais, de uso específico e industriais, que englobam as principais atividades de produção material do espaço urbano.

A Figura 5 apresenta uma tabela com as informações sobre a quantidade de empresas e vínculos empregatícios formais para o setor para o período de 2006 a 2021, juntamente com dois gráficos para as variáveis observadas.

**FIGURA 5- BRASIL. EMPRESAS E VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO (2006-2021)**



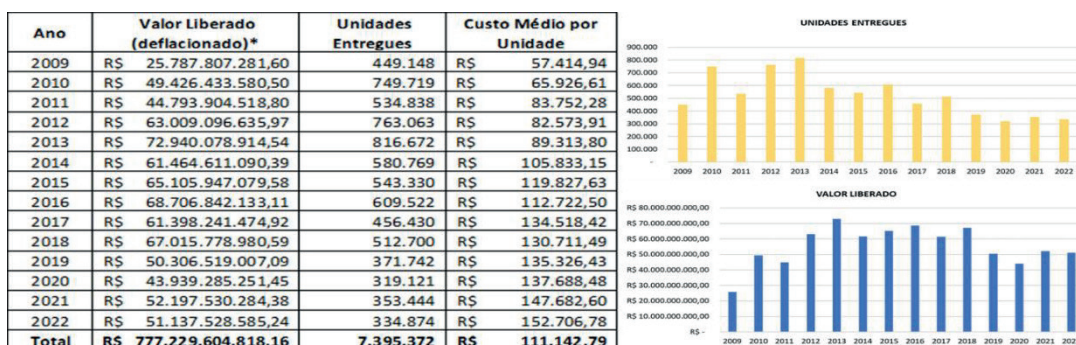
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do Ministério do Trabalho e Emprego (2023).

Em relação às empresas do setor, é observado um período de expansão entre 2006 e 2014, com uma pequena queda entre os anos de 2015 e 2017. O crescimento é retomado a partir de 2018 e atinge o ápice da série em 2021. No entanto, ao comparar esses dados com os vínculos empregatícios, nota-se que o padrão se assemelha somente até 2013, quando começa a enfrentar um período de quedas contínuas, retomando apenas em 2021, porém com maior lentidão em relação ao número de empresas.

Em síntese, o setor de construção civil teve um *boom* de crescimento entre os anos de 2010 e 2014, principalmente ao se considerar os vínculos empregatícios, declinando no período subsequente, retomando lentamente a partir de 2020. Este *boom* de crescimento do setor está diretamente associado com a produção do espaço urbano por meio do financiamento habitacional, diretamente associada com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), vigente entre os anos de 2009 e 2020, substituído pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA), 2021-2023, voltando a funcionar com o nome original em 2023.

A Figura 6 apresenta uma tabela detalhando o valor liberado e o número de unidades entregues entre os anos de 2009 à 2022 pelo PMCMV e PCVA, juntamente com seus gráficos correspondentes. A partir de 2014, houve uma queda significativa no número de unidades entregues, enquanto o valor liberado anualmente manteve-se relativamente estável. Essa estabilidade é explicada pelo aumento constante do custo médio por unidade habitacional, em valores deflacionados, ao longo do período. Em 2022, a série atinge seu ápice com o valor médio por unidade mais alto de toda a série, alcançando R\$ 152.706,78, e o segundo menor número de unidades entregues, com 334.874, ficando à frente somente do ano de 2020, com 319.121 unidades entregues.

**FIGURA 6 – VALOR LIBERADO E UNIDADES ENTREGUES DOS PROGRAMAS MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA NO BRASIL (2007-2022)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023).

\* Valores deflacionados de acordo com Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (IBGE, 2024).

Além destes, os resultados obtidos pelo Censo de 2000, 2010 e 2022 evidenciam alguns aspectos da produção do espaço no Brasil por meio da expansão da moradia, conforme destaca a Tabela 1, em que a taxa de crescimento dos domicílios ocupados<sup>21</sup> é 2,2 vezes maior que a taxa de crescimento da população entre 2000 e 2010, e 4,3 vezes maior entre 2010 e 2022, corroborando com o período de expansão da construção civil entre 2010 e 2014.

**TABELA 1 RESULTADOS DAS VARIÁVEIS POPULAÇÃO E DOMICÍLIO DOS CENSOS BRASILEIROS DE 2000, 2010 E 2022**

Variável	Ano	População	Domicílio Ocupado	Domicílio Não-ocupado
Quantidade	2000	169.590.693	45.021.478	9.244.140
	2010	190.755.799	57.428.017	10.031.049
	2022	203.062.512	72.446.745	18.070.801
Relação domicílio por habitante x100	2000	-	26,55	5,45
	2010	-	30,11	5,26
	2022	-	35,68	8,90
Taxa de crescimento	2010	12,48	27,56	8,51
	2022	6,45	26,15	80,15

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2000; 2011; 2023c).

Além das taxas de crescimento da população e dos domicílios, a Tabela 1 também evidencia a relação domicílio por habitante vezes 100, destacando que ao longo dessas duas décadas está diminuindo o número de ocupantes por domicílio. No ano 2000, a cada 100 habitantes 26,55 casas eram ocupadas, contra 35,68 em 2022. Articulado a isso, também se viu o salto dos domicílios não-ocupados. Em 2000, a cada 100 habitantes eram 5,45 casas desocupadas, em 2022 este número é de 8,51 casas, representando um aumento de 95,5% em 22 anos. Neste universo de aumento de domicílios no Brasil, entre 2010 e 2022, os PMCMV e PCVA<sup>22</sup> contribuíram em 30,12% no aumento no número de domicílios, incrementando 6.946.224 (BRASIL,

<sup>21</sup> Para o IBGE (2011) o Domicílio Ocupado é aquele que na data de referência estava ocupado por moradores e no qual é realizada a entrevista. O Domicílio Não-Ocupado é o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado.

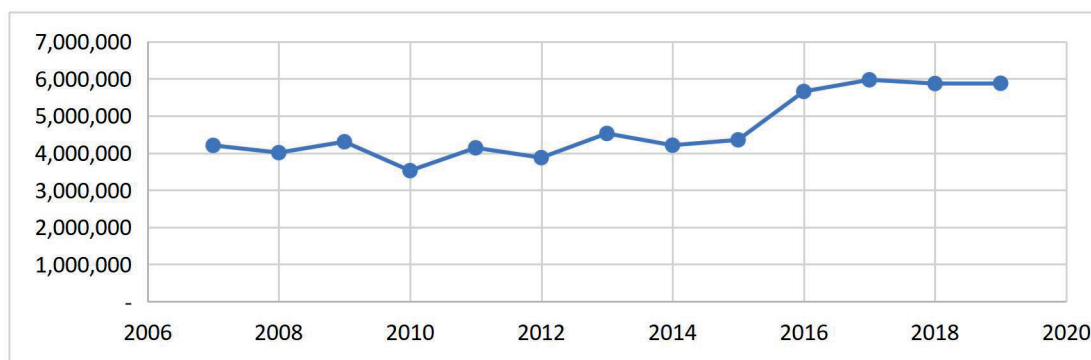
<sup>22</sup> Levando em consideração o período de 2011 e 2021, sem considerar os dados de 2022, pois ainda não estão disponíveis.

2023) domicílios dos 23.058.480 contabilizados entre os dois Censos (IBGE, 2010; 2023c).

A dinâmica do mercado imobiliário brasileiro nas últimas décadas está expressa nesses indicadores. Neste cenário, a diminuição no número de ocupantes por domicílio e o aumento de domicílios não-ocupados sugerem um aparente avanço na disponibilidade de moradias, principalmente em função dos programas de financiamento habitacional, como o PMCMV e o PCVA, podendo indicar uma diminuição no déficit habitacional no país, uma vez que essa era a segunda frente de atuação do PMCMV.

Entretanto, esse cenário só foi verificado para o ano de 2010, quando o déficit habitacional reduziu 18%, caindo de 4.302.027 domicílios inadequados à moradia para 3.524.321. O déficit habitacional se manteve com oscilações na taxa de crescimento entre 2011 e 2015, e a partir de 2016 o déficit habitacional aumenta em 30%, indicando o impacto da crise econômica no setor de habitação, ficando sempre acima de 5,5 milhões até o final da série, em 2019 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012; 2013; 2015; 2016; 2018; 2021), conforme apresenta o Gráfico 2.

**GRÁFICO 2 - DÉFICIT HABITACIONAL DO BRASIL (2007-2019)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Fundação João Pinheiro (2012; 2013; 2015; 2016; 2018; 2021).

Levando em consideração a produção do espaço, sobretudo em sua dimensão urbana, a partir do seu processo de valorização, tem-se uma realidade em que há o aumento massivo dos estoques da habitação enquanto mercadoria do mercado imobiliário, contribuindo para a primazia do valor de troca em detrimento do valor de uso das moradias. Neste sentido, a promulgação e as alterações da Lei Nº 9.514/97 e o PMCMV têm contribuído para este cenário.

A estratégia nacional de se utilizar o financiamento massivo de casas populares como medida anticíclica, está inserida na lógica estrutural do capitalismo, que

apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação (HARVEY, 2005a, p.64).

No Brasil, semelhante ao que ocorreu no cenário estadunidense nos primeiros anos da década de 2000, em que a expansão geográfica foi utilizada para absorver o excesso de capital (Harvey, 2011), teve a produção do espaço urbano fomentada pela CEF como principal instituição credora de financiamentos habitacionais, com contratos de até 30 anos de duração. Para a população mais pobre, esses financiamentos foram subsidiados e/ou facilitados pelo PMCMV a partir do ano de 2009.

O aumento de crédito destinado à habitação, sobretudo nas camadas mais pobres da sociedade, que possuem dificuldades em apresentar condições ou garantias de solvência das dívidas, foi possibilitado por duas estratégias financeiras. A primeira foi a implementação fundos garantidores pelo governo, como o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) implementado no PMCMV (GUILHEN; CASTROS, 2017), previsto inicialmente pela Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, posteriormente alterado pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

A segunda tornou-se a principal garantia de solvência do programa habitacional, possibilitando a redução do risco do crédito emprestado à camada mais pobre da população brasileira, que foi a adoção do negócio jurídico da alienação fiduciária de coisa imóvel.

Levando em consideração a Alienação Fiduciária de coisa imóvel como garantia de solvência dos financiamentos habitacionais do PMCMV e PCVA, esta pesquisa teve como objetivo compreender as implicações socioespaciais de fenômeno, partindo da tese de que em momentos de crise econômica e política, como a vivenciada no Brasil entre 2016-2022 com aumento do desemprego e inflação, a capacidade de adimplência dos beneficiários do PMCMV é reduzida. Isso intensifica a execução das garantias de alienação fiduciária da coisa imóvel, levando à retomada dos imóveis pela CEF para serem comercializados nos leilões extrajudiciais, resultando nos despejos das famílias inadimplentes, possivelmente contribuindo para o aumento do déficit

habitacional e da expansão de aglomerados subnormais, devido à precariedade habitacional enfrentada pelos mutuários desalojados.

## 4 ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Em 2008, a economia mundial foi confrontada pelo que ficou conhecida como a crise do *subprime*, que traz à tona as articulações profundas entre o mundo das finanças e as condições concretas de produção e consumo da habitação e da cidade.

Desencadeada a partir dos Estados Unidos da América, expande-se para todo o mundo, particularmente o ocidental, produzindo um tsunami de despejos, abandono de residências e bairros inteiros, endividamento de famílias e indivíduos e, em ritmos, intensidades e formas distintas a cada país a constatação de que a captura da produção e do consumo da habitação (e, genericamente, do imobiliário) pelo mundo dos circuitos da riqueza financeirizada não se tratava apenas de uma bolha conjuntural (MELAZZO, 2019, p.73).

Em diferentes níveis de intensidade, a partir do outono daquele ano no hemisfério norte, os impactos econômicos da

“crise das hipotecas subprime”, como veio a ser chamada, levou ao dismantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street, com mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falências, [...] se espalhando para o exterior, dos bancos aos principais credores da dívida hipotecária (HARVEY, 2010, p.10).

Naquele momento da economia globalizada, no Brasil, sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) é implementado como política anticíclica à crise financeira do capitalismo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), vigente entre os anos de 2009 e 2020, uma política pública facilitadora do acesso à moradia por meio do crédito habitacional implementada pelo Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e municípios, além dos agentes privados intervenientes (GUILHEN; CASTROS, 2017), tendo como o público alvo as famílias de baixa renda, divididas em 4 faixas, a saber: faixa 1; faixa 1,5 (implementada em 2016); faixa 2 e faixa 3.

Apesar de estar diretamente associada a uma estratégia econômica anticíclica das crises recorrentes do capitalismo mundializado, oficialmente, o PMCMV é visto pelo Estado brasileiro como a “[...] principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda”, sendo “[...] focado na redução do déficit habitacional, por meio de incremento no estoque de moradia” (CMAP, 2022, p.14).

O programa foi oficialmente instituído pela MP N° 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei n°. 11.977, de 7 de julho de 2009. Houve diversas alterações legais das condições de financiamento, regulamento dos fundos e regularização fundiária que dão suporte ao PMCMV.

O PMCMV compreende, conforme o art.1º da Lei n°.11.977/09, em sua primeira versão publicada em julho de 2009, nos Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU) e de Habitação Rural (PNHR), em 2011. Em razão da alteração da pela redação da Lei n°. 12.424, de 16 de junho de 2011, o art. 1º passa a apresentar a finalidade do programa, em substituição ao que constava no art. 2º, que consiste na “[...]criação 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)” (BRASIL, 2023).

A forma que o Estado brasileiro encontrou para reduzir o déficit habitacional em 2009 pelo PMCMV foi pela interação entre mercado da construção civil com o financiamento habitacional, com incentivos via subsídios públicos diretos e indiretos, compreendendo o exercício da cidadania pelo acesso à habitação, ou seja, pelo consumo de produtos imobiliários, formalizando no Brasil uma legião de novos consumidores imobiliários.

A partir de 2020, sob a gestão do então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, o PMCMV foi adaptado com o nome de Programa Casa Verde Amarela, com a MP N° 996 de 25 de agosto de 2020, posteriormente convertida na Lei n°14.118 de janeiro de 2021. Nesta encarnação jurídica, o programa habitacional, conforme o Ar. 1º da Lei n°14.118/21 tinha

a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. (BRASIL, 2023).

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) destaca que o PCVA veio para substituir e incorporar o PMCMV, pois, apresenta “[...] algumas alterações de foco, passando a abranger ações diretamente relacionadas não só à produção habitacional, mas também almejando a melhoria do estoque existente,

principalmente por meio de regularização fundiária e de melhoria habitacional” (CMPA, 2022, p. 14).

Entretanto, esta versão não sobreviveu ao início do terceiro mandato do Presidente Lula (2023-), quando ainda em 14 de fevereiro de 2023, decorridos 44 dias da sua posse em 1º de janeiro, editou a MP nº 1.162 que retoma o PMCMV, revogando os artigos que versavam sobre a criação e funcionamento do PCVA presentes na Lei nº14.118/21, justamente os do 1º ao 16º. Posteriormente a esta MP foi convertida na Lei nº14.620 de 13 de julho de 2023.

Nesta encarnação do PMCMV é ampliada a finalidade do programa habitacional, conforme preconiza o seu Art. 1º, tem a

[...] finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal (BRASIL, 2023).

Além do financiamento de novas unidades habitacionais, esta versão do PMCMV também prevê o incentivo à “[...] requalificação e retrôfit de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, localizados nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, priorizando os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles com até 200 (duzentas) unidades habitacionais” (BRASIL, 2023).

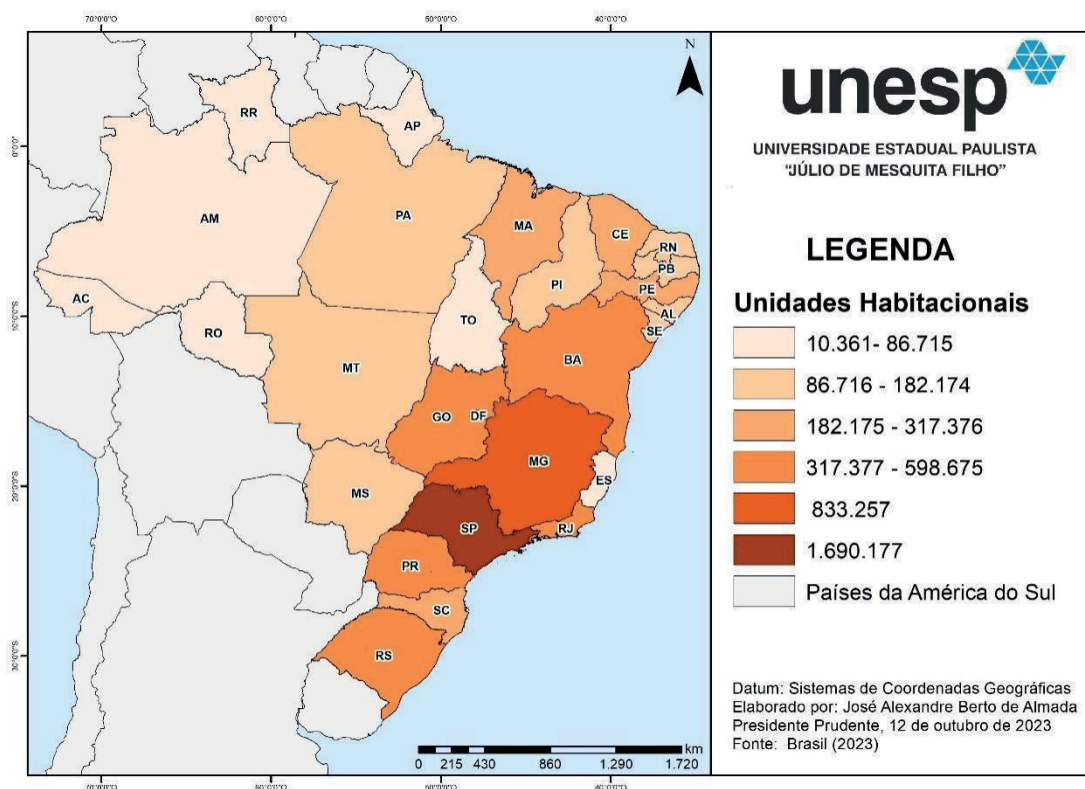
A partir da Lei nº 14.620/23, tem-se três versões ativas deste programa habitacional; a primeira referente aos contratos assinados entre 07 de julho de 2009 e 25 de agosto de 2020, regido pela Lei nº 11.977/09, que promulgou a primeira versão do PMCMV; os contratos assinados entre 26 de agosto de 2020 e 13 de fevereiro de 2023, submetido à Lei nº 14.118/21, que tinha instituído o PCVA e, a partir de 14 de fevereiro de 2023, sob a Lei nº 14.620, retomando ao PMCMV.

Tendo em vista que as ações e transformações do espaço urbano em função da Lei nº 14.620/23 ainda estão em fase inicial, o presente trabalho tem como base as implicações no espaço urbano a partir dos contratos firmados entre as leis Nº 11.977/09 e Nº 14.118/21.

Com dados atualizados em outubro de 2023, os PMCMV e PCVA, entregaram 7.395.372 unidades habitacionais, com um valor liberado de R\$ 777.229.604.818,16, a um preço médio nominal de R\$ R\$ 111.142,79, em valores deflacionados pelo IPCA. O Mapa 1 apresenta a representação coroplética da

distribuição das unidades habitacionais destes programas por unidade federativa, considerando a soma dos valores entre 2009 e 2022.

**MAPA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DOS PROGRAMAS MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA - 2009-2022**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023)

No mapa 1, é possível verificar seis níveis de distribuição de unidades habitacionais nos estados. O **primeiro nível** concentra a maior parte dos recursos em termos absolutos, representado pelo estado de São Paulo; o **segundo nível** é representado somente por Minas Gerais; no **terceiro nível**, os estados de Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Goiás e Bahia; no **quarto nível**, Santa Catarina, Maranhão, Ceará e Pernambuco; no **quinto nível**, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe; e por fim, no **sexto nível**, Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo e Tocantins.

O PMCMV está presente em todo território nacional, em praticamente todos os municípios brasileiros. O principal motivo para que este programa habitacional seja tão duradouro está diretamente associado à participação do Estado por meio de subsídio

público, o programa contou com “[...] mais de R\$ 223,1 bilhões entre 2009 e 2019, a preços de 2019, em subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários – R\$ 129,8 bilhões, 58,2% do total) e privados (financiamentos do FGTS com descontos – R\$ 93,4 bilhões, 41,8% do total)” (CMAP, 2022, p.206).

A Faixa 1 do PMCMV recebe subsídios exclusivos do Orçamento Geral da União (OGU), por meio de fundos específicos, justamente o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo este o principal deles. O OGU, na Faixa 1, é responsável por cerca de 90% do financiamento do imóvel, e as parcelas cobrem o restante, e ainda estão isentas de taxas de juros (CMAP, 2022).

A Faixa 1,5, criada em 2016, e a Faixa 2 recebem recursos da OGU e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e um financiamento com taxa de juros de 5% ao ano para a primeira e entre 5,5% a 7,0% para a segunda. A Faixa 3, por sua vez, recebe somente recursos do FGTS (CMAP, 2022). O relatório do CMAP (2022) não apresentou os valores subsidiados pelo FGTS à Faixa 3, porém apresentou os valores nominais para as demais faixas para o período de 2009 a junho de 2020. A tabela 2 apresenta esses dados.

**TABELA 2 - CONTRATAÇÕES FAIXAS 1, 1,5 E 2 E SUBSÍDIOS ALOCADOS DE 2009 A JUNHO 2020 (R\$ MILHÕES NOMINAIS)**

Faixa	Subsídio		Valor da contratação	% Subsidiado		
	OGU	FGTS		OGU	FGTS	Total
1	97.480	-	97.480	100,0	-	100,0
1,5	586	5.846	17.455	3,4	33,5	36,8
2	12.230	63.175	345.193	3,5	18,3	21,8
<b>Total</b>	<b>110.296</b>	<b>69.021</b>	<b>460.128</b>	<b>24,0</b>	<b>15,0</b>	<b>39,0</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CMAP (2022).

Além desses subsídios, públicos dos fundos do OGU e privado do FGTS, sobre o valor da contratação, a União também concede subsídios indiretos de forma tributária para as construtoras, introduzidos legalmente pelo Art. 2º Lei nº.12.024 de 27 de agosto de 2009, que é a conversão da MP nº.460, de 30 de março de 2009, editada cinco dias depois da MP nº459/09 que criou o PMCMV. A partir desta lei, a empresa contratada para construir unidades habitacionais no âmbito do PMCMV, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção (BRASIL, 2023).

Entre 2009 e 2021, a Lei nº.12.024/09 sofreu nove alterações em seu Art. 2º e a adição do Art. 2-A, que também passou por uma alteração. O principal objetivo era atualizar a base de referência do subsídio concedido a partir do valor do imóvel construído pela construtora contratada, iniciando em R\$ 75 mil, em 2009, tendo o seu último valor de R\$ 124 mil em 2021, e aumento do pagamento unificado dos tributos de 1% para 4% da receita mensal auferida pelo contrato de construção. O Quadro 2 apresenta as alterações e adições pelas quais passaram esses artigos ao longo dos últimos 12 anos.

**QUADRO 2 – ALTERAÇÕES DOS ARTS. 2 E 2-A DA LEI Nº.12.024/09 ENTRE 2009 E 2021**

Art.	Caput	Ano de alteração	Lei que o alterou
2º	Até <b>31 de dezembro de 2013</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até <b>R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	-	Redação original
	Até <b>31 de dezembro de 2014</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até <b>R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2010	MP nº 497
	Até <b>31 de dezembro de 2014</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até <b>R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.		Lei nº 12.350
	Até <b>31 de dezembro de 2014</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até <b>R\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2011	MP nº 556
	Até <b>31 de dezembro de 2014</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até <b>R\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2012	Lei nº 12.688
	Até <b>31 de dezembro de 2014</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 100.000,00 (cem mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2012	Lei nº 12.767
	Até <b>31 de dezembro de 2018</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 100.000,00 (cem mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2014	MP nº 656
	Até <b>31 de dezembro de 2018</b> , a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 100.000,00 (cem mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2015	Lei nº 13.097
	A empresa construtora que tenha sido contratada ou tenha obras iniciadas até <b>31 de dezembro de 2018</b> para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 100.000,00 (cem mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção até a extinção do respectivo contrato celebrado e, no caso de comercialização da unidade, até a quitação plena do preço do imóvel.	2019	Lei nº 13.970
2º-A	A. A partir de <b>1º de janeiro de 2020</b> , a empresa construtora que tenha sido contratada ou tenha obras iniciadas para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 124.000,00 (cento e vinte e quatro mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 4% (quatro por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2019	Lei nº 13.970
	A partir de <b>1º de janeiro de 2020</b> , a empresa construtora que tenha sido contratada ou tenha obras iniciadas para construir unidades habitacionais de valor de até <b>R\$ 124.000,00 (cento e vinte e quatro mil reais)</b> no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, ou no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, de que trata a Lei de Conversão da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 4% (quatro por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.	2021	Lei nº 14.118

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023).

O relatório da CMAP (2022) destaca que para o período entre 2009 e 2019, em valores nominais, os subsídios financeiros públicos ao PMCMV foram de R\$ 95.229.441.734,65, em valores nominais (BRASIL, 2023d). A esses, somaram-se ainda R\$ 4,1 bilhões, ou 4,1%, dos subsídios tributários. Ainda, neste ponto, para dimensionar o interesse do Estado em apoiar o PMCMV, para o período analisado, o montante subsidiado para a habitação correspondeu entre 2009 e 2019 a 33,3% de todos os subsídios de benefícios financeiros desembolsados pela União (BRASIL, 2023d).

Sendo o PMCMV um programa destinado ao financiamento de habitação popular, é justificável o volume de subsídios destinados ao programa, uma vez que o acesso à moradia é uma condicionante para a melhoria do desenvolvimento social e econômico, elevando os padrões de habitabilidade e qualidade de vida de famílias de baixa renda residentes em áreas urbanas e rurais, visando a redução do déficit habitacional e a geração de trabalho e renda.

Porém, conforme destaca Ferreira (2015, p.5),

O PMCMV era na verdade tão somente uma linha de financiamento, que usava o aquecimento da indústria da construção civil pela produção de moradias sociais como ferramenta “anticíclica” contra a crise econômica mundial. A atividade da construção é endógena, usa insumos e mão de obra essencialmente locais, sem depender tanto da economia internacional. Em um quadro de recessão mundial, é uma alavanca potente da atividade econômica.

Os relatórios e as legislações que versam sobre o PMCMV comumente referem-se aos beneficiários como os indivíduos que participam do programa. Porém, é preciso compreender que o PMCMV, por ser uma linha de financiamento, não tem beneficiários, mas sim mutuários.

Isto não se trata apenas de uma questão semântica, pois, todo mutuário do programa é também um beneficiário, mas sim sobre como o Estado elabora suas políticas públicas de habitação e cidadania, pois, como ressalta Ferreira (2015, p.6), “o problema é que ao dar-lhe esse o foco, o programa não se estrutura em função do interesse público, seu objetivo primeiro passando a ser o lucro do setor e das construtoras, ou seja, a produção em grande quantidade e pelo menor custo”.

Para um cidadão adquirir o seu imóvel com um financiamento subsidiado e ser considerado um beneficiário do PMCMV, é necessário estar de acordo com as regras contratuais da instituição credora, tornando-se um mutuário submetido às regras da Lei 9.514/97.

Isso constrói a ideia de que a compra de um bem imobiliário, induzida por subsídios públicos diretos ou indiretos, é frequentemente vista como um benefício dado pelo Estado aos cidadãos. Porém, esse benefício é direcionado principalmente às construtoras e incorporadoras imobiliárias, que produzem e especulam na produção do espaço destinado à habitação popular nas áreas desocupadas das cidades.

Este tipo de aplicação de política pública, segundo Ferreira (2015, p.6), encontram dois obstáculos, justamente na

[...] dificuldade de se encontrar terra para os novos conjuntos, e a qualidade construtiva e urbanística que é, por natureza, cara. Assim, é quase que inevitável que um programa de financiamento que vise quantidade e celeridade produza conjuntos em terras afastadas e projetos arquitetônicos de péssima qualidade.

Nesse contexto, a importância dos subsídios públicos e privados torna-se crucial para o funcionamento do programa. Em um cenário de livre mercado, o valor do espaço das propriedades, influenciado pela localização dos empreendimentos, prevaleceria sobre o preço da terra. Contudo, devido aos subsídios públicos, os compradores absorveram o ônus da localização da terra nos imóveis do PMCMV, adquirindo imóveis cujo preço é muito superior ao valor do espaço, uma vez que a paisagem urbana dos loteamentos construídos no âmbito desse programa habitacional, na maioria das cidades, é composta por inúmeras pequenas casas dispostas em longas fileiras, distantes de qualquer facilidade urbana, ou blocos de apartamentos de quatro andares, cujas unidades têm menos de 40m<sup>2</sup> (FERREIRA, 2015).

No Brasil, um país com aumento contínuo do déficit habitacional, tornar-se mutuário de um imóvel subsidiado por um programa de financiamento habitacional aparenta ser mais vantajoso, principalmente para os que estão no perfil familiar de renda mensal da Faixa 1,5 à 3, do que alugar um imóvel, mesmo que a residência esteja distante do centro urbano, pois o financiamento habitacional representa a conquista da casa própria.

A aquisição de imóveis subsidiados muitas vezes é percebida como uma opção mais vantajosa em comparação com o aluguel, destacando-se ainda mais pelo apelo emocional de realizar o sonho da casa própria. Mesmo quando localizados em áreas periféricas e distantes dos centros urbanos, essa percepção persiste, impulsionada

pelo fato de que a conquista da casa própria é um objetivo compartilhado por 87% dos brasileiros<sup>23</sup>(CULTURA, 2022).

No entanto, os mutuários<sup>24</sup> de uma unidade habitacional financiada pelo PMCMV ou PCVA não são proprietários plenos do imóvel financiado. Isso ocorre porque os contratos celebrados operam sob o regime da alienação fiduciária de coisa imóvel. Assim, um atraso no pagamento de trinta dias, independentemente do tempo de adimplência, revela aos beneficiários o peso de ser um mutuário de um contrato habitacional com trinta anos de duração, pois, durante sua vigência, o imóvel nunca será efetivamente seu, mas sim do agente fiduciário. Os beneficiários apenas usufruem do direito de uso do imóvel mediante o pagamento mensal do financiamento, sob o risco constante de perder o seu imóvel quando deflagrada a mora.

Nesta relação contratual, o beneficiário, ao tornar-se mutuário do PMCMV, torna-se juridicamente o fiduciante e a parte que concede o empréstimo o fiduciário, e o imóvel financiado passa a ter um caráter de propriedade dual. Ao fiduciário, cabe o direito de propriedade resolúvel e ao fiduciante o direito real de aquisição, porém, sob condição suspensiva quanto deflagrada a mora no contrato (CHALHUB, 2012).

No PMCMV, todos aqueles considerados beneficiários são fiduciantes, porém, os fiduciários podem variar de acordo com faixa do programa. Para a Faixa 1, o agente fiduciário pode ser o FAR ou FDS, a depender da origem do recurso utilizado para subsidiar a construção da unidade habitacional, em último caso, o agente fiduciário é a União.

Para as faixas 1,5, 2 e 3 o agente fiduciário é a instituição financeira que concedeu o financiamento ao mutuário do programa. Entre 2009 e 2022, vinte e oito instituições financeiras participaram como agentes fiduciários nos PMCMV e PCVA, dessas, duas foram contratadas, mas não tiveram as unidades habitacionais entregues, justamente o Banco Morada S.A, que teve sua autofalência, em liquidação extrajudicial, presente no Processo: 0318527-31.2014.8.19.0001; e o banco estatal de economia mista Banco de Brasília S.A (BRB), que ainda está em atividade.

Entre esses bancos, a CEF é a principal instituição financeira, detendo 89,3% dos contratos, com 6.605.363 unidades habitacionais entregues entre 2009 e

---

<sup>23</sup> De acordo com pesquisa realizada pelo Censo de Moradia QuintoAndar em colaboração com o Instituto Datafolha.

<sup>24</sup> Em contratos celebrados com a Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel como garantia, que são regidos pela Lei nº 9.514/97. Em dados obtidos pela CEF, há registros de imóveis financiados desde do início do PMCMV, em 2009, que foram retomados pelo banco em função da execução da garantia fiduciária.

2022. A segunda posição fica com Banco do Brasil, com 6,9%; 2,3% dos contratos não possuem instituição financeira informada e o restante dos bancos ficam abaixo de 0,2% dos contratos, tendo o pior resultado com o Banco Rodobens S.A, que detém apenas 0,001% dos contratos, com apenas 91 unidades habitacionais entregues. A Tabela 3 apresenta o detalhamento desses resultados por instituição financeira participante dos PMCMV e PCVA.

**TABELA 3 - INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARTICIPANTES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA (2009-2022)**

<b>Agente Financeiro</b>	<b>UH Entregue</b>	<b>Frequência (%)</b>
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	6.605.363	89,275
BANCO DO BRASIL	511.412	6,912
Não Informado	170.999	2,311
CHB	11.676	0,158
FAMÍLIA PAULISTA	10.629	0,144
ECONOMISA	10.431	0,141
BANCO LUSO BRASILEIRO	10.196	0,138
BANCO BONSUCESSO	9.659	0,131
BANCO TRICURY	9.433	0,127
BANCO PAULISTA	9.415	0,127
CCB	6.532	0,088
COBANSA	5.523	0,075
PROVÍNCIA	5.173	0,070
COHAB/MG	5.091	0,069
DOMUS	4.439	0,060
BANCO SCHAHIN	3.171	0,043
BANCO SICREDI	1.906	0,026
CRESOL BASER	1.679	0,023
CREHNOR CENTRAL	1.498	0,020
CEHAP/PB	1.304	0,018
CRESOL CENTRAL	945	0,013
CEHAB/PE	738	0,010
CREHNOR LARANJEIRAS	644	0,009
COHAPAR	614	0,008
COHAB/SC	336	0,005
RODOBENS	91	0,001
BANCO MORADA*	-	-
BRB*	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>7.398.897</b>	<b>100,000</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023).

Sobre o processo de cobrança dos contratos inadimplentes, o caput do art. 26-A da Lei n.º 9.154/97 destaca

Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo (BRASIL, 2023c, p.6).

O inciso 1º deste artigo especifica que “a consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei” (BRASIL, 2023c, p.7), por sua vez, o inciso 1º citado informa que

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança e de intimação (BRASIL, 2023c, p.5-6).

Destaca-se ainda, neste entendimento do prazo para purgar a mora, o inciso 2º do Art. 26 “§ 2º O **contrato** definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação” (BRASIL, 2023c, p.6, nosso grifo). Sendo assim, o contrato firmado entre o mutuário, doravante compreendido como fiduciante, e a instituição financeira, doravante compreendida como fiduciário, definirá os prazos e condições da constituição da mora, sobre o qual se iniciará o procedimento de execução da garantia da alienação fiduciária de coisa imóvel.

Conforme destaca a Tabela 3, a CEF é o principal agente financiador dos PMCMV e PCVA, sendo assim, foram analisados os modelos de contrato disponibilizados pela instituição em seu sítio oficial, uma vez que esses correspondem à principal ocorrência de cláusulas contratuais dentro dos programas habitacionais.

A CEF possui oito modelos de contratos habitacionais aplicados ao PMCMV disponibilizados em seu site, que regula a movimentação imobiliária entre o proprietário inicial, seja do imóvel construído ou terreno para construção, que pode ser vendido, cedido, doado ou de propriedade do FAR e FDS; o adquirente, que pode ser compreendido na figura do devedor, beneficiário ou donatário; e por fim, o agente fiduciário, que pode ser a CEF ou os FAR e FDS.

No Quadro 3, são apresentadas as particularidades das cláusulas gerais dos contratos utilizados pela CEF ao longo do ano de 2018, com base em sua atividade imobiliária. Destacam-se também as condições que regem o vencimento antecipado da

dívida, que pode ocorrer mediante a configuração da mora contratual. Nesse caso, iniciam-se as disposições previstas no Art. 26-A da Lei nº. 9.514/97, incluindo os prazos estabelecidos para a notificação de quitação da dívida e o período de carência para a expedição da intimação. Caso a mora não seja sanada, dão-se início aos procedimentos de execução da alienação fiduciária de coisa imóvel conforme estipulado no art. 27 da mesma legislação.

**QUADRO 3 – MOVIMENTAÇÃO IMOBILIÁRIA, CONDIÇÕES E PRAZO DE QUITAÇÃO DE MORA NOS MODELOS DE CONTRATOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA UTILIZADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2018)**

Tipo de Contrato	Proprietário inicial	Adquirente	Fiduciário	Vencimento Antecipado da Dívida	Notificação para quitar a dívida	Prazo de Carência para expedição da intimação
Cessão de Direito Real de Uso de Imóvel Residencial, Mutuo e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Cedente	Devedor	Fundo de Desenvolvimento Social	a) Atraso a partir de 30 dias; b) transferência ou cessão a terceiros c) falta de manutenção do imóvel; d) outra destinação ao imóvel que não para sua residência e) Constituição de outro ônus real f) Informação ou declaração falsa g) Propositura de ação contra o(s) devedor(es) que ameace ou afete o imóvel; h) não registro das cláusulas específicas após 30 dias da assinatura i) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou no contrato; j) (i) Restrição ao parcelamento do solo em razão de patrimônio histórico-cultural; (ii) localizado em terras indígenas, quilombola e unidades de conservação.	Sem notificação	
Doação, Mútuo para Construção de Imóvel Residencial, Mutuo e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Doador					
Compra e Venda, Mútuo para Construção de Imóvel Residencial, Mutuo e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Vendedor					
Mútuo para Construção de Imóvel Residencial em Terreno Cedido e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Fundo de Desenvolvimento Social					
Mútuo para Construção de Imóvel Residencial em Terreno Próprio e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Vendedor					
Venda e Compra, Mútuo para Construção de Imóvel Residencial, Mutuo e Alienação Fiduciária em Garantia - PMCMV-E FDS	Vendedor		Fundo de Arrendamento Residencial	a) Não ocupação do imóvel, em caráter imediato; b) outra destinação ao imóvel que não para sua residência; c) transferência ou cessão a terceiros; d) abandono do imóvel; e) Atraso a partir de 30 dias; f) ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos sobre imóvel inadimplidos; g) falta de manutenção do imóvel; h) Propositura de ação contra o(s) devedor(es) que ameace ou afete o imóvel; i) Informação ou declaração falsa; j) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou no contrato	3 dias	30 dias, contados, a partir da data de vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago
PMCMV - Faixa 1 - Recursos FAR	Fundo de Arrendamento Residencial		Fundo de Arrendamento Residencial			
Doação com Encargo - PMCMV - Faixa 1 - Recursos FAR	Fundo de Arrendamento Residencial	Beneficiário/Donatário		Não é alienado		
COMPRA E VENDA DE IMÓVEL, MÚTUO E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA NO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO COM CANCELAMENTO DE ÔNUS (se Interviente Quitante) – CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL FGTS/PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – CCFGTS/PMCMV - SFH	Vendedor	Comprador/Devedor Fiduciante	Caixa Econômica Federal	a) atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações ou falta de pagamento de quaisquer tributos incidentes sobre o imóvel; b) transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA; c) falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia; d) constituição sobre o imóvel, no todo ou em parte, de outro ônus real; e) incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia; f) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES); g) propositura de ação, contra qualquer um do(s) DEVEDOR(ES), que ameace ou afete o imóvel em garantia; h) não registro do contrato em até 30 (trinta) dias após a sua assinatura; i) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato.	Sem notificação	

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2023)

O Quadro 3 apresenta nove tipos de contratos, porém, com semelhanças e divergências entre eles. O contrato varia de acordo com proprietário inicial do terreno o imóvel construído, o adquirente pode ser identificado no contrato como: a) devedor, quando relacionado aos imóveis pertencente ao PMCMV-E<sup>25</sup>, o agente fiduciário pode ser o FDS ou FAR; b) beneficiário/donatário quando o imóvel é proveniente de doação, cujo proprietário inicial é o FAR e neste caso não há agente fiduciário, pois o imóvel não é alienado; e c) referentes aos financiamentos feitos nos Faixa 1,5, 2 e 3, o adquirente é concebido como comprador/devedor-fiduciante e a CEF é o agente fiduciário.

Nesses contratos, em que há a figura do agente fiduciário, o contrato entra na condição de mora quando ocorre o vencimento antecipado da dívida. Nos contratos analisados, verificam-se três modelos específicos: Contrato 1 – contratos em que o agente fiduciário é o FDS; Contrato 2 – contrato em que o agente fiduciário é o FAR e Contrato 3 – em que o agente fiduciário é a CEF.

Esses contratos possuem características semelhantes entre si, nas quais destacam-se as seguintes:

1. Atraso a partir de 30 dias;
2. Transferência ou cessão a terceiros;
3. Falta de manutenção do imóvel;
4. Informação ou declaração falsa;
5. Descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou no contrato;
6. Propositura de ação contra o(s) devedor(es) que ameace ou afete o imóvel;

Apesar de conservar semelhanças entre si, cada contrato possui especificidades ou divergências entre si, na qual, destacam-se as seguintes:

1. **Outra destinação ao imóvel que não para sua residência:** O Contrato 1 e o Contrato 2 mencionam a proibição de dar ao imóvel outra destinação que não seja a residencial, enquanto o Contrato 3 não faz essa menção.
2. **Constituição de outro ônus real:** O Contrato 1 menciona a constituição de outro ônus real como motivo para o vencimento antecipado, enquanto o Contrato 2 e o

---

<sup>25</sup> PMCMV-E “[...] tem como diretriz o apoio à produção social da moradia a famílias de baixa renda organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos em áreas urbanas. As entidades são um agente importante na produção social do espaço urbano de nossas cidades” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2023, s/p.).

Contrato 3 não mencionam essa condição. Isso significa que o Contrato 1 é mais rigoroso em relação aos ônus adicionais no imóvel.

3. **Ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos sobre imóvel inadimplidos:** Essa condição é específica ao Contrato 2 e não está presente nos outros contratos. Ela indica que a instituição financeira pode acionar o vencimento antecipado se uma ação judicial for iniciada para cobrar taxas ou tributos atrasados relacionados ao imóvel.
4. **Não registro das cláusulas específicas após 30 dias da assinatura:** Somente o Contrato 1 menciona o não registro das cláusulas específicas após 30 dias como motivo para o vencimento antecipado.
5. **Incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia:** O Contrato 3 menciona a incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia como motivo para o vencimento antecipado, enquanto os outros contratos não fazem essa menção. Isso se refere à possibilidade de intervenção judicial que poderia prejudicar a garantia do financiamento.

Sendo os contratos habitacionais do PMCMV regidos pela Lei nº. 9.514/97 como seu alicerce jurídico, torna-se evidente que ao se tornar um beneficiário do programa habitacional, o cidadão também assume o papel de devedor. Inicialmente, isso é facilitado para as camadas de menor renda e para a classe trabalhadora, graças ao subsídio público, o que torna a assinatura dos contratos de financiamento imobiliário mais acessível.

No entanto, as condições de manutenção do contrato de financiamento não são tão acessíveis quanto a obtenção inicial, devido às diversas cláusulas de vencimento antecipado da dívida e à rápida execução da garantia fiduciária de coisa imóvel. Isso resulta em uma proteção rigorosa dos interesses do credor fiduciário, representado principalmente pela CEF, em detrimento do fiduciante. Este último enfrenta ônus significativos, com o risco de ter seu imóvel leiloadado devido a instabilidades financeiras durante os trinta anos ou mais de contrato.

Refletindo sobre essa disparidade de proteção e interesses nos contratos do PMCMV, Oliveira (2021) destaca que essas condições podem refletir em um potencial explosivo de despejos dos mutuários do PMCMV. Neste sentido,

Com o despejo, a renda do beneficiário investida no imóvel e o subsídio público passam ao arrematante, em um mecanismo de concentração patrimonial. Aqueles que tiveram sua renda abalada e ficaram impossibilitados de manter a adimplência veem sua poupança, bem como o subsídio que lhes fora destinado, capturados pela

parcela da população economicamente capaz de arrematar os imóveis. A ineficácia na gestão dos passivos imobiliários das famílias, pode, portanto, caminhar na direção da concentração de renda e riqueza, ao contrário do que foi inicialmente proposto pelas políticas habitacionais (OLIVEIRA, 2021, p. 187-188).

Com o objetivo de conhecer em que situação se encontram os contratos do PMCMV realizados junto à CEF em relação à execução da garantia de alienação fiduciária do PMCMV, em 20 de setembro de 2023 foi realizado o pedido de acesso à informação, baseado na Lei nº12.527/11 e no Decreto nº 7.724/12, junto à CEF, sob o número 18840.002222/2023-35.

Em cumprimento da Lei nº12.527/11, a CEF forneceu as respostas em 11 de outubro de 2023, informando que até o momento da resposta nenhum imóvel referente ao Faixa 1 foi a leilão extrajudicial, e que no PCVA não houve contratações que utilizaram o FAR.

Apesar de que nenhum contrato imobiliário referente ao Faixa 1 do PMCMV tenha passado por uma execução de garantia de alienação fiduciária, e consequente leilão extrajudicial, verifica-se, conforme aponta Oliveira (2021, p.181),

A inadimplência do Faixa 1 foi crescendo ao longo da existência do Programa e acumulava, em 2018 e 2019, cerca de 43% dos contratos ativos com mais de três parcelas em atraso. O percentual de inadimplência dos contratos do Faixa 1 – FDS é menor que os contratos Faixa 1 – FAR, este último concentra, porém, a grande maioria dos contratos.

Neste sentido, verifica-se que até o presente momento não há interesse da CEF, que é a administradora do FAR e FDS, em executar a alienação fiduciária dos imóveis inadimplentes. Porém, o mesmo não ocorre nos imóveis das demais faixas. No pedido de acesso à informação foi solicitado à CEF dados referentes ao período de 2009-2013, entretanto, a instituição financeira informou que em detrimento do Art. 178 da Lei Nº. 10.406/02, que instituiu o Código Civil, o período informado corresponde ao período de quatro anos, fornecendo dados entre 2019 e setembro de 2023.

Segundo a CEF (2023), entre 2019 e setembro de 2023, 104.006 imóveis financiados tiveram suas garantias de alienação fiduciária de coisa imóvel executadas, indo a leilão extrajudicial, dessas, 36.875 eram imóveis financiados no âmbito dos PMCMV e PCVA. Desses imóveis, 93.394 foram a segundo leilão e do programa habitacional foram 33.096. Ao final da movimentação do primeiro e segundo leilão, 65.296 imóveis foram vendidos, sendo 22.093 do programa habitacional.

As Tabelas 4, 5, 6, e 7 detalham esses números por tipo de imóvel e ano, informando os dados referentes ao primeiro leilão, segundo leilão, imóveis vendidos e não vendidos, respectivamente.

**TABELA 4 - IMÓVEIS FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COM EXECUÇÃO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA - 1º LEILÃO (2019-2023\*)**

Tipo de Imóvel		2019	2020	2021	2022	2023*	Total
PMCMV	Faixa 1,5	11	1	5	379	1.478	<b>1.874</b>
	Faixa 2	9.008	1.961	947	4.590	12.865	<b>29.371</b>
	Faixa 3	1.375	355	168	708	2.000	<b>4.606</b>
PCVA	Grupo 1	-	-	-	42	227	<b>269</b>
	Grupo 2	-	-	1	127	545	<b>673</b>
	Grupo 3	-	-	-	15	67	<b>82</b>
Outro		21.574	5.860	2.479	9.724	27.494	<b>67.131</b>
<b>Total</b>		<b>31.968</b>	<b>8.177</b>	<b>3.600</b>	<b>15.585</b>	<b>44.676</b>	<b>104.006</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

**TABELA 5 - IMÓVEIS FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COM EXECUÇÃO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA - 2º LEILÃO (2019-2023\*)**

Tipo de Imóvel		2019	2020	2021	2022	2023*	Total
PMCMV	Faixa 1,5	11	1	4	330	1.321	<b>1.667</b>
	Faixa 2	8.587	2.182	814	4.235	10.612	<b>26.430</b>
	Faixa 3	1.330	365	141	653	1.682	<b>4.171</b>
PCVA	Grupo 1	-	-	-	34	190	<b>224</b>
	Grupo 2	-	-	-	116	422	<b>538</b>
	Grupo 3	-	-	-	12	54	<b>66</b>
Outro		20.460	6.018	2.105	8.923	22.792	<b>60.298</b>
<b>Total</b>		<b>30.388</b>	<b>8.566</b>	<b>3.064</b>	<b>14.303</b>	<b>37.073</b>	<b>93.394</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

**TABELA 6 - IMÓVEIS FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COM EXECUÇÃO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA - VENDIDOS (2019-2023\*)**

Tipo de Imóvel		2019	2020	2021	2022	2023*	Total
PMCMV	Faixa 1,5	1	10	2	131	595	739
	Faixa 2	1.983	3.981	2.333	3.456	6.321	18.074
	Faixa 3	451	843	307	534	827	2.962
PCVA	Grupo 1	-	-	-	10	57	67
	Grupo 2	-	-	-	31	143	174
	Grupo 3	-	-	-	1	16	17
Outro		5.873	11.430	5.874	7.613	12.473	43.263
<b>Total</b>		<b>8.308</b>	<b>16.264</b>	<b>8.516</b>	<b>11.776</b>	<b>20.432</b>	<b>65.296</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

**TABELA 7 - IMÓVEIS FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COM EXECUÇÃO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – NÃO-VENDIDOS (2019-2023)**

Tipo de Imóvel		Quantidade
PMCMV	Faixa 1,5	1.135
	Faixa 2	11.387
	Faixa 3	1.644
PCVA	Grupo 1	202
	Grupo 2	31
	Grupo 3	65
Outro		23.868
<b>Total</b>		<b>38.332</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Ao destacar apenas os dados dos PMCMV e PCVA, verifica-se que a maioria dos imóveis que foram a leilão extrajudicial entre 2019 e setembro de 2023 pertencem à Faixa 2 do PMCMV, com 79,7% dos contratos, seguido do Faixa 3, com 12,5% dos contratos. Apesar de ter iniciado em 2020, o PCVA já possui imóveis leiloados extrajudicialmente, sendo o Grupo 2 o que apresenta os maiores resultados, com 1,8% dos casos.

A Tabela 8 apresenta a discriminação destes dados por programa habitacional, além de destacar o ano em que o contrato dos imóveis leiloados foi assinado.

**TABELA 8 - IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COM EXECUÇÃO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA POR ANO DE ASSINATURA DE CONTRATO (2019-2023\*)**

Ano	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total	Frequência %
2009	-	371	68	-	-	-	439	1,2
2010	-	1.281	102	-	-	-	1383	3,8
2011	-	2.281	199	-	-	-	2480	6,7
2012	-	3.182	297	-	-	-	3479	9,4
2013	-	3.430	475	-	-	-	3905	10,6
2014	-	3.308	668	-	-	-	3976	10,8
2015	-	3.619	792	-	-	-	4411	12,0
2016	3	3.719	862	-	-	-	4584	12,4
2017	470	3.326	558	-	-	-	4354	11,8
2018	891	2.096	278	-	-	-	3265	8,9
2019	318	1.807	220	-	-	-	2345	6,4
2020	168	951	87	141	305	35	1687	4,6
2021	24	-	-	122	337	37	520	1,4
2022	-	-	-	6	31	10	47	0,1
<b>Total</b>	<b>1.874</b>	<b>29.371</b>	<b>4.606</b>	<b>269</b>	<b>673</b>	<b>82</b>	<b>36.875</b>	<b>100,0</b>
<b>Frequência %</b>	<b>5,1</b>	<b>79,7</b>	<b>12,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

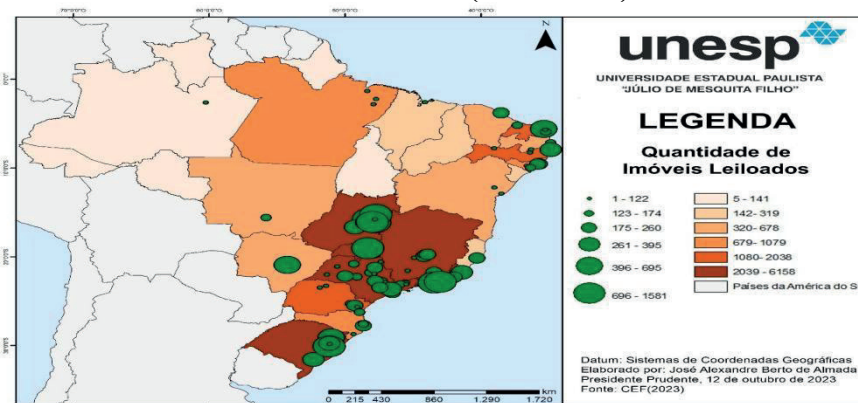
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Os anos 2015, 2016 e 2017 concentram a maioria dos contratos assinados dos imóveis que foram leiloados entre 2019 e setembro, com 36,8% dos contratos. Isto implica que a maioria dos imóveis que foram a leilão tem uma chance de 46,6% de ter uma duração entre oito e seis anos, uma vez que a maioria dos primeiros leilões registrados ocorreram em 2023, conforme destacado na Tabela 4 (página 96).

Para verificar a distribuição espacial dos imóveis leiloados dos PMCMV e PCVA, levando em consideração o primeiro leilão, foi elaborado o Mapa 2, que apresenta com destaques coropléticos a ocorrência dos leilões por estado e por círculos proporcionais a distribuição por município, levando em consideração os cem municípios com maior número de casos.

**MAPA 2 – IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM AO 1º LEILÃO EXTRAJUDICIAL (2019-2023\*)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

O Mapa 2 apresenta seis níveis de concentração de imóveis financiados pela CEF leiloados extrajudicialmente no âmbito do PMCMV e PCVA entre 2019 e setembro de 2023. Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte estão classificados no primeiro nível do intervalo de classe, com o maior quantitativo de imóveis leiloados.

Ao comparar com os dados do Mapa 1, verifica-se que se manteve a tendência de concentração nos estados que tiveram mais contratos do PMCMV e PCVA entre 2009 e 2022, sendo São Paulo em primeiro nível, Minas Gerais em segundo nível e Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro em terceiro nível.

Entretanto, destaca-se no Mapa 2 o estado do Rio Grande do Norte, pois, foge da proporcionalidade entre quantidade de contratos e imóveis leiloados. No Mapa 1, o estado aparece no quinto nível, o segundo mais baixo da série, em relação às unidades habitacionais entregues pelo PMCMV e PCVA entre 2009 e 2023 e, no Mapa 2, aparece em segundo nível, com quatro municípios entre os cem que mais tiveram imóveis leiloados entre 2019 e setembro de 2023.

Os PCVA e PMCMV, sobretudo esse último, são políticas públicas de financiamento habitacional com subsídios públicos e privados para promover o acesso à moradia. Entretanto, este modelo de programa habitacional tem funcionamento particular. O subsídio público destinado à habitação termina por fomentar muito mais a incorporação de terras como ativo de valor, por meio da atividade das incorporadoras, e do desenvolvimento da indústria da construção civil, pelas construtoras, do que garantir o pleno acesso à moradia durante todo o período do financiamento.

Sobre esta questão, Oliveira (2021, p.134, grifo nosso), destaca que

O incorporador do PMCMV recebeu da Caixa Econômica ou do Banco do Brasil o preço inteiro da venda do imóvel assim que entregou as chaves, realizando seus lucros. Já a gestão dos passivos durante o longo prazo de amortização, o risco de inadimplência e de desequilíbrio contratual, ficou entre o Estado e o mutuário. O incorporador e o construtor realizaram seus lucros no *boom*, livres para circular remunerando, por exemplo, o capital de novos acionistas de suas empresas após a onda de IPO do setor. A gestão das consequências do modelo de crédito adotado para o carregamento de uma dívida de mais de três décadas ficou reservado aos mutuários e ao Estado, por meio da relação entre beneficiários, *fundings* e bancos públicos. **O primeiro ainda aguarda políticas públicas que o protejam de oscilações da conjuntura, já que, por enquanto, o devedor está assumindo quase todos os riscos de desequilíbrios contratuais ou de crises econômicas prolongadas.**

O impacto da oscilação econômica no cotidiano dos milhões de beneficiários do PMCMV, principalmente em períodos de aumento de desemprego, como o vivenciado no Brasil a partir de 2014, revelam a força contratual de que os beneficiários do programa não são, de fato, proprietários dos imóveis até que o financiamento seja integralmente pago. Isso coloca os mutuários em risco de perder suas casas em caso de inadimplência.

Nesse sentido, os modelos de contrato de financiamento utilizado pela CEF, especificamente aquele utilizado para as Faixas 1,5, 2 e 3, sob a regulamentação da Lei Nº. 9.514/97, criam uma relação desigual entre os mutuários, que são os devedores fiduciários e a CEF, a agente fiduciária. Esses contratos favorecem o poder das instituições financeiras e colocam os mutuários em uma posição vulnerável, uma vez que uma série de condições resultam no vencimento antecipado de suas dívidas, desde o atraso de trinta dias do pagamento a não execução de manutenção do imóvel, resultando em último caso no despejo da família e na descaracterização do subsídio público utilizado na habitação.

Recentemente, em 26 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal manteve a validade da Lei 9.514/97 ao julgar o caso RE 860631, que

No caso julgado, a Caixa Econômica Federal emprestou dinheiro para um cliente comprar um imóvel. O cliente se comprometeu a pagar o valor financiado em 239 parcelas, porém, após 11 parcelas, parou de pagar. Por esse motivo, o banco iniciou um procedimento em cartório para retomar o imóvel e realizar sua venda em leilão (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023).

O resultado deste julgamento é determinante para todos os casos que envolvem financiamentos habitacionais com garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel, pois contemplam todos os imóveis financiados no âmbito do PMCMV, uma vez que “o Supremo reconheceu a existência de repercussão geral do tema, o que significa que a decisão tomada no Plenário deve ser replicada nos casos semelhantes em outras instâncias” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023), marcando a jurisprudência do caso.

Ainda no âmbito dos leilões, Oliveira (2021, p.186) destaca que

Os subsídios do PMCMV incorporados aos imóveis no momento da venda, formulados originalmente para facilitar o acesso das famílias beneficiárias, é transferido ao arrematante. Essa captura, que passa dos 846 milhões em subsídios transferidos aos compradores dos imóveis retomados, também tem um segundo componente de extração de riqueza: a poupança do mutuário consolidada na propriedade.

Nesse sentido, é preciso realizar um olhar específico em cada município, para verificar o contexto em que os imóveis leiloados extrajudicialmente são adquiridos, e qual está sendo o destino do subsídio público destinado à habitação popular. De forma menos

expressiva, já se pode verificar o aparecimento de empresas como adquirentes dos imóveis leiloados.

Dos imóveis financiados pela CEF, no âmbito do PMCMV/PCVA, que foram a leilão extrajudicial entre 2019 e setembro de 2022, 2,89% foram adquiridos por pessoas jurídicas. O mesmo ocorre com os outros tipos de imóveis financiados pela CEF, que para o mesmo período 2,54% foram adquiridos por pessoas jurídicas.

Com o intuito de facilitar o processo de venda de imóveis que vão a leilão ou estão disponíveis em venda direta, a CEF disponibiliza uma cartilha (CEF, 2023b) explicando o passo a passo para realizar este tipo de transação imobiliária. Segundo esta cartilha, é possível adquirir imóveis em cinco etapas diferentes: 1º leilão SFI; 2º leilão SFI; licitação Caixa; venda online; venda direta online. Um mesmo imóvel pode transitar nas diferentes etapas de venda imobiliária da CEF, pois ao não ser comercializado na primeira etapa, passa a ser comercializado na etapa seguinte.

A Figura 7 apresenta a linha do tempo das etapas que um imóvel com execução de sua alienação fiduciária passa até ser vendido e o Quadro 4, por sua vez, apresenta as principais características transacionais de cada etapa, destacando os critérios para definir o valor de venda; comissão; despesas; onde comprar e legislação que fundamenta juridicamente a etapa em que se encontra a comercialização do imóvel.

**FIGURA 7 – LINHA DO TEMPO DAS ETAPAS DE COMERCIALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS COM EXECUÇÃO DE GARANTIA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - 2023**



Fonte: CEF (2023b, p.6)

**QUADRO 4 – CARACTERÍSTICAS DAS ETAPAS DE COMERCIALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS COM EXECUÇÃO DE GARANTIA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - 2023**

Nº	Etapa	Valor da Venda	Comissão	Despesas*	Onde comprar	Legislação
1	1º leilão SFI	Valor da garantia atualizada ou valor de avaliação da prefeitura, o que for maior	5%, paga pelo arrematante diretamente ao leiloeiro	Não pagas pela Caixa	Site do leiloeiro	Lei: 9.514/97 art 27
2	1º leilão SFI	Total da dívida do contrato + despesas de consolidação				
3	Licitação Aberta	Desconto sobre o valor de avaliação atual	-	Quitadas pela Caixa	Site da Caixa	13.303/2017 art. 28.
4	Venda Online					
5	Venda Direta Online					

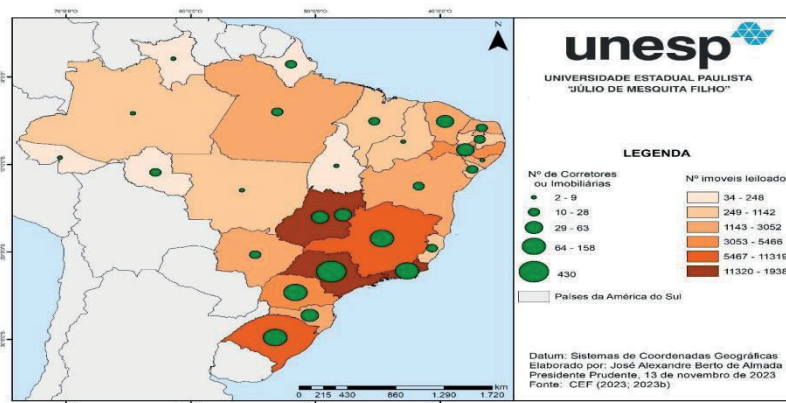
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023b)

No período de 2019 a setembro de 2023, dentre os 104.006 imóveis que foram submetidos ao primeiro leilão para execução de garantia de alienação fiduciária, 38.868 permanecem disponíveis para Venda Direta Online no site da CEF. Desses, 14.464 estão vinculados aos programas PMCMV e PCVA (CEF, 2023).

Para dar continuidade à intenção de compra, o comprador potencial necessita realizar um cadastro no site CEF, inserindo os seus dados pessoais. Nessa etapa, é possível informar se houve alguma intermediação por corretor ou imobiliária no processo de escolha do imóvel, cuja assessoria imobiliária é paga pela CEF. No Brasil, a CEF disponibiliza 1.429 corretores e/ou imobiliárias cadastrados, que estão distribuídos pelas vinte e sete unidades federativas do Brasil. Ao finalizar a sua proposta de compra, o comprador potencial deve informar o número de registo do Conselho Regional de Corretores de Imóveis -CRECI- do profissional que forneceu assessoria durante a transação imobiliária.

O Mapa 3 apresenta a distribuição dos imóveis que foram a primeiro leilão pela CEF entre 2019 e setembro de 2023, destacados de forma coroplética e a distribuição dos corretores e imobiliárias cadastrados na CEF, representados por círculos proporcionais, para o ano de 2023.

**MAPA 3 – IMÓVEIS LEILOADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, ENTRE 2019 E SETEMBRO DE 2023, E CORRETORES E IMOBILIÁRIAS CADASTRADOS EM 2023**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023; 2023b)

A concentração de imóveis e corretores imobiliários são predominantes entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Minas Gerais. Além desta forma de negociação direta, ou intermediada por um corretor ou imobiliária autorizada pela CEF, o comprador potencial tem à sua disposição um certo número de empresas que atuam na negociação desses imóveis.

Levando em considerações as empresas de atuação nacional, com interface de negócios digitalizada, com *websites* com anúncio de venda de imóveis do Brasil inteiro a partir do estoque imobiliário da CEF, de primeiro leilão à venda direta online, destaca-se o “Portal Leilão Imóvel”<sup>26</sup> com a possibilidade de aprovação de crédito em menos de 24 horas, com opção de entrada de 5% e utilização de FGTS, com a possibilidade de assessoria no momento para escolha do imóvel.

Merece destaque, também, a “QACHADO”<sup>27</sup>, que oferece uma ferramenta de busca para auxiliar compradores futuros, através de um banco de dados privado criado por *web scraping*<sup>28</sup> dos imóveis comercializados pela CEF. A interface, baseada em algoritmo, filtra automaticamente as melhores condições de negócio, priorizando descontos em relação ao preço de avaliação.

A inadimplência nos financiamentos imobiliários no Brasil impulsiona um mercado imobiliário especializado, incluindo indivíduos, empresas e serviços digitais, destacando-se leilões e vendas diretas. Isso reforça a eficácia da garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel, priorizando o valor de troca sobre o valor de uso dos imóveis.

Segundo os dados analisados, apenas 10,2% dos imóveis retomados entre 2019 e setembro de 2023, que pertenciam ao PMCMV e PCVA, foram vendidos no primeiro leilão (CEF, 2023c). Se o imóvel não for vendido nessa fase, ele vai para o segundo leilão, em que o preço é determinado pela dívida e despesas contratuais. Caso não seja vendido novamente, o imóvel é incorporado ao estoque da CEF e a dívida é quitada, e o antigo mutuário não consegue reaver nenhum valor pago até o momento da retomada do imóvel.

O PMCMV foi concebido, em um primeiro momento, como uma política anticíclica, visando reduzir o déficit habitacional ao mesmo tempo que fomentava a atividade da indústria da construção civil, por meio das construtoras e incorporadoras.

---

<sup>26</sup> Site disponível em <https://www.leilaoimovel.com.br/>.

<sup>27</sup> Site disponível em <https://qachadoimoveis.com/>.

<sup>28</sup> É uma metodologia de coleta automatizada de dados da web, acessando o código-fonte das páginas para extrair informações específicas.

Essa estratégia se concretizou através do incremento do crédito e da facilitação do acesso da classe trabalhadora ao financiamento habitacional. Contudo, é imperativo observar que tais medidas não foram acompanhadas por estratégias efetivas para a preservação dos contratos, os quais são estabelecidos em prazos extensos de até 360 meses. Em momentos de volatilidade econômica, como o período compreendido entre 2014 e 2016, caracterizado pelo aumento do desemprego, as famílias, mesmo após mais de uma década de pagamentos regulares, enfrentam o ônus da execução da alienação fiduciária, assegurando a liquidez do contrato de financiamento em detrimento da permanência na habitação por parte dos beneficiários do PMCMV.

Este cenário apresenta a complexidade urbana das cidades após mais de uma década de atuação do PMCMV, um novo elemento para a discussão: a corrosão patrimonial das famílias da classe trabalhadora outrora beneficiada pelas condições de facilidade de acesso ao financiamento habitacional nos PMCMV e PCVA, sendo necessário um aprofundamento da análise a partir da escala intraurbana para verificar os impactos desse fenômeno nas cidades.

Entre os estados que registraram o maior número absoluto de imóveis leiloados, conforme evidenciado no Mapa 2, destaca-se o Rio Grande do Norte. Nessa lista, dos 100 municípios com maior incidência de leilões extrajudiciais, quatro deles pertencem ao estado potiguar, sendo três localizados na Região Metropolitana de Natal<sup>29</sup>: Ceará-Mirim, ocupando a 12ª posição; Parnamirim, na 58ª posição; e Extremoz, na 72ª posição.

Do outro lado do estado, na porção oeste, aparece o município de Mossoró, na 60ª posição, com 126 imóveis leiloados. A tabela 9 apresenta a distribuição numérica desses municípios em relação a sua posição do *ranking* entre os municípios com mais imóveis leiloados extrajudicialmente, número de unidades habitacionais dos PMCMV e PCVA e número de imóveis leiloados, recorte espacial desta pesquisa.

**TABELA 9 – MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE NO RANKING BRASILEIRO DOS 100 MAIS COM IMÓVEIS FINANCIADOS PELOS PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA ENTRE 2019 E SETEMBRO DE 2023**

---

<sup>29</sup> A Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar Nº 152, de 16 de janeiro de 1997. Atualmente, conforme última alteração realizada pela Lei Complementar Nº 648, de 30 de abril de 2019, é constituída pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José de Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus.

Município	Região Imediata	Imóveis leiloados Extrajudicialmente (2019-set/2023)	Ranking dos Municípios com imóveis leiloados	Imóveis entregues PMCMV/PCVA (2009-2022)	População (2022)
Ceará-Mirim	Natal	476	12	9.245	79.115
Parnamirim	Natal	132	58	23.161	252.716
Mossoró	Mossoró	126	60	18.609	264.577
Extremoz	Natal	105	72	15.327	61.635

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023), Brasil (2023) e IBGE (2023).

A retomada de imóveis inadimplentes, contratados pelas regras do PMCMV e PCVA, é um fenômeno em escala nacional, tão abrangente quanto a dispersão espacial dos milhões de imóveis financiados por esses programas pelo território nacional. Com o objetivo de aprofundar a análise para a escala intraurbana, esta pesquisa se voltou para a cidade média de Mossoró, buscando compreender o impacto desse fenômeno na escala do lugar.

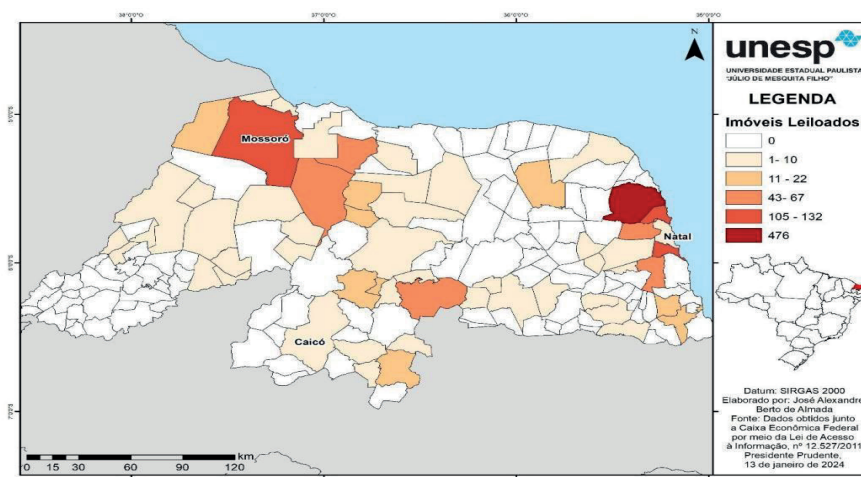
## 5 A EXECUÇÃO DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MOSSORÓ

No Rio Grande do Norte, entre os anos de 2009 e 2022, foram financiadas 154.938 unidades habitacionais pelos PMCMV e PCVA. Em termos comparativos ao nível do Brasil, conforme a classificação em seis níveis apresentada no mapa 1 (página 81), esse estado aparece no segundo nível mais baixo entre as unidades da federação beneficiadas por esses programas habitacionais.

Porém, ao levar em consideração os imóveis financiados por esses programas habitacionais que tiveram a execução de sua garantia de alienação fiduciária pela CEF entre 2019-2023, verifica-se que o Rio Grande do Norte teve 1.387 imóveis retomados, em uma classificação de seis níveis, no comparativo com o Brasil, conforme apresentado no mapa 2 (página 77), ocupa o terceiro nível mais alto.

Dos 167 municípios do Rio Grande do Norte, 57 tiveram imóveis com garantias de alienação fiduciária executadas, sendo que dos 1.387 imóveis retomados, mais de 60% estão concentrados em quatro municípios, a saber, Ceará-Mirim, com 34,3%; Parnamirim, com 9,5%; Mossoró, com 9,1% e Extremoz com 7,6%. O mapa 4 apresenta a distribuição quantitativa dos municípios que tiveram imóveis retomados entre 2019 e setembro de 2023.

**MAPA 4 - IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM AO 1º LEILÃO EXTRAJUDICIAL NO RIO GRANDE DO NORTE – 2019-2023\***



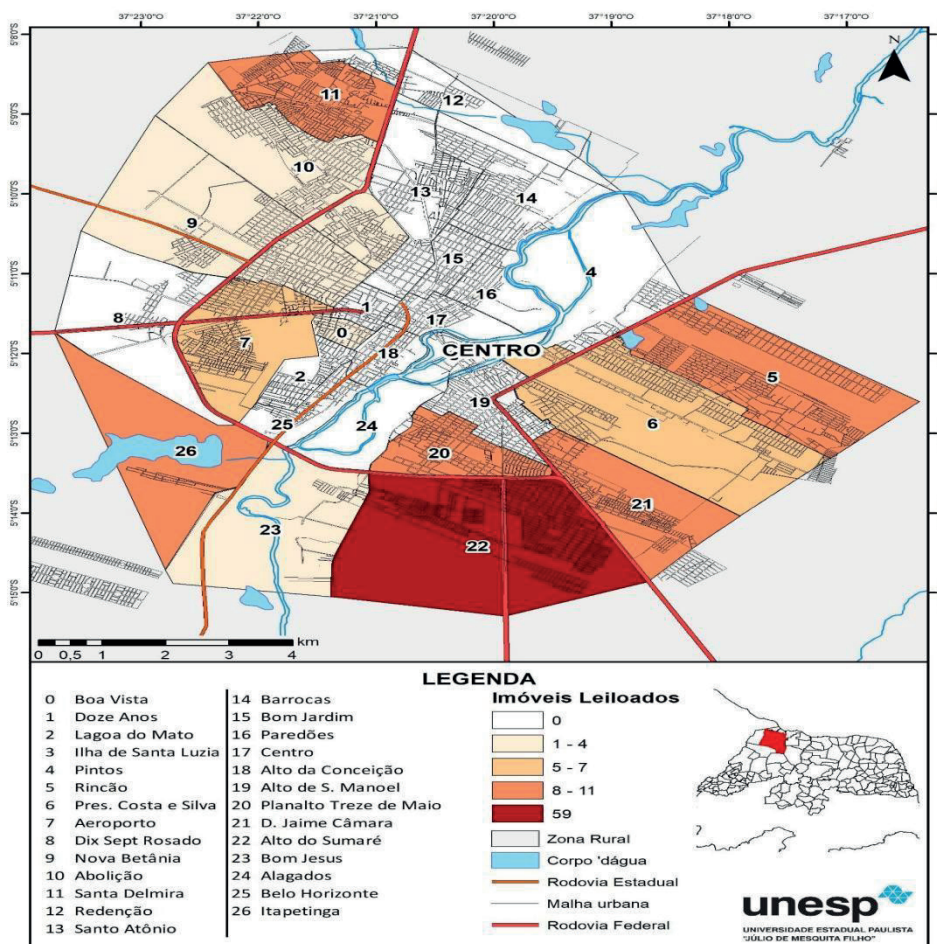
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Mossoró foi o único município que não pertence à Região Metropolitana de Natal, que esteve entre os quatro que mais tiveram imóveis retomados, ocupando a 3ª posição no Rio Grande Norte, com 126 imóveis financiados pelos PMCMV e PCVA retomados entre 2019 e setembro de 2023.

Dos vinte e sete bairros de Mossoró, em nove foi verificada a presença de imóveis retomados, sendo que a grande maioria, 47,2%, se concentra no bairro Alto de Sumaré, marcado pela presença de vários empreendimentos do PMCMV, sobretudo os da Faixa 2. O mapa 5 apresenta a distribuição desses imóveis pelos bairros<sup>30</sup> de Mossoró

**MAPA 5 - IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM AO 1º LEILÃO EXTRAJUDICIAL EM MOSSORÓ – 2019-2023\***



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

<sup>30</sup> Os bairros correspondem às porções contíguas e contíguas do território da sede, com denominação própria, criado por lei por iniciativa do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica do Município de Mossoró/RN.

Ao levar em consideração a faixa dos imóveis, para o PMCMV e grupo, para o PCVA, verifica-se a ausência de imóveis retomados da faixa 1,5 e do grupo 3. Em relação à frequência, os imóveis da faixa 2 são majoritários, com 87,2%, e os grupos 1 e 2 com os valores mais baixos, ambos com 2,4% das ocorrências. O bairro Alto do Sumaré é o único que apresenta imóveis retomados em todas as faixas e grupos observados em Mossoró. A tabela 10<sup>31</sup>, apresenta o detalhamento desses dados por bairros de Mossoró.

**TABELA 10 - IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM AO 1º LEILÃO EXTRAJUDICIAL POR FAIXA/GRUPO E BAIRRO EM MOSSORÓ (2019-2023\*)**

Bairro	Faixa 2	Faixa 3	Grupo 1	Grupo 2	Total	%
Abolição	2	-	-	-	2	1,6
Aeroporto	6	-	-	-	6	4,8
Alto do Sumaré	48	6	3	2	59	47,2
Boa Vista	-	1	-	-	1	0,8
Bom Jesus	2	-	-	1	3	2,4
Dom Jaime Câmara	8	-	-	-	8	6,4
Itapetinga	8	-	-	-	8	6,4
Nova Betânia	-	1	-	-	1	0,8
Planalto Treze de Maio	11	-	-	-	11	8,8
Presidente Costa e Silva	4	2	-	-	6	4,8
Rincão	9	-	-	-	9	7,2
Santa Delmira	11	-	-	-	11	8,8
<b>Total</b>	109	10	3	3	125	100,0
<b>%</b>	87,2	8,0	2,4	2,4	100,0	

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Dos imóveis retomados, a maioria foi vendido para novos compradores, ou seja, 60,3% com destaque para as modalidades Venda Direta Online e Venda Online, com 28,6% e 27,8% respectivamente. A tabela 11 apresenta o detalhamento dos imóveis retomados pela CEF em Mossoró que foram ou não vendidos para o período de 2019 a 2023.

**TABELA 11 - IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM AO 1º LEILÃO EXTRAJUDICIAL POR TIPO DE VENDA EM MOSSORÓ (2019-2023\*)**

<sup>31</sup> Mossoró teve 126 imóveis financiados pela PMCMV/PCVA pela CEF, porém, nos dados fornecidos pela CEF, apenas um deles não continha informação sobre qual bairro está localizado.

Tipo de Venda	Vendidos		Disponíveis		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2º Leilão	2	1,6	2	1,6	4	3,2
Leilão SFI - Edital Único	-	-	31	24,6	31	24,6
Licitação Aberta	3	2,4	4	3,2	7	5,6
Venda Online	35	27,8	-	-	35	27,8
Venda Direta Online	36	28,6	5	4,0	41	32,5
Sem classificação	-	-	8	6,3	8	6,3
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>60,3</b>	<b>50</b>	<b>39,7</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c).

\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

O cenário apresentado na tabela 11 indica duas situações concomitantes. A primeira diz respeito ao percentual acima de 60% dos imóveis retomados que foram vendidos, evidenciando que existe mercado consumidor para esse segmento do mercado imobiliário. Esses compradores possuem predileção para os imóveis disponíveis para venda direta e venda direta online, uma vez que nessa modalidade não há disputa de lance, como ocorre nas etapas de leilão.

A segunda está diretamente relacionada com a primeira, pois a atratividade por esse segmento imobiliário é o preço abaixo do mercado, contribuindo para o processo de corrosão patrimonial das famílias que tiveram suas residências retomadas pela CEF (OLIVEIRA, 2021), uma vez que somente os imóveis vendidos em primeiro leilão possuem potencial para que o antigo mutuário receba, do valor da venda, o valor sobrepujante da dívida com a CEF. Este potencial também existe no segundo leilão. Porém, de acordo com artigo art. 27, inciso segundo, da Lei n. 9.514/97, o imóvel nesta etapa pode ser comercializado a partir do valor de sua dívida, reduzindo a possibilidade para receber valores sobrepujantes

Em Mossoró, nenhum imóvel foi comercializado em primeiro leilão e apenas 1,6% foram comercializados em segundo leilão, ou seja, está em curso a corrosão patrimonial das famílias beneficiadas pelos programas de financiamento habitacional PMCMV e PCVA, uma vez que o imóvel não vendido em segundo leilão passa a compor o patrimônio de bens não próprios da CEF e comercializado nas etapas subsequentes, extinguindo a possibilidade dos antigos mutuários reaverem os valores pagos até o momento da mora.

Esse processo está articulado a uma prática imobiliária mais complexa, que envolve a depreciação dos valores imobiliários, em relação ao preço de mercado, para que os imóveis retomados sejam vendidos rapidamente. Os imóveis identificados na tabela 11, em todos os tipos de venda, tiveram depreciação do valor de venda em relação ao valor de

avaliação<sup>32</sup> acima dos 33%, sendo a venda direta a que apresentou maior depreciação, com uma diferença de 47,8%. A tabela 12 apresenta o detalhamento destes dados.

**TABELA 12 – DEPRECIÇÃO DO VALOR DE VENDA IMÓVEIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E PROGRAMA CASA VERDE AMARELA FINANCIADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL QUE FORAM RETOMADOS EM MOSSORÓ (2019-2023\*)**

<b>Tipo de Venda</b>	<b>Valor Total Avaliação</b>	<b>Valor total Venda</b>	<b>% de Depreciação total</b>
2º Leilão	R\$ 221.200,00	R\$ 146.200,00	- 33,9
Licitação Aberta	R\$ 303.597,49	R\$ 184.051,55	- 39,4
Venda Online	R\$ 3.751.905,13	R\$ 1.959.472,29	- 47,8
Venda Direta Online	R\$ 3.892.331,73	R\$ 2.190.409,02	- 43,7
<b>Total</b>	<b>R\$ 8.169.034,35</b>	<b>R\$ 4.480.132,86</b>	<b>- 45,2</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c).  
\* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Esse fenômeno em curso escancara uma face contraditória e perversa dos programas de financiamento habitacional populares, como o PMCMV e o PCVA. Apesar do acesso massivo a esses programas serem facilitados por meio de subsídios públicos no momento do pagamento da entrada para financiamentos de até 30 anos, essa dinâmica é sustentada por instrumentos jurídicos que aceleram as condições de retomada dos imóveis em casos de inadimplência. A mora é acionada após um mês de atraso no pagamento do financiamento, podendo o imóvel tornar-se disponível para o primeiro leilão em dois meses após essa ocorrência, conforme discutido anteriormente na seção quatro.

Para além de apenas uma corrosão patrimonial da classe trabalhadora, em que os imóveis perdem valores ao serem comercializados em primeiro e segundo leilão, reduzindo valor sobrepujante que o antigo mutuário poderia receber, a execução da garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel dos contratos dos financiamentos habitacionais de casas populares faz parte do fenômeno identificado nesta pesquisa como circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores.

Harvey (2005b) apresenta a noção de acumulação por espoliação como um processo ulterior da acumulação primitiva do capital, momento em que os “[...] capitalistas assumem o controle dos instrumentos de trabalho mediante um processo histórico específico” (HARVEY, 2013, p.323).

Tendo em vista que “a violência primordial do capital é permanente e constitutiva [...]” (FONTES, 2010, p.64), os processos de acumulação não cessam, mas ganham outras

<sup>32</sup> O valor de avaliação, bem como seus mecanismos de correção, é acordado no contrato de financiamento habitacional entre o mutuário fiduciante e a instituição financeira fiduciária.

especificidades e a acumulação por espoliação, por sua vez, “[...] faz ruir e destrói um caminho já aberto” (HARVEY, 2005b, p.135).

Os processos de acumulação por espoliação podem ocorrer a partir de uma variedade de maneiras, como aponta Harvey (2005). Por exemplo, na expropriação de bens ativos e propriedades por um grupo de capitalistas por preços baixos, em que “[...] a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2005b, p. 124).

O Estado capitalista, nesse contexto, é evocado a cumprir o seu papel no cenário da luta de classes, servindo aos interesses capitalistas ao fomentar e promulgar legislações específicas que dotam de legalidades qualquer tipo de vilipêndio que vise a despossessão de bens e capitais. Conforme destaca Harvey, (2005, p.126) “uma das principais funções das intervenções do Estado e das instituições internacionais é orquestrar desvalorizações para permitir que a acumulação por espoliação ocorra sem desencadear um colapso geral”.

Compreende-se, assim, que a promulgação da Lei N. 9.514/97, bem como suas alterações, servem a este propósito, sobretudo para os financiamentos imobiliários habitacionais. A perversidade da prática capitalista introduzida por esta lei se apresenta no cotidiano das transações do mercado imobiliário e sobre isso, Silva (2021, p. 4) comenta que “[...] não há qualquer ressalva quanto à possibilidade desse lance mínimo se relevar ‘vil’ em relação ao valor do imóvel alienado, como, por exemplo, na hipótese de o devedor já ter adimplido parte substancial do contrato”.

O preço vil se refere aos imóveis comercializados com lance mínimo abaixo dos 50% do valor do bem alienado, como explica Silva (2021, p.12):

Com o advento do CPC/2015, o preço vil passou a ser regulado nos arts. 891 e §1º do 903, também no capítulo das exceções, com basicamente a mesma redação, acrescido apenas ao atual art. 891, o § único que diz que “Considera-se vil o preço inferior ao mínimo estipulado pelo juiz e constante do edital, e, não tendo sido fixado preço mínimo, considera-se vil o preço inferior a cinquenta por cento do valor da avaliação.”<sup>33</sup>, ou seja, só será atribuído o caráter objetivo, 50% do valor da avaliação, do preço vil na omissão do juízo.

Porém, segundo o modo em que foi desenhada a Lei N. 9.514/97, esse entendimento do Código Civil Processual mencionado por Silva (2021) não se aplica aos contratos firmados sob a lei em questão, uma vez que os leilões ocorrem de forma extrajudicial, tendo como documento normatizador o contrato firmado entre o agente fiduciário, que é a instituição financeira, e o agente fiduciante, o devedor. Para esses contratos

no segundo leilão, o lance mínimo é o valor da dívida do imóvel, independente se esse for maior ou menor que cinquenta por cento do valor do imóvel.

Destarte, o verdadeiro vilipêndio não ocorre somente naquilo que Silva (2021) teoriza como preço vil nos lances mínimos praticados em segundo leilão, mas sim, quando este imóvel não é vendido em nenhum leilão e a propriedade é consolidada em nome do agente fiduciário, deixando o fiduciante tanto sem o bem outrora financiado quanto sem uma restituição dos valores pagos até o momento da consolidação do imóvel.

Conforme apresentado, apenas 1,6% dos imóveis financiados pela CEF no âmbito dos PMCMV e PCVA, no período de 2019 a setembro de 2023, foram comercializados em 2º leilão, etapa com uma pequena possibilidade do fiduciante receber o valor sobrepujante, caso o lance tenha sido maior que o valor da dívida.

O circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores ocorre a partir do momento em que o imóvel não é arrematado em segundo leilão. Isso faz com que o fiduciante perca tanto a sua residência quanto os valores pagos até o momento.

Em decorrência disso, a instituição financeira passa a comercializar esses imóveis com valores abaixo do valor de avaliação, chegando a descontos de mais de 40% em determinadas etapas de venda. Isso possibilita aos investidores acumularem capital imobiliário a baixos preços.

Ao exemplificar a diversidades de possibilidades em que a acumulação por espoliação ocorre, Harvey (2005) aponta algo muito semelhante ao que acontece com o cenário observado nos imóveis financiados no âmbito do PMCMV e PCVA:

Uma residência em péssima condição é comprada por quase nada, recebe algumas melhorias cosméticas e é vendida a um preço exorbitante, com a ajuda de um financiamento hipotecário conseguido pelo vendedor, a uma família de baixa renda que pretender realizar o sonho da casa própria. Caso essa família tenha problemas para pagar as parcelas ou resolver os graves problemas de manutenção que quase certamente surgem, a casa é retomada pelo vendedor. Não se trata de algo propriamente ilegal (senhores compradores: cuidado!), mas o efeito é cair como ave de rapina sobre famílias de baixa renda e privá-las da pouca poupança que têm. Isso é acumulação por espoliação! Há inúmeras atividades (legais ou ilegais) desse tipo que afetam o controle de ativos por uma classe em vez de por outra (HARVEY, 2005b, p.127).

O que está sendo identificado neste trabalho como acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores conserva algumas semelhanças com as que Harvey (2005b) destacou em seu exemplo. Porém, é preciso se atentar para as singularidades do fenômeno em tela, já que o impacto disso tudo é que, desde 2009, as cidades brasileiras

passaram por transformações urbanas em função da explosão dos financiamentos habitacionais com subsídio público que não possuem proteção efetiva a momentos de crise econômica, sobretudo em cenários com aumento de desemprego.

Por trás das aparências de um negócio jurídico para baratear o custo dos financiamentos, a alienação fiduciária em contratos habitacionais faz parte de uma estrutura complexa, com amparo legal, para domar a classe trabalhadora endividada, impondo ao país a agenda de reformas neoliberais, com a Reforma Trabalhista, aprovada pela Lei N. 13.467/2017, no governo do Presidente Michel Temer, ou com a Emenda Constitucional Nº.103/2019, do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, que alterou o sistema previdenciário brasileiro, como as reformas trabalhistas, uma vez que o não pagamento do financiamento habitacional inicia o processo de espoliação do seu patrimônio acumulado em uma vida de trabalho, situação que vincula os trabalhadores a condições de emprego cada vez mais precárias para que ao menos ao final do mês possa garantir o valor da prestação para que sua moradia não seja retomada e vendida.

Esse fenômeno em curso, do circuito de acumulação por espoliação, é pública-privada, pois ocorre em duas etapas: a primeira se inicia a partir de uma política pública de financiamento habitacional de casas populares para a classe trabalhadora, porém com um desenho jurídico sustentado na Lei Nº. 9.514/97, que garante a legalidade da retomada dos imóveis inadimplentes.

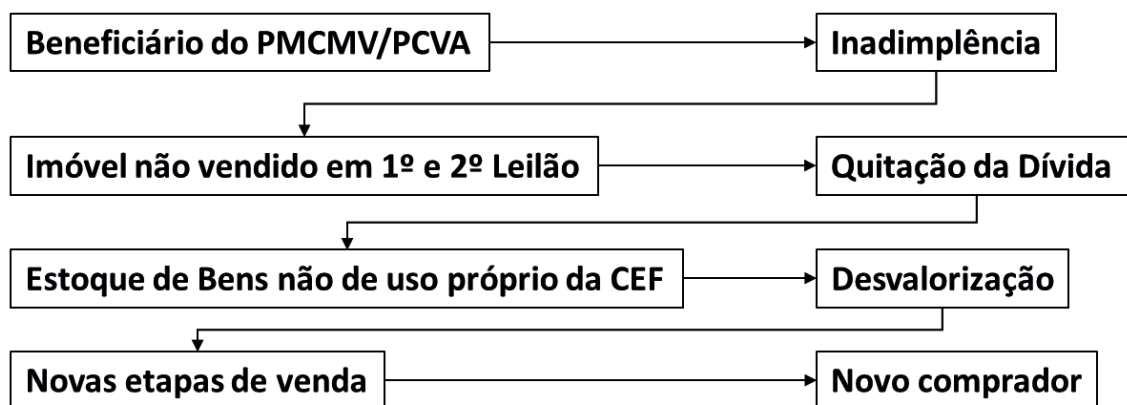
Nessa primeira etapa, ao ter o seu imóvel retomado e não vendido em segundo leilão, o beneficiário do programa perde, junto com o seu imóvel, os valores pagos na entrada, que podem ser compostos por recursos próprios, recursos do FGTS e subsídios públicos, além das parcelas pagas durante o período de adimplência do contrato. Estes valores são espoliados pela instituição financeira, nesse caso representada pela CEF, um banco público e principal financiador desse programa.

A segunda etapa, de caráter privado, se inicia nos momentos posteriores de venda pela CEF após o segundo leilão. Em Mossoró, para o período observado na tabela 12, os imóveis comercializados em Licitação Aberta, Venda Direta e Venda Direta Online foram vendidos com uma desvalorização acima de 40% do valor de avaliação.

Nesse ponto, a CEF, além de ter espoliado os valores pagos até o momento da mora do primeiro contrato, se beneficia integralmente dos valores adquiridos nas comercializações após segundo leilão e os compradores privados, por sua vez, aproveitam desse nicho de mercado para acumular bens imobiliários, finalizando o circuito de acumulação por espoliação pública-privada.

O subsídio público que outrora permitiu o acesso à classe trabalhadora aos financiamentos habitacionais, que resultou na produção de cidades em escala industrial, tem propiciado o enriquecimento de entes privados ao custo do desemprego e miséria daqueles que por algum desalento ao longo de trinta anos de financiamento atrasou uma parcela por trinta dias. Essa é a lógica que estrutura o circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos beneficiários dos programas de financiamento habitacional. A figura 8 sintetiza o fluxograma desse circuito.

**FIGURA 8 – FLUXOGRAMA DO CIRCUITO DE ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO PÚBLICA-PRIVADA DO PATRIMÔNIO DOS TRABALHADORES**



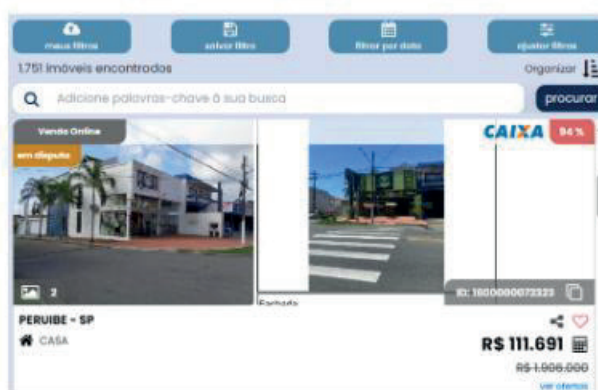
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado na figura, a acumulação por espoliação pública-privada é um circuito que envolve o beneficiário do PMCMV/PCVA em uma trama financeira, cujos investidores neste tipo de negócio imobiliário esperam que o imóvel não seja vendido nos dois leilões previstos pela Lei N. 9.514/97 para que então a CEF possa iniciar o processo de desvalorização e atrair investidores.

Existem discussões acadêmicas sobre o nível de risco para este tipo de investimento, como o artigo apresentado por Cardim e Alencar (2022). Porém, os autores não se atentam para as imbricações sociais deste tipo de negócio ou ainda, empresas que prestam serviço de consultoria para este tipo investimento, que se apoia na miséria do outro, como a Qachado Outlet de Imóveis que possui um passo a passo para este tipo de investimento, conforme destacado na figura 9, que apresenta o *printscreen* do e-mail recebido desta empresa.

**FIGURA 9 – PRINT SCREEN DE E-MAIL RECEBIDO DA QCHADO COM DESTAQUE PARA INVESTIMENTOS EM IMÓVEIS DE LEILÃO – 2024**

## Imóveis de leilão - aprenda a analisar as oportunidades



## Passo a passo para investir em imóveis de leilão - fluxo da análise de oportunidades

1. Garimpo
2. Análise do edital
3. Análise da matrícula
4. Localização
5. Valor de mercado
6. Viabilidade financeira
7. Risco jurídico
8. Estratégia de participação

[Leia o artigo completo no blog](#)

**Fonte:** Caixa de entrada do e-mail profissional do autor, e-mail recebido em 8 de janeiro de 2024.

Com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre essa realidade concreta na cidade de Mossoró, de maneira a avaliar melhor seu impacto para economia política da cidade, recorreu-se a um procedimento metodológico que vai além da análise dos dados secundários obtidos junto a CEF por meio da Lei de Acesso à Informação.

Tal procedimento encontra-se dividido em três fases. A primeira teve como objetivo analisar o estoque de imóveis disponíveis para leilão na CEF, utilizando como fonte primária de dados o site oficial da instituição, disponível em <https://venda-imoveis.caixa.gov.br/sistema/download-lista.asp>. Essa página é regularmente atualizada com

listas contendo informações detalhadas sobre os imóveis a serem leiloados, permitindo o *download* de um arquivo em formato Excel.

A coleta de dados foi realizada semanalmente, no período de agosto a novembro de 2023, considerando a dinâmica de atualização da CEF e a necessidade de manter uma amostra representativa. O arquivo Excel disponibilizado pelo banco contém dados cruciais, incluindo a localização, preço e valor avaliado do imóvel, etapa de venda e link para a página específica do imóvel.

Além disso, é possível acessar documentos adicionais, como o edital do leilão, matrícula do imóvel e fotos, por meio de link disponível. A matrícula do imóvel é considerada o documento mais relevante, pois contém informações essenciais sobre a consolidação do imóvel pelo Oficial de Registro em nome da CEF. Esse procedimento marca o início da execução da garantia de alienação fiduciária da coisa imóvel.

A partir destes dados, a segunda fase consistiu na construção de um banco de dados levando em consideração tanto os dados primários coletados no arquivo de Excel quanto os dados analisados das matrículas, a partir dos quais foi possível realizar uma triagem dos imóveis que foram financiados no âmbito do PMCMV e PCVA.

Com esse banco de dados, a partir do registro cartorial, foi possível identificar dados referentes ao imóvel, como registro anterior, o processo de loteamento, construtora e vendedor, informações referentes ao comprador, como estado civil, profissão, endereço anterior e sexo; sobre o contrato, como valores e forma de pagamento da entrada, taxa de juros, número de prestações, data da assinatura do contrato e da consolidação do imóvel.

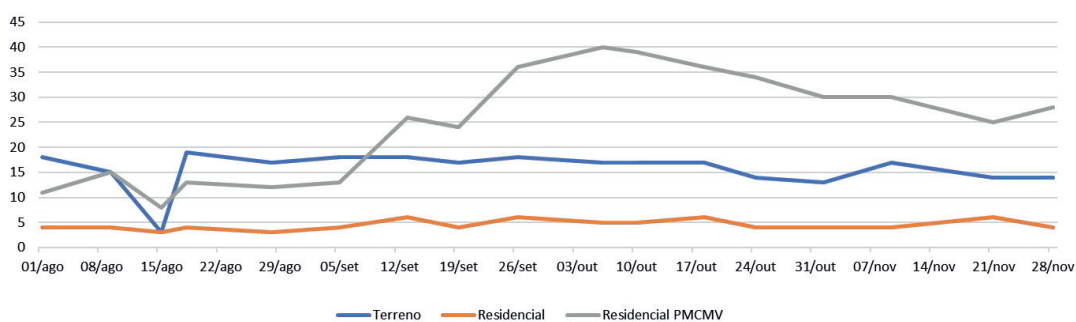
A partir destes últimos dados foi realizado uma simulação, levando em consideração a taxa de juros e um financiamento do tipo Sistema de Amortização Constante (SAC), projetando os valores pagos até o momento da consolidação do imóvel, como o objetivo de mensurar, em valores nominais os valores espoliados dos trabalhadores beneficiados pelo PMCMV e PCVA, quando seus imóveis foram retomados pela CEF.

A terceira e última fase consistiu no trabalho de campo, realizado no mês de dezembro de 2023, cuja maioria das casas identificadas nas tabelas disponibilizadas pela CEF que não foram vendidas até 05 de dezembro foram visitadas, excetuando aquelas em que o endereço continha alguma inconsistência que dificultava a sua localização no aplicativo *Google Maps*. Tal campo teve como objetivo fazer o registro fotográfico, verificar estado de conservação dos imóveis, se estavam ocupados e coletar dados georreferenciais.

Na primeira fase da pesquisa, foram coletados dados referentes a dezessete semanas, entre agosto e dezembro de 2023, com o objetivo de monitorar a flutuação do

estoque dos imóveis que compõe os bens de uso não próprio da CEF para Mossoró, além de coletar dados para a composição do banco de dados desenvolvidos na segunda fase dos procedimentos descritos. Os imóveis foram separados em três grupos e o gráfico 3 apresenta essa flutuação do estoque, com os terrenos na cor azul, residenciais na cor laranja e residenciais do PMCMV/PCVA na cor cinza.

**GRÁFICO 3 - ESTOQUE DE IMÓVEIS RETOMADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA COMPRA – AGOSTO/NOVEMBRO DE 2023**



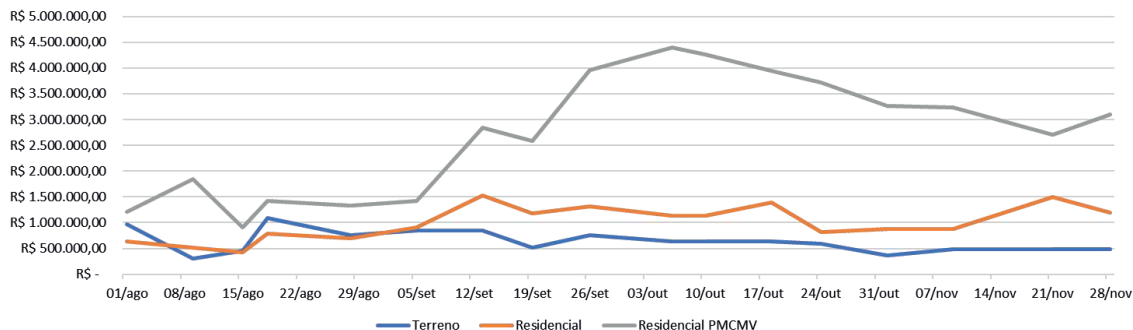
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

De tal conjunto de informações, é possível perceber uma relativa estabilidade no estoque dos imóveis residenciais, entre 4 e 5 no período observado. O mesmo ocorre com os terrenos, excetuando uma oscilação em 15 de agosto, estabilizando entre 14 e 16 imóveis nas semanas seguintes, possivelmente por alguma ausência de informação no site da CEF para a semana consultada.

Os imóveis do PMCMV são os que apresentam uma maior dinâmica para o estoque de bens não de uso próprio da CEF, sendo o principal tipo de imóvel disponível para venda desde 12 de setembro, com ápice em 06 de outubro, com 40 imóveis, e mantendo-se o principal tipo de imóvel em estoque até o final do período observado.

Outro aspecto examinado refere-se ao preço de avaliação dos imóveis, revelando uma discrepância em relação à quantidade de propriedades disponíveis. Como seria de se esperar, embora os terrenos representem a segunda maior parcela em termos de quantidade, ocupam a terceira posição em termos de avaliação de seus preços. Os imóveis residenciais, por outro lado, lideram nesse quesito, exibindo os valores mais elevados por metro quadrado entre as propriedades em estoque. O gráfico 4 apresenta a variação dos preços de avaliação ao longo do período observado.

**GRÁFICO 4 - VALOR DE AVALIAÇÃO DO ESTOQUE RETOMADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA COMPRA – AGOSTO/NOVEMBRO DE 2023**

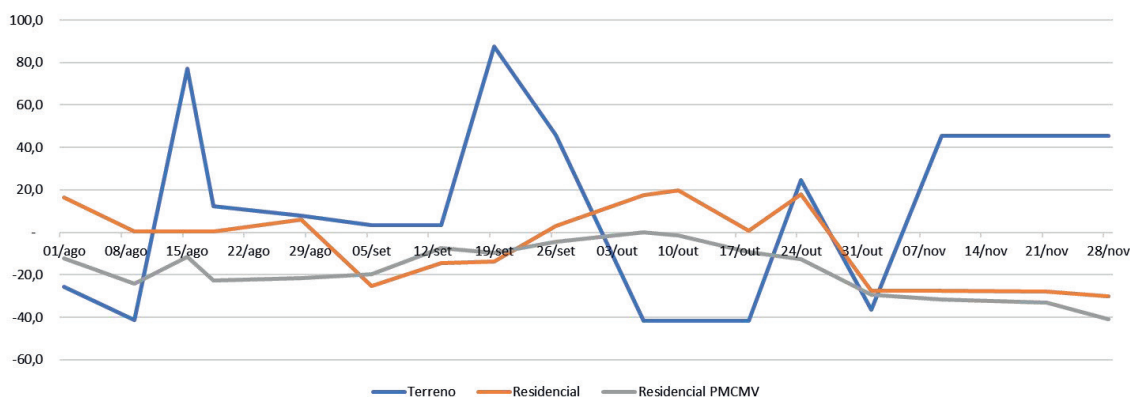


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

No gráfico 4 são observadas poucas variações nos valores de avaliação dos imóveis do tipo terreno e residencial ao longo do período observado, em relação aos imóveis do PMCMV. Isso ocorre em função da estabilidade na quantidade de imóveis em estoque dos primeiros e de constantes acréscimos para o segundo.

O gráfico 5, o último a ser analisado nessa série, diz respeito à variação percentual entre o valor de avaliação e o preço. O valor de avaliação é aquele acordado em contrato firmado entre o agente fiduciário, representando pela CEF e o fiduciante, o comprador do imóvel, sendo que é com este valor que o imóvel começa a ser comercializado em primeiro leilão. O preço diz respeito ou ao lance mínimo que a CEF aceita no segundo leilão ou ao valor que a CEF acredita ser passível de venda nas outras etapas com algum lucro e tem como objetivo a desvalorização para aumentar a celeridade da venda do imóvel retomado.

**GRÁFICO 5 – VARIAÇÃO PERCENTUAL ENTRE VALOR DE AVALIAÇÃO E PREÇO DO ESTOQUE RETOMADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA COMPRA – AGOSTO/NOVEMBRO DE 2023**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c).

Os imóveis do PMCMV não tiveram variação percentual positiva, sendo neste gráfico 5 quanto mais próximo de 0% maior a quantidade de imóveis disponíveis para primeiro leilão. Para os imóveis do tipo residencial e terreno, esta lógica não passa a operar, uma vez que em vários casos o preço de avaliação, aquele firmado em contrato, é inferior ao preço de venda, Isto pode ocorrer em razão da valorização do preço da terra no local em que esses imóveis estão localizados, além do fato que os imóveis, principalmente os do tipo residencial, possuem o maior valor agregado, sendo necessário uma avaliação de caso a caso para verificar as lógicas por trás do preço deste tipo de imóvel.

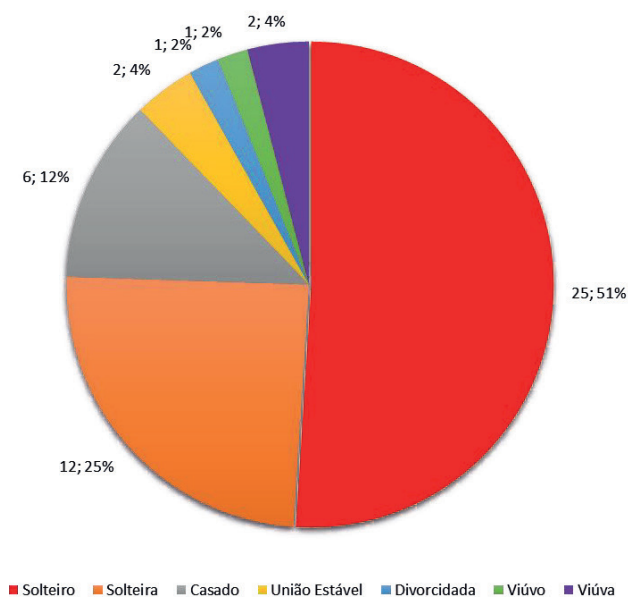
Desse modo, verifica-se que no circuito de acumulação por espoliação pública-privada em detrimento dos financiamentos firmados no âmbito da execução da garantia de alienação fiduciária, não ocorre na totalidade dos imóveis observados do tipo residencial e terreno, uma vez que os imóveis desse tipo podem ser comercializados com uma valorização no preço de venda, impossibilitando a acumulação do comprador privado. Porém, para os imóveis do PMCMV, esta é uma tendência absoluta nos casos observados, reforçando a tese de que a acumulação por espoliação pública-privada ocorre sobre o patrimônio da classe trabalhadora.

A segunda fase dos procedimentos metodológicos consistiu na individualização dos imóveis pertencentes ao PMCMV e PCVA em um banco com os dados atualizados, referentes a preço; avaliação; estágio de venda em que se encontravam em 05 de dezembro de 2023. No total, foram contabilizados quarenta e nove imóveis que estiveram no estoque de bens não de uso próprio da CEF entre agosto e novembro de 2023. Desses, três pertenciam ao PCVA e o restante ao PMCMV e, do total analisado, treze foram vendidos.

A partir das matrículas, foi possível consultar informações referentes ao estado civil e profissão dos beneficiários dos programas de financiamento habitacional que perderam os seus imóveis em detrimento da execução da garantia de alienação fiduciária. Ressalta-se, ainda, que durante a análise dos dados não foram utilizadas informações que pudessem individualizar o beneficiário do PMCMV, ou PCVA, que teve o seu imóvel retomado.

A grande maioria, 75,1%, é composta por solteiros, sendo vinte e cinco homens e doze mulheres; casados 16,3%, sendo seis casados em cartório e dois com união estável. Em menor proporção viúvos, com 6,1%, sendo dois homens e uma mulher e apenas uma divorciada, representando 2% dos dados disponíveis. O gráfico 6 apresenta o detalhamento desses dados.

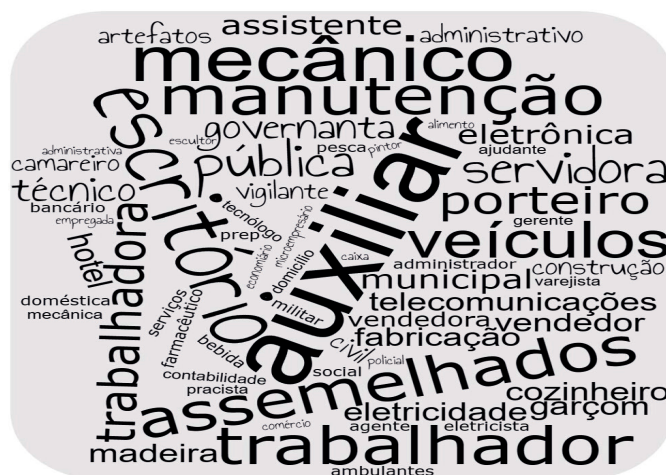
**GRÁFICO 6 – ESTADO CIVIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

Em relação às ocupações, verificou-se uma grande variedade e para otimizar a sua visualização, suas denominações foram organizadas por nuvem de palavras, sendo que as palavras que mais repetem aparecem com maior destaque, conforme apresenta a figura 10.

**FIGURA 10 – NUVEM DE PALAVRAS DAS OCUPAÇÕES DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**

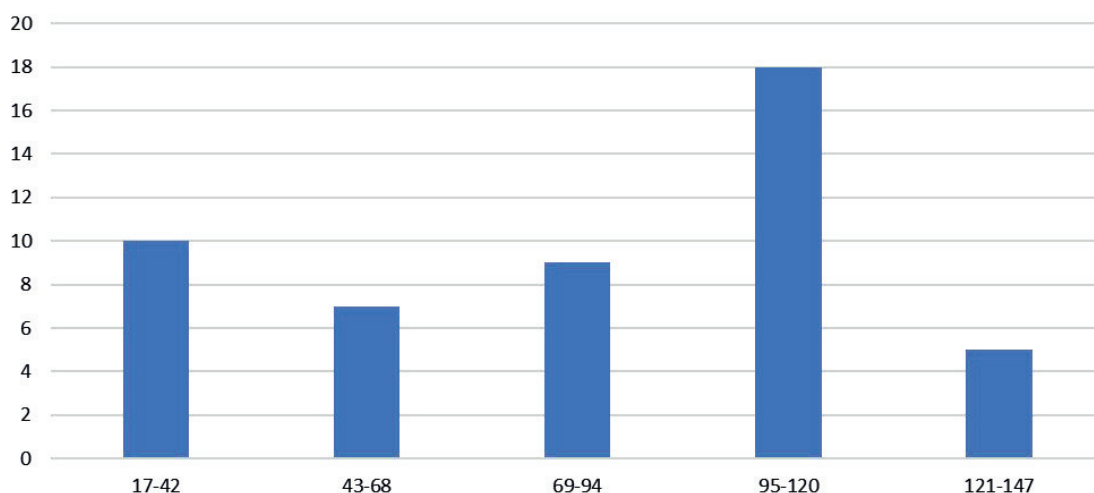


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

Na figura 10, as palavras auxiliar, mecânico, manutenção, escritório, assemelhados e trabalhador foram as que mais se destacaram entre as ocupações dos beneficiários que tiveram seus imóveis retomados, indicando que essas residências adquiridas via política pública de financiamento habitacional com subsídio público eram destinadas à classe trabalhadora. A partir do momento em que o seu imóvel é retomado e vendido pela CEF, após não ter tido o arremate no segundo leilão, se inicia o circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio desses trabalhadores.

A partir da matrícula dos imóveis, foi possível identificar a intensidade desse circuito a partir das seguintes variáveis: tempo de contrato, valor pago na entrada dos imóveis, levando em consideração recursos próprios, da conta FGTS e subsídios do FGTS, a projeção dos valores das parcelas pagas e a estimativa dos valores pagos ao banco até o momento da retomada dos imóveis. Os dados foram organizados a partir de variáveis contínuas apresentados em classes estatísticas, com o objetivo de otimizar a análise. O gráfico 7 apresenta o primeiro conjunto desses dados que se refere ao tempo de vigência dos contratos.

**GRÁFICO 7 – TEMPO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**



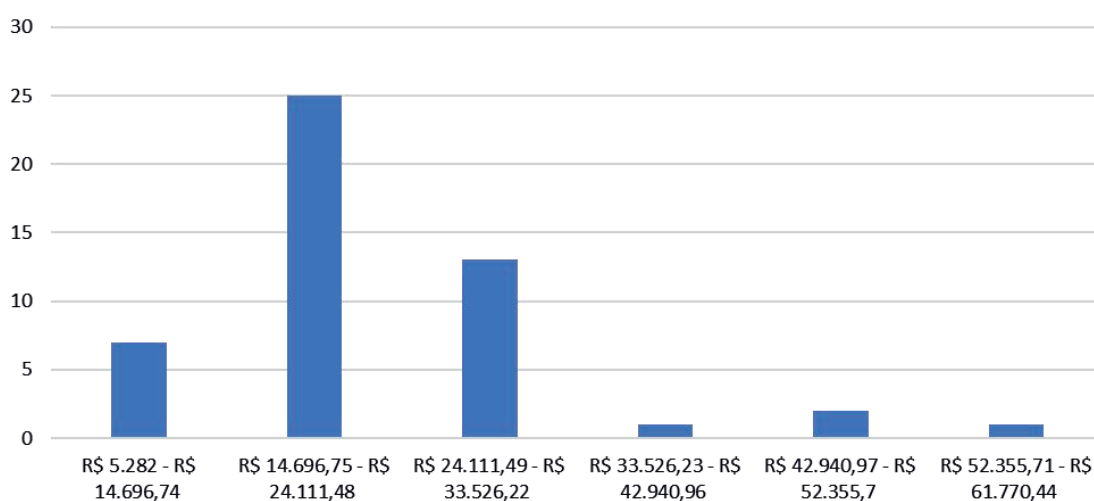
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

A maioria dos contratos esteve ativo entre 95 e 120 meses, isto é, aproximadamente um terço do tempo de financiamento, que na maioria dos casos é de 360 meses. Trinta anos é um período muito extenso na vida de um trabalhador, em que os cenários de crises cíclicas somados às constantes flexibilizações trabalhistas e previdenciárias

vivenciadas no Brasil na última década aceleram o processo e a intensidade do circuito de acumulação por espoliação público-privada de seus patrimônios.

O atraso de um mês, mesmo após 120 meses de adimplência, pode iniciar a perda do imóvel, podendo pressionar famílias antes beneficiadas pelo PMCMV a recorrerem ao aluguel, à coabitação ou a se deslocarem para áreas irregulares da cidade, como favelas e ocupações. Isso intensifica o déficit habitacional, de um lado, e enriquecendo uma parcela da sociedade de outro. O gráfico 8 apresenta os valores pagos na entrada do financiamento pelas famílias que perderam seus contratos habitacionais em Mossoró.

**GRÁFICO 8 – VALOR PAGO DE ENTRADA NOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

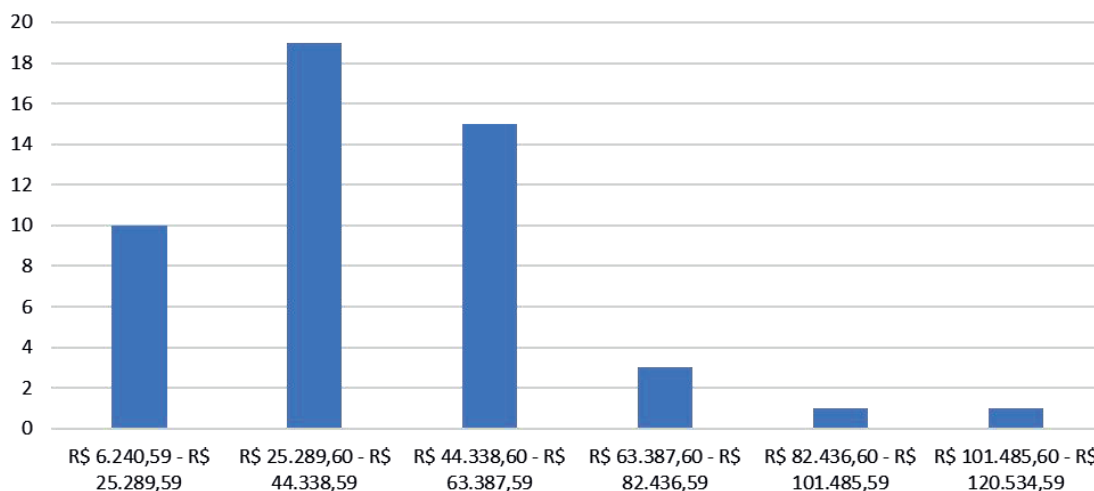
Para a entrada, em valores não corrigidos, verifica-se que a maioria dos beneficiários gastou entre quatorze e vinte e quatro mil reais na entrada e em segundo lugar os que gastaram entre vinte e quatro e trinta e três mil reais. Quando a casa financiada por um programa habitacional é retomada e não vendida em primeiro e segundo leilão, esses são os primeiros valores que são espoliados, tanto do trabalhador que assinou o contrato quanto da União que subsidiou parte do valor da entrada via recursos do FGTS.

A segunda parcela dos valores espoliados diz respeito àquelas pagas durante a vigência do contrato. A CEF não disponibiliza a quantidade paga por cada beneficiário durante o período em que o contrato estava ativo, seja por pagamentos regulares das parcelas, seja por eventuais amortizações do saldo devedor. Desse modo, para estimar o quantitativo

pago por cada beneficiário, recorreu-se aos dados dispostos na matrícula, que informa a taxa de juros anual e o número de parcelas. Esses dados foram adicionados em uma simulação de financiamento habitacional que utiliza o SAC, tendo como referência o primeiro mês de cobrança, informado na matrícula, e três meses antes da consolidação do imóvel, uma vez que após o atraso de trinta dias o beneficiário tem mais trinta dias para regularizar sua situação financeira e após esse prazo, caso a dívida não seja purgada, o imóvel irá ao primeiro leilão em mais trinta dias, totalizando três meses.

A estimativa dos valores pagos pelas parcelas é o indicativo de um cenário próximo do real e serve para ilustrar o potencial que o circuito de acumulação por espoliação pública-privada tem para vilipendiar o patrimônio da classe trabalhadora. O gráfico 9 apresenta esses dados.

**GRÁFICO 9 - VALOR ESTIMADO PAGO PELAS PARCELAS NOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**

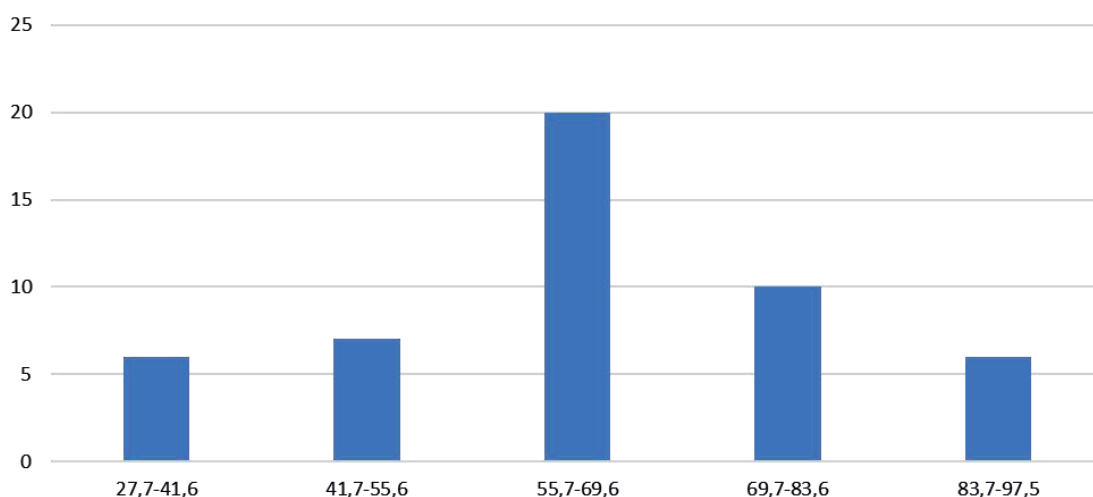


**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

Em relação a estimativa das parcelas pagas, conforme apresentado no gráfico 9, é possível verificar três grupos principais: em terceiro lugar os que pagaram entre seis e vinte e cinco mil reais; em segundo, entre quarenta e quatro e sessenta e três mil reais e o terceiro entre quarenta e quatro e sessenta mil reais. O último grupo é composto pelos contratos mais longos, com as maiores estimativas de parcelas pagas, sendo menor representativo na amostra, com o intervalo entre sessenta mil reais e cento e vinte mil reais.

Para finalizar esta série, a partir da estimativa de parcelas pagas somadas aos valores pagos na entrada, foi elaborada uma relação entre a estimativa dos valores pagos ao banco e o valor total do imóvel, com objetivo de conhecer, desconsiderando os juros, ou seja, a estimativa do percentual de quanto cada beneficiário pagou ao banco durante o período de vigência do contrato em relação ao preço do imóvel adquirido no momento da assinatura do contrato. Esses dados estão dispostos no gráfico 10.

**GRÁFICO 10 - RELAÇÃO ENTRE O VALOR DO IMÓVEL E O VALOR ESTIMADO PAGO PELOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

Na relação entre a estimativa dos valores pagos e o valor imóvel, verifica-se, conforme aponta o gráfico 10, que a maioria dos beneficiários pagou à CEF entre 55,7% e 69,6% do valor do imóvel. Nesse sentido, ao retomar o imóvel, a CEF não está reavendo um título *podre* com muitas dívidas acumuladas, como no caso das hipotecas americanas na crise dos *subprimes*, mas sim imóveis com pouca dívida, uma vez que a garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel não permite que um contrato de financiamento imobiliário acumule dívidas.

Ao levar a leilão um imóvel habitacional financiado no escopo do PMCMV e PCVA, a CEF está realizando a parte pública do circuito de acumulação por espoliação do patrimônio dos trabalhadores, pois além de ter auferido lucro durante a manutenção do contrato, passa a auferir lucros na venda, independente de em qual etapa se realize. Mesmo

com a desvalorização do imóvel nas etapas de licitação aberta, venda direta ou venda direta online, o banco público continua auferindo lucro sobre o imóvel outrora financiado com subsídio público, pois ainda pode refinanceir o imóvel para os novos compradores.

Da série observada dos quarenta e nove imóveis, treze foram vendidos. Desses, um foi em 2º leilão; sete por leilão SFI; um por licitação aberta; um por venda direta e três por venda direta online. A tabela 13 apresenta os detalhes desses imóveis, destacando a situação de venda, o preço, a avaliação e a estimativa de valores pagos pelo antigo mutuário.

**TABELA 13 – IMÓVEIS RETOMADOS E VENDIDOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE AMARELA QUE TIVERAM SUAS CASAS RETOMADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023**

Situação de venda	Preço	Avaliação	Valor estimado pago pelo antigo mutuário
2º Leilão SFI	R\$ 82.263,49	R\$ 121.000,00	R\$ 64.365,46
Leilão SFI	R\$ 100.082,22	R\$ 80.000,00	R\$ 51.915,18
Leilão SFI	R\$ 124.714,03	R\$ 120.000,00	R\$ 80.104,22
Leilão SFI	R\$ 138.246,29	R\$ 138.000,00	R\$ 47.713,66
Leilão SFI	R\$ 91.000,00	R\$ 91.000,00	R\$ 69.214,22
Leilão SFI	R\$ 102.000,00	R\$ 102.000,00	R\$ 59.122,46
Leilão SFI	R\$ 118.629,21	R\$ 115.000,00	R\$ 62.649,51
Leilão SFI	R\$ 115.359,23	R\$ 93.000,00	R\$ 53.341,08
Licitação Aberta	R\$ 76.800,00	R\$ 128.000,00	R\$ 114.938,44
Venda Direta	R\$ 58.191,00	R\$ 105.000,00	R\$ 68.611,20
Venda Direta Online	R\$ 58.745,20	R\$ 106.000,00	R\$ 29.995,92
Venda Direta Online	R\$ 45.444,40	R\$ 82.000,00	R\$ 50.233,98
Venda Direta Online	R\$ 54.663,00	R\$ 70.000,00	R\$ 59.162,25
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.166.138,07</b>	<b>R\$ 1.351.000,00</b>	<b>R\$ 811.367,58</b>
<b>LEGENDA</b>			
	Preço menor que o valor de avaliação		
	Preço maior ou igual ao valor de avaliação		

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d).

Na tabela 13, verifica-se que para os imóveis em que o preço de venda foi maior que a avaliação o circuito de acumulação por espoliação foi realizado somente pelo ente público, no caso a CEF, uma vez que o comprador privado adquiriu um imóvel acima do valor de mercado para qual ele foi avaliado. Isto ocorreu somente na modalidade de Leilão SFI, etapa em que há uma competição entre possíveis compradores, tendo ocorrido em apenas oito imóveis.

Para os demais tipos de venda, em que o preço de venda foi menor que o valor de avaliação, o circuito por acumulação por espoliação pública-privada, inclusive no imóvel vendido na etapa de 2º leilão, em que o imóvel possivelmente foi comercializado somente pelo valor da dívida, não restando valor sobrepujante para o antigo mutuário, foi realizado tanto pela CEF quanto pelo novo comprador.

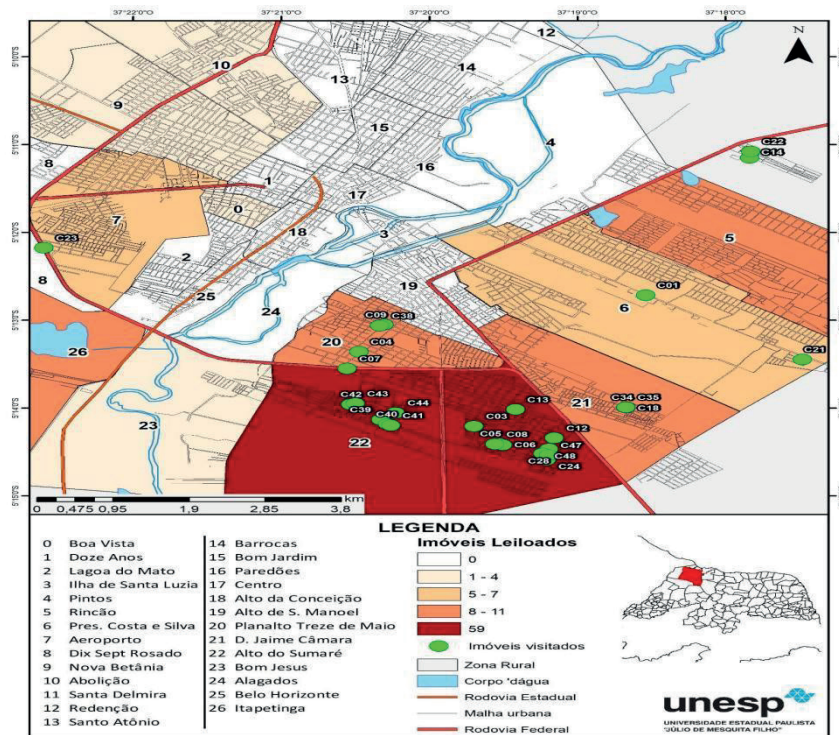
Observa-se também que nas etapas subsequentes ao Leilão SFI, justamente licitação aberta, venda direta e venda direta online, a desvalorização imobiliária foi mais intensa, o que começa a apontar para uma lógica em que quanto maior a desvalorização do imóvel frente ao preço de avaliação, maior o percentual de acumulação por espoliação do ente privado.

A terceira e última fase do procedimento elaborado consistiu em visita a campo para verificar a situação dos imóveis disponíveis para venda em Mossoró entre agosto e novembro do ano de 2023. A primeira parte dessa fase consistiu no refinamento dos imóveis, separando os que foram vendidos do restante, resultando em uma lista de trinta e seis imóveis a serem visitados.

Desses trinta e seis, oito não foram possíveis de localizar, seja por inconsistência dos endereços ou por não terem a localização disponível no banco de dados do aplicativo *Google Maps*, resultando em vinte e oito imóveis visitados em dezembro de 2023, ocasião em que foram coletadas informações sobre: ocupação, conservação, tipo de imóvel, tipologia da via e infraestrutura do loteamento. Além dessas informações, também foram realizados registros fotográficos e coleta de pontos do Sistema de Posicionamento Global (GPS) para a elaboração de cartogramas.

O mapa 6 mostra a localização dos imóveis visitados, com os pontos destacados em verde e cada um identificado pelo código correspondente. A distribuição dos pontos reflete a tendência dos dados fornecidos pela CEF, conforme representado no mapa 5 (página 86). O bairro Alto do Sumaré concentra a maioria dos imóveis, com 57,1%, seguido pelos bairros Dom Jaime Câmara, Planalto Treze de Maio e Rincão, cada um com 10,7% de participação; Presidente Costa e Silva com 7,1%; e o Aeroporto com 3,6%.

**MAPA 6 - LOCALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS RETOMADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA ENTRE AGOSTO-NOVEMBRO DE 2023 – DEZEMBRO DE 2023**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023c; 2023d) e trabalho de campo (2023).

No mapa 6, o bairro Alto do Sumaré se apresenta como a área concentrada do circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores em Mossoró. Durante a atividade de campo, foi possível observar que o bairro é composto por inúmeros loteamentos do PMCV, estando, neste momento, em expansão, com a construção de novos loteamentos destinado a nova versão PMCMV, reeditada no terceiro mandato do Presidente Lula (2023-).

A atividade de campo foi realizada por bairro, iniciando em 14 de dezembro de 2023 no bairro Presidente Costa e Silva. O primeiro imóvel visitado pertence ao loteamento *Eco Park*, no bairro Presidente Costa e Silva, identificado neste trabalho pelo código C21, disponível para venda na condição de Licitação Aberta em 05 de dezembro de 2023.

Na ocasião, foi possível conversar com uma moradora de uma das casas da rua, que tinha as chaves do portão do referido imóvel, sendo possível identificar o estado de conservação da parte interna. A figura 11 apresenta a fachada do imóvel C21 e a sua parte interna.

**FIGURA 11 - IMÓVEL C21- MOSSORÓ -2023**



**Fonte:** Trabalho de Campo, acervo do autor (2023).

Na figura 11, é possível verificar o nível de conservação do imóvel, que se encontra depredado, sem a presença do cabeamento elétrico, portas, janelas, pias, louças sanitárias e quaisquer outros elementos de acabamentos, restando apenas as paredes e o telhado. O imóvel está avaliado em R\$ 132.000,00, porém o seu preço é de 79.200,00, o que equivale a 60% do preço de avaliação.

Uma moradora da rua relatou que o seu marido assumiu a responsabilidade pelos imóveis abandonados no loteamento. Ela informou que ocupam um desses imóveis há aproximadamente três anos e aguardam a retomada do imóvel em que residem pela CEF. O objetivo é adquiri-lo por meio de leilão. A moradora acrescentou que sua filha, que reside na mesma rua, já passou por esse processo, e seu filho também ocupa uma casa abandonada no loteamento, aguardando o andamento do processo de execução da garantia de alienação fiduciária do imóvel que ele ocupa informalmente.

Além do processo de ocupação das casas abandonadas pelos fiduciários inadimplentes, a moradora informou que o marido é o responsável para garantir que nenhuma outra casa abandonada no loteamento seja ocupada por terceiros, impedindo a atuação de corretores imobiliários no loteamento que tentam comercializar as casas retomadas pela CEF.

Nesse caso relatado, aparentemente, se trata de uma prática espacial da acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores sobre os imóveis que essa família está ocupando, afastando possíveis compradores, com o objetivo de comprar com preço abaixo do mercado, aumentando, desse modo, o patrimônio de sua família por meio da espoliação.

Ressalta-se que a CEF permite a atuação de corretores imobiliários cadastrados para comercializar os imóveis retomados. Durante a conversa com a moradora, não foi possível confirmar se os corretores que foram expulsos do loteamento eram ou não autorizados pela CEF, sendo necessário confirmação dessa informação junto aos corretores cadastrados.

Além desse imóvel, também foi visitado o imóvel C01, situado no Condomínio Residencial Manoel Vicente, também localizado no bairro Presidente Costa e Silva. A figura 12 apresenta na primeira fotografia a fachada do condomínio e, na segunda, a parte interna do condomínio. Na imagem, é possível verificar a existência de quatro imóveis, porém não é possível identificar qual desses imóveis está sendo vendido pela CEF, que segundo a matrícula disponível é a casa número 01.

**FIGURA 12 - FACHADA DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL MANOEL VICENTE E IMÓVEL C01, MOSSORÓ - 2023**



Fonte: Trabalho de Campo, acervo do autor (2023).

Destaca-se também que na figura 12 não foram identificados indícios de que os imóveis neste condomínio estejam ocupados, como objetos cotidianos de uso doméstico, como baldes, varais, vasos de planta, bicicletas, brinquedos ou automóveis. Os únicos elementos identificados foram uns quatro ou cinco gatos sem raça definida, porém, sem a presença de comedouros ou bebedouros, podendo indicar que sejam gatos de rua ocupando os imóveis.

No dia 18 de dezembro o trabalho de campo foi realizado nos bairros Dom Jaime Câmara e Planalto Treze de Maio. Todos os imóveis disponíveis à venda no Dom Jaime Câmara pertencem ao condomínio residencial Alvorada, totalizando quatro imóveis, justamente as casas 07, 16, 26 e 30.

O residencial Alvorada está localizado na área em que anteriormente era identificado pela Prefeitura Municipal de Mossoró (PMM) como Favela do Dom Jaime Câmara. O bairro possui uma péssima infraestrutura, principalmente no que diz respeito a qualidade das vias, disponibilidade de serviços essenciais e segurança pública. A figura 13 apresenta a fachada do Residencial Alvorada.

**FIGURA 13 - FACHADA DO RESIDENCIAL ALVORADA, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

O Residencial Alvorada, durante o período observado, de agosto a novembro de 2023, teve seis imóveis disponíveis para venda, sendo que três foram vendidos, um por leilão SFI e dois por venda direta online, restando três imóveis disponíveis para venda no residencial na modalidade venda online. A figura 14 destaca esses imóveis, identificados pelo código C18, C34 e C35. Desses, o C34 não apresentou indícios de ocupação, como nas demais casas.

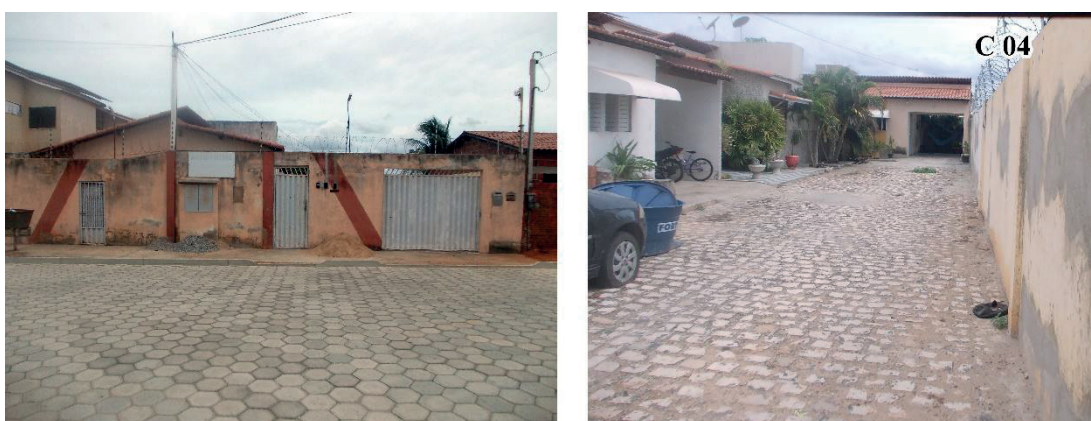
**FIGURA 14 - IMÓVEIS RETOMADOS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO RESIDENCIAL ALVORADA DISPONÍVEIS PARA VENDA, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

Os próximos imóveis visitados, no bairro Planalto Treze de Maio, também estavam localizados em condomínios residenciais. O primeiro, a casa 03, localizada em um pequeno condomínio de três imóveis nomeado de Residencial Sonho Meu, identificado pelo código C04, apresentava sinais de ocupação, como uma rede estendida na garagem e vasos de plantas. A figura 15 apresenta na primeira fotografia a fachada do residencial e a segunda, a vista da casa 03.

**FIGURA 15- IMÓVEL C04, MOSSORÓ 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

Os outros dois imóveis visitados são os únicos do tipo apartamento do PMCMV retomados pela CEF em Mossoró e disponíveis para venda, justamente o C09, no Residencial Terra do Sal IV e o C38, no Condomínio Jardins do Planalto. Segundo informações obtidas na portaria, o primeiro está ocupado e o segundo desocupado. A figura 16 apresenta a vista desses dois condomínios.

**FIGURA 16 – VISTA DO RESIDENCIAL TERRA DO SAL IV E CONDOMÍNIO JARDINS DO PLANALTO**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

Em 21 de dezembro foi dado início à etapa de visita dos imóveis do bairro Alto do Sumaré. Nesse dia, foram visitados seis dos dezesseis imóveis disponíveis para venda no site da CEF nesse bairro, uma vez que a atividade de campo teve que ser interrompida em função da chuva, que após alguns minutos começou a alagar algumas ruas, expondo o déficit de infraestrutura urbana dos loteamentos do PMCMV edificados no bairro no que diz respeito ao escoamento das águas pluviais.

Desses imóveis, quatro estavam ocupados, o C03, C05, C12 e o C13 e apenas dois desocupados, o C06 e C08. O imóvel C12 não possuía imagem disponível no site da CEF, sendo o único nesta condição. Ao identificar o imóvel no endereço, percebeu-se que ele tinha placa comercial da prestação de serviço de envelopamento de carros, motos, geladeira etc. A figura 17 apresenta o mosaico da fotografia desses seis imóveis, na fotografia do C13 é possível verificar o acúmulo de água pluvial na fachada do imóvel.

**FIGURA 17 – IMÓVEIS C03, C05, C06, C08, C12 E C13, ALTO DO SUMARÉ, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

A atividade de campo no bairro Alto do Sumaré continuou em 21 de dezembro de 2023. O imóvel C24 é o que apresentou o melhor estado de conservação dos vinte e oito imóveis visitados, aparentando ser uma casa recém-construída, não estando ocupada. A assinatura do contrato de venda registra a data de 25 de setembro de 2019 e a retomada em 25 de maio de 2023, estando disponível para venda no modo licitação aberta, com uma

desvalorização de 40% (de uma avaliação de R\$ 138 mil para o preço de venda de R\$ 82,2 mil), sendo exemplo de imóvel em que a execução da garantia de alienação fiduciária proporcionou ao comprador privado acumular capital por espoliação.

Ao consultar o site da CEF, em 25 de janeiro de 2024, verificou-se que o imóvel C24 já foi vendido, finalizando o circuito de acumulação por espoliação pública-privada. Os imóveis C43 e C44, também estavam desocupados, mas ao contrário do anterior, aparentam estar abandonados, passando a sofrer deteriorações pelo tempo.

**FIGURA 18 - IMÓVEIS C24, C43 E C44, ALTO DO SUMARÉ, MOSSORÓ – 2023**

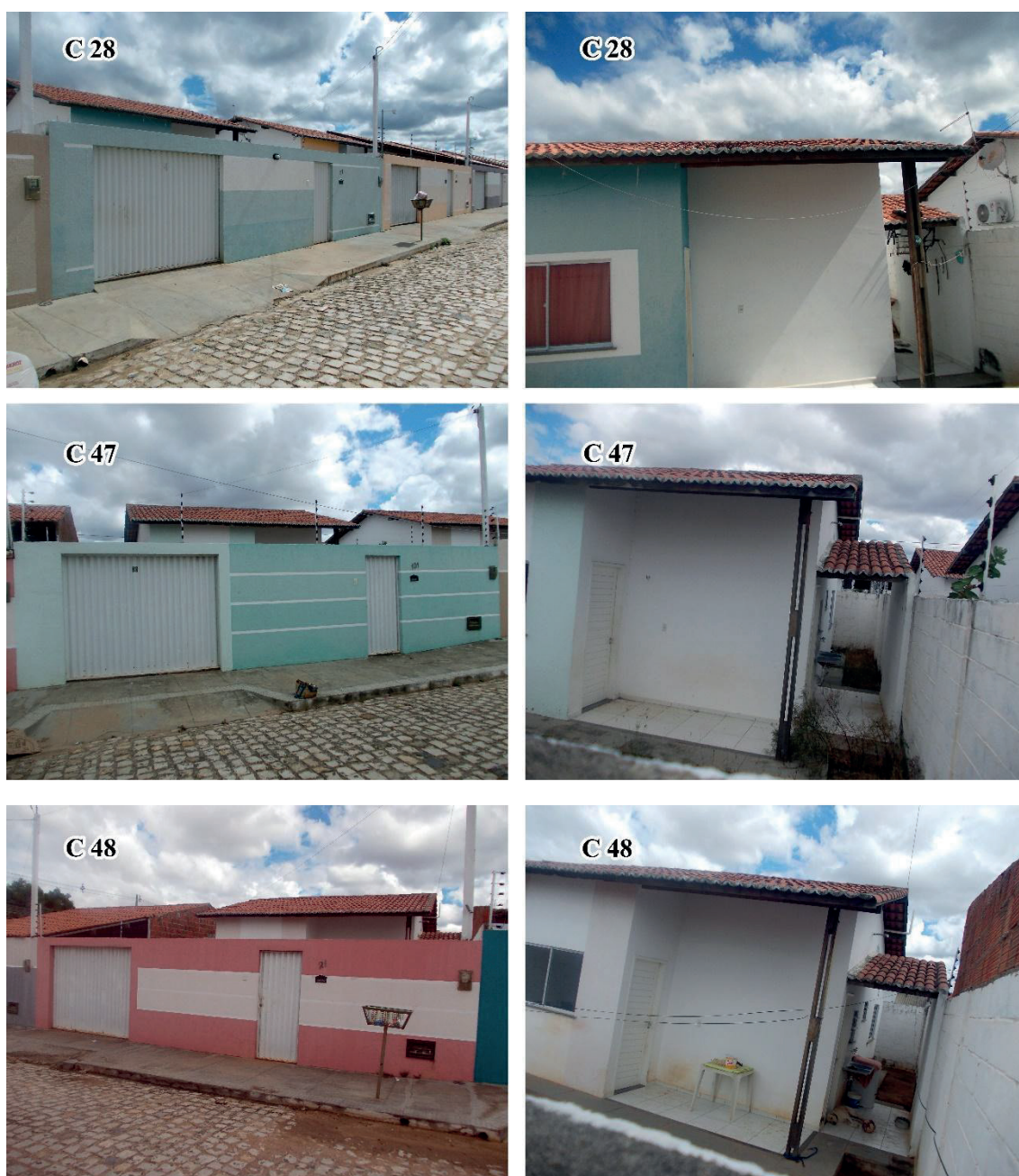


**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

A figura 18 apresenta os imóveis do loteamento Residencial Cidade Alta, com o C28 e C48 ocupados e o C47 desocupado. Possuem a mesma estrutura arquitetônica, estando

todos disponíveis em 5 de dezembro como licitação aberta. Porém, aquele que está desocupado é que possui o maior valor de venda, com R\$ 77.892,24, contra R\$ 65.949,79 e R\$ 62.070,40, do C28 e C48 respectivamente, indicando que a ocupação é um elemento de desvalorização do imóvel, aumentando o risco para o comprador, elemento já identificado por Cardim e Alencar (2022).

**FIGURA 19 - IMÓVEIS C28, C47 E C48, ALTO DO SUMARÉ, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

A ocupação de imóvel retomado pode aumentar o risco para obter uma acumulação por espoliação pública-privada com maiores taxas de lucros, mas não a elimina, uma vez que este risco é compensado com um acréscimo na desvalorização do imóvel e o novo comprador tem salvo-conduto jurídico para solicitar uma ação de reintegração de posse no momento que arremata o seu imóvel, garantido pelo Art. 30 da Lei N. 9.514/97, que:

Art. 30. É assegurada ao fiduciário, seu cessionário ou sucessores, inclusive o adquirente do imóvel por força do público leilão de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 27, a reintegração na posse do imóvel, que será concedida liminarmente, para desocupação em sessenta dias, desde que comprovada, na forma do disposto no art. 26, a consolidação da propriedade em seu nome.

Parágrafo único. Nas operações de financiamento imobiliário, inclusive nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), uma vez averbada a consolidação da propriedade fiduciária, as ações judiciais que tenham por objeto controvérsias sobre as estipulações contratuais ou os requisitos procedimentais de cobrança e leilão, excetuada a exigência de notificação do devedor fiduciante, serão resolvidas em perdas e danos e não obstarão a reintegração de posse de que trata este artigo. (Parágrafo único acrescido pela Lei nº 13.465, de 11/7/2017) (BRASIL, 2023c, p.8.).

Os últimos três imóveis visitados no bairro Alto do Sumaré pertencem ao loteamento Monte Olimpo II. Os imóveis C40 e C41 estavam ocupados e o C39 desocupado. A figura 20 destaca os imóveis C40 e C41.

**FIGURA 20 - IMÓVEIS C40 E C41, ALTO DO SUMARÉ, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

O imóvel C39 é o que apresenta o pior estado de conservação dos vinte e oito imóveis visitados, não tendo mais portão, portas, cabeamento elétrico e outros elementos de acabamento, apresentando sinais de desgaste na estrutura e de vandalismo, como fezes humanas nos cômodos. A figura 21 apresenta esse imóvel, com um mosaico de fotografias que destacam o seu nível de deterioração.

**FIGURA 21 – IMÓVEL C39, ALTO DO SUMARÉ, MOSSORÓ - 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

Nesse mesmo dia, no período da tarde, foi visitado o único imóvel dos vinte e oito localizados na margem oeste do Rio Apodi-Mossoró, a área mais antiga da cidade, situada no bairro Aeroporto, o imóvel C07. O loteamento em que se encontra esse imóvel é que apresenta o pior nível de infraestrutura, como estrada carroçável, marcada por valas formadas pelo escoamento de águas pluviais, impossibilitando a circulação de automóveis em alguns trechos.

O imóvel C07 está desocupado, sendo o único imóvel em que o portão foi substituído por uma parede de tijolos, provavelmente para evitar a vandalização completa do

imóvel, como aquela realizada no C39. Ao fotografar a parte interna do imóvel, foi possível identificar a ausência de janelas, portas e fiação, indicando que já passou por alguma etapa de desmanche dos itens de acabamento. A figura 22 apresenta duas fotografias do imóvel C07, a primeira com destaque para a do imóvel e para a estrada carroçável do loteamento e, a segunda, com vista da sua parte interna.

**FIGURA 22 – IMÓVEL C07, AEROPORTO, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

A atividade do campo foi finalizada em 27 de dezembro de 2023 com a visita às últimas três casas localizadas no loteamento Alto das Brisas, o mais distante do centro, não pertencente à malha urbana de Mossoró em 2010, de acordo com a base dados do IBGE, utilizada para a confecção dos mapas 05 e 06.

O Alto das Brisas é o loteamento visitado com a segunda pior infraestrutura, com asfalto deteriorado, sem comércio ou equipamento público de lazer coletivo, como praças. Nesse loteamento, foram identificadas três casas, duas ocupadas, a C22 e C23, e uma desocupada, a C14. A figura 23 apresenta o mosaico desses três imóveis.

**FIGURA 23 - IMÓVEIS C14, C22 E C23, RINCÃO, MOSSORÓ – 2023**



**Fonte:** Atividade de Campo, acervo do autor (2023).

Os vizinhos do C22 relataram que nesse imóvel residia um casal, cujo marido era um pedreiro, informação essa que é coerente ao que está registrado na matrícula do imóvel quanto à ocupação do comprador do imóvel, que sofreu um acidente de trabalho e a esposa estava desempregada. Tal situação resultou no atraso nas parcelas da casa e na subsequente execução da garantia de alienação fiduciária em 22 de maio de 2023, quando o imóvel foi retomado pela CEF, estando disponível para venda em Licitação Aberta. Atualmente a residência não possui ligações oficiais de água e luz, sendo abastecida por ligações clandestinas. Não foi possível conversar com os moradores do C22 pois esses não estavam em casa no momento da visita.

O estado de conservação, a qualidade da infraestrutura nos loteamentos e os descontos aplicados nos preços de venda variaram consideravelmente entre os vinte e oito imóveis visitados.

Para uma análise comparativa, foi desenvolvido, ao final dos trabalhos de campo, o Índice de Risco Aparente dos Imóveis Retomados pela Caixa Econômica Federal (IRA-CEF). O objetivo desse índice é identificar os imóveis potenciais para o circuito do processo de acumulação por espoliação do patrimônio dos trabalhadores. A premissa subjacente é que, quanto menor o risco, maior a eficácia na realização dessa acumulação por espoliação.

O IRA-CEF é uma métrica composta para avaliar o risco aparente associado aos imóveis retomados pela CEF disponíveis para venda. Ele é aparente pois leva em consideração fatores identificados apenas durante a atividade de campo, como a conservação do imóvel e a infraestrutura do loteamento e também o desconto do preço de venda em relação à avaliação.

A conservação do imóvel, com um peso de 3, representa a condição intrínseca da propriedade e desempenha um papel fundamental na determinação do potencial de retorno do investimento. A infraestrutura do loteamento, com peso 2, é considerada como um fator intermediário, conectando a propriedade à localização. Por fim, o desconto no preço do imóvel, com peso 1, atua como um elemento atenuante, mas não dominante, na análise do risco.

Para definir a variável *conservação do imóvel*, levou-se em consideração uma estrutura de cinco níveis, sendo que: 1- Muito Alta; 2 – Alta; 3 – Regular; 4 – Baixa e 5 – muito baixa. O quadro 5 apresenta a definição de cada um dos critérios utilizados para a classificar a conservação.

#### **QUADRO 5 – DEFINIÇÃO DA VARIÁVEL CONSERVAÇÃO DOS IMÓVEIS DO IRA-CEF**

NÍVEL	CONSERVAÇÃO	DEFINIÇÃO
1	Muito Alta	A parte externa do imóvel apresenta um estado de conservação excepcional, com evidências mínimas de desgaste. A pintura, revestimentos e elementos arquitetônicos estão em excelente condição. Não são observados sinais de danos estruturais ou necessidade iminente de reparos significativos. A fachada transmite uma imagem de cuidado e manutenção regular.
2	Alta	A parte externa do imóvel está em bom estado geral, com desgastes mínimos visíveis. Pode haver pequenas áreas que necessitam de manutenção ou retoques, mas a estrutura principal permanece sólida. A fachada e a área externa refletem uma conservação acima da média, proporcionando uma boa impressão visual.
3	Regular	A parte externa do imóvel atende aos padrões básicos de conservação. Pode haver alguns sinais de desgaste e áreas que exigem atenção, como reparos na pintura, substituição de revestimentos ou manutenção em elementos exteriores. Embora não apresente problemas estruturais visíveis, pode beneficiar-se de melhorias estéticas e pequenos reparos.
4	Baixa	Observam-se sinais evidentes de desgaste na parte externa do imóvel. Pode haver áreas que necessitam de reparos substanciais, como pintura, reparos em fachadas ou substituição de materiais deteriorados. Embora não apresente problemas estruturais críticos, a conservação geral está abaixo da média, exigindo investimentos para restaurar sua aparência e funcionalidade.
5	Muito Baixa	A parte externa do imóvel revela condições críticas, indicando negligência severa. Pode haver danos estruturais visíveis, como rachaduras nas paredes, telhados danificados ou elementos exteriores em estado precário. A observação do interior revela destruição substancial, com a falta de portas, janelas e elementos básicos. Este nível requer intervenções significativas para tornar o imóvel minimamente habitável e representa um desafio considerável para compradores ou investidores.

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

Para definir a variável *infraestrutura do loteamento*, foi tomada em consideração o estado de conservação e materiais utilizados nas vias públicas, como asfalto, paralelepípedo ou terra; presença de comércio; área de lazer público coletivo, como praças; equipamentos de saúde pública, segurança pública e educação. Esses critérios também foram aplicados em cinco níveis, sendo que: 1- Muito Alta; 2 – Alta; 3 – Regular; 4 – Baixa e 5 – muito baixa. O quadro 6 apresenta a definição de cada um dos critérios utilizados para a classificar a infraestrutura dos loteamentos.

#### QUADRO 6- DEFINIÇÃO DA VARIÁVEL INFRAESTRUTURA DOS IMÓVEIS DO IRA-CEF

NÍVEL	CONSERVAÇÃO	DEFINIÇÃO
-------	-------------	-----------

1	Muito Alta	infraestrutura viária exemplar, com vias pavimentadas em excelente estado, proporcionando acesso fácil e seguro. Além disso, a presença de comércio diversificado, áreas de lazer públicas bem cuidadas e proximidade a equipamentos de saúde e educação de qualidade elevam o nível de satisfação dos residentes.
2	Alta	infraestrutura viária mantém-se em bom estado, com desgaste mínimo. A presença de comércios locais e espaços de lazer satisfatórios contribui para uma qualidade de vida positiva. A acessibilidade a serviços de saúde e educação é atendida de forma aceitável, tornando o ambiente propício para moradores.
3	Regular	as vias apresentam um estado moderado de conservação, e embora haja alguns comércios locais e áreas de lazer, estas podem necessitar de manutenção. Equipamentos de saúde e educação estão presentes, mas podem oferecer serviços de forma mais limitada.
4	Baixa	infraestrutura viária exibe sinais de precariedade, com a oferta de comércio local limitada. As áreas de lazer e os serviços de saúde podem demandar investimentos substanciais em manutenção. O acesso a instituições educacionais também pode ser desafiador.
5	Muito Baixa	a situação é crítica, com vias públicas em estado precário, ausência significativa de comércios locais e áreas de lazer públicas inutilizáveis. Equipamentos de saúde e educação são escassos, impactando negativamente a qualidade de vida dos residentes. A segurança pública e a oferta educacional encontram-se em situação crítica, demandando atenção imediata para melhorias substanciais.

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

Por fim, a última variável considerada é o desconto aplicado ao preço de venda em relação à avaliação. Esses dados foram extraídos do site da Caixa Econômica Federal (CEF) e os descontos foram padronizados em termos percentuais. Em seguida, esses descontos foram em uma variável contínua, estruturada em cinco classes na série observada. Nessa classificação, quanto maior o desconto, melhor a pontuação atribuída ao índice. Os intervalos de classe utilizados para essa variável estão apresentados no Quadro 7.

**QUADRO 7 – INTERVALOS DE CLASSE DA VARIÁVEL DESCONTO DOS IMÓVEIS DO IRA-CEF**

NÍVEL	INTERVALO DE CLASSE (DESCONTO %)
1	-44,5800105263158 / -42,1500105263158
2	-42,1500105263158 / -39,7200105263158
3	-39,7200105263158 / -37,2900105263158
4	-37,2900105263158 / -34,8600105263158
5	-34,8600105263158 / -32,4300105263158

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de CEF (2023d)

Para calcular o IRA-CEF, cada variável é avaliada em uma escala de 1 a 5, representando níveis crescentes de risco. A conservação do imóvel, a infraestrutura do loteamento e o desconto no preço do imóvel são ponderados de acordo com seus pesos respectivos. A média ponderada é então calculada, considerando os valores transformados em percentuais em relação ao valor de referência de 100%, em que 5 corresponde a 100%.

#### FÓRMULA 1- CÁLCULO DO IRA-CEF

$$IRA\ CEF = \frac{\left( \frac{(Ci \times 3) + (Il \times 2) + (Nd \times 1)}{6} \right) \times 100}{5}$$

*Ci = Conservação do imóvel*

*Il = Infraestrutura do loteamento*

*Nd = Nível de desconto*

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

Após aplicar o cálculo do IRA-CEF, quanto mais próximo de 100%, maior é o risco do investimento em imóveis retomados pela CEF, indicando que o imóvel possui características desfavoráveis em termos de conservação, infraestrutura e desconto no preço. Porém, é possível compreender este indicador a partir da premissa de quanto maior o IRA-CEF menor a chance do circuito de acumulação por espoliação se realizar, sendo o oposto também verdadeiro, pois valores mais baixos sugerem um menor risco aparente, indicando condições mais favoráveis para a acumulação de capital por espoliação.

O quadro 8 apresenta na primeira coluna o indicador de IRA-CEF a partir da classificação de nível, que vai de 1 a 5; a segunda coluna apresenta o intervalo percentual de cada nível do IRA-CEF, obtido por meio da fórmula 1 e, por último, a terceira coluna apresenta a definição de cada nível do IRA-CEF quanto ao risco de investimento. Cada nível de risco aparente foi disposto de forma coroplética e quanto mais forte o tom de vermelho, maior o risco aparente para se adquirir imóveis retomados pela CEF em função da execução da garantia de alienação fiduciária.

#### QUADRO 8 – NÍVEIS DE RISCO DO IRA-CEF

Nível	IRA-CEF	IRA-CEF (%)	DEFINIÇÃO
Muito Alto	5	81-100%	imóveis em estado de conservação extremamente precário, infraestrutura do loteamento em condições críticas e descontos limitados no preço, reduzindo a possibilidade de retorno de investimento
Alto	4	61-80%	os imóveis apresentam problemas significativos no estado de conservação e infraestrutura do loteamento. Embora ofereçam descontos consideráveis, estes ainda não são suficientes para compensar completamente os desafios associados à revitalização do imóvel.
Médio	3	41-60%	Os imóveis oferecem descontos moderados, refletindo desafios em termos de estado de conservação e infraestrutura do loteamento.
Baixo	2	21-40%	imóveis com descontos mais substanciais, indicando um reconhecimento de desafios menos críticos em termos de estado de conservação e infraestrutura. A recuperação do investimento é mais viável, embora ainda existam desafios a serem superados.
Muito Baixo	1	0-20%	imóveis que oferecem descontos significativos no preço. O estado de conservação e a infraestrutura do loteamento são relativamente favoráveis, tornando o investimento menos arriscado

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ao aplicar o IRA-CEF nos vinte e oito imóveis visitados em campo, verifica-se que a maioria deles, 60,7% ou dezessete imóveis, possuem um IRA-CEF médio, seguido de 14,3%, ou quatro imóveis, com risco alto e também com risco baixo, e por último, 7,1%, ou dois imóveis, com risco muito alto. Nenhum pontuou com risco muito baixo.

O quadro 9 apresenta o detalhamento do IRA-CEF, com as variáveis utilizadas para aplicar a fórmula 1 em cada imóvel.

**QUADRO 9 – VARIÁVEIS E IRA-CEF DOS IMÓVEIS DO PMCMV E PCVA RETOMADOS EM MOSSORÓ DISPONÍVEIS PARA VENDA EM DEZEMBRO DE 2023**

Casa	Cons.*	Lot.**	Preço	Avaliação	Desconto	Nível - Desconto	IRA-CEF (%)	IRA-CEF (nível)
C07	5	5	R\$ 64.181,99	R\$ 95.000,00	- 32,4	5	100,0	5
C21	5	4	R\$ 79.200,00	R\$ 132.000,00	- 40,0	2	83,3	5
C06	4	3	R\$ 62.400,00	R\$ 96.000,00	- 35,0	4	73,3	4
C08	4	3	R\$ 78.000,00	R\$ 120.000,00	- 35,0	4	73,3	4
C39	5	3	R\$ 52.649,00	R\$ 95.000,00	- 44,6	1	73,3	4
C14	3	4	R\$ 65.000,00	R\$ 100.000,00	- 35,0	4	70,0	4
C04	3	3	R\$ 69.256,00	R\$ 110.000,00	- 37,0	4	63,3	4
C12	3	3	R\$ 83.400,00	R\$ 138.000,00	- 39,6	3	60,0	3
C22	3	4	R\$ 58.191,00	R\$ 105.000,00	- 44,6	1	60,0	3
C13	3	3	R\$ 78.000,00	R\$ 130.000,00	- 40,0	2	56,7	3
C47	3	2	R\$ 77.892,24	R\$ 119.834,22	- 35,0	4	56,7	3
C01	3	3	R\$ 80.359,00	R\$ 145.000,00	- 44,6	1	53,3	3
C05	3	3	R\$ 55.566,65	R\$ 100.264,61	- 44,6	1	53,3	3
C23	2	4	R\$ 75.600,00	R\$ 126.000,00	- 40,0	2	53,3	3
C40	3	3	R\$ 54.865,79	R\$ 99.000,00	- 44,6	1	53,3	3
C41	3	3	R\$ 52.648,99	R\$ 95.000,00	- 44,6	1	53,3	3
C18	2	4	R\$ 41.935,80	R\$ 74.000,00	- 43,3	1	50,0	3
C34	2	4	R\$ 47.661,20	R\$ 83.870,00	- 43,2	1	50,0	3
C35	2	4	R\$ 49.878,00	R\$ 90.000,00	- 44,6	1	50,0	3
C43	3	2	R\$ 66.504,00	R\$ 120.000,00	- 44,6	1	46,7	3
C44	3	2	R\$ 64.287,20	R\$ 116.000,00	- 44,6	1	46,7	3
C48	3	2	R\$ 62.070,40	R\$ 112.000,00	- 44,6	1	46,7	3
C03	2	3	R\$ 54.311,59	R\$ 98.000,00	- 44,6	1	43,3	3
C42	2	3	R\$ 63.732,99	R\$ 115.000,00	- 44,6	1	43,3	3
C09	3	1	R\$ 76.504,50	R\$ 135.000,00	- 43,3	1	40,0	2
C38	3	1	R\$ 54.865,79	R\$ 99.000,00	- 44,6	1	40,0	2
C28	2	2	R\$ 65.949,79	R\$ 119.000,00	- 44,6	1	36,7	2
C24	1	2	R\$ 82.800,00	R\$ 138.000,00	- 40,0	2	30,0	2

\* Conservação do imóvel; \*\* Infraestrutura do imóvel.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da atividade de campo (2023) e CEF (2023d).

Para que o IRA-CEF permaneça baixo, atraindo investidores dispostos a finalizar o circuito de acumulação por espoliação, é interessante que a CEF seja célere na execução da

garantia de alienação fiduciária, pois isso implica na retomada de imóveis em melhor estado de conservação, evitando que a maioria do estoque de bens não de uso próprio do banco se encontre em um estado de conservação muito baixo, como o dos imóveis C07, C21 e C39.

Para Mossoró, o bairro alto de Sumaré emerge como uma área concentrada para a realização desse circuito, pois possui o maior número de imóveis retomados, sendo que a maioria está em um bom estado de conservação, com o bairro com uma boa infraestrutura, fazendo com que o fator localização seja determinante na valorização destes espaços. Somadas a essas características, acrescentam-se descontos acima de 30% no preço dos imóveis, resultando um médio ou baixo IRA-CEF, caracterizando um cenário em que a realização do circuito de acumulação por espoliação do patrimônio dos trabalhadores é uma realidade.

Nesse contexto, torna-se imperativo uma abordagem crítica à discussão dos programas de financiamento habitacional destinados às classes populares, a exemplo do PMCMV, que adota a alienação fiduciária da coisa imóvel como salvaguarda para a solidez contratual. Este instrumento jurídico, além de falhar na garantia da preservação do subsídio público utilizado na entrada do imóvel pelos beneficiários, os deixa vulneráveis em períodos de instabilidade econômica, quando o emprego formal se torna escasso.

Nesse cenário, abre-se a possibilidade para que o capital imobiliário adquira propriedades através do circuito de acumulação por espoliação, especialmente em situações nas quais os trabalhadores, ao longo dos trinta anos de contrato, enfrentem breves períodos de inadimplência. Esse fenômeno é evidente em Mossoró, uma cidade média no Rio Grande do Norte. No entanto, dada a escala massiva de implementação do PMCMV em todo o país, reconfigurando a paisagem urbana brasileira, há a perspectiva de revelar uma faceta oculta e mais perversa da lógica financeira subjacente ao modelo que vem se disseminando nos financiamentos habitacionais

Um programa habitacional como o PMCMV, que inicialmente retirou a população das áreas da cidade com déficit habitacional, poderá, na próxima crise econômica, reintegrá-los, porém, em condições ainda mais precárias. Ao mesmo tempo em que essas pessoas perderão suas moradias, adquiridas por meio de financiamento habitacional subsidiado, ocorrerá em um incremento da riqueza de investidores que alimentam a lógica da circulação, aumentando o seu patrimônio à custa do circuito de espoliação dos trabalhadores.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade, enquanto espaço geográfico, é composta de modo solidário e indissociável por formas, representadas tanto pelos objetos técnicos quanto os naturais, e por ações que preenchem de conteúdo as materialidades. No mundo, existem milhares de cidades, desde as pequenas, com pouco mais de uma centena de habitantes, até as grandes com milhões de habitantes. Isoladamente, cada cidade é um espaço absoluto, um ponto localizado em determinada parte do planeta, com suas características singulares.

Na tríade espacial de Harvey (1980; 2012), o espaço absoluto possui outros dois aspectos, o relativo e o relacional. Cada elemento técnico tem sua existência condicionada aos conteúdos, que só possuem sentido na relação com os demais pontos dentro da tessitura urbana.

A partir de Santos (2014a), compreende-se que o espaço geográfico não é estático nem imutável no tempo. O espaço não se relaciona apenas com um único elemento, ele é complexo e indissociável, interagindo com todas as partes, cuja soma é maior do que o todo, ou seja, o mundo. O espaço geográfico mundial é formado por cidades, conectadas por meio de redes geográficas, que estão constantemente em transformação, nunca concluídas, uma totalidade imperfeita que se desfaz e refaz diariamente. Essa é a essência do espaço relacional.

Nesse sentido, não é possível pensar na cidade enquanto fenômeno urbano sem levar em consideração da economia política que movimenta o planeta, justamente o sistema econômico capitalista e globalizado, que evoca cada parcela de lugar, de forma desigual e combinada, a participar do circuito ampliado de acumulação do capital, seja por inclusão ou por exclusão.

O Brasil é um país capitalista que tem o seu território cravado pelas contradições desse sistema econômico, mesmo sendo a nona economia mundial em 2023 (AGÊNCIA BRASIL, 2023), permanece com as características do subdesenvolvimento, com 31,6% de sua população em 2022 vivendo em situação de pobreza (IBGE, 2023e), equivalente, segundo o *Food and Agriculture Organization of the United Nation*, a 70,3 milhões de brasileiros convivendo com um nível moderado de insegurança alimentar e 21,1 milhões com um nível severo de insegurança alimentar entre 2020 e 2022, (FAO *et all*, 2023).

Esses dados escancaram a pobreza estrutural do Brasil, pois a população famélica convive com uma realidade distante da macroeconomia nacional, a de um país que é o maior exportador líquido de alimentos do mundo em 2021 (ZAFALON, 2022). Em meio a essa

realidade contraditória do capitalismo globalizado, os processos contemporâneos de urbanização das cidades brasileiras, que são a principal tipologia de espaço geográfico do país em termos demográficos, concentram 80% da população do Brasil desde 2015 (IBGE, 2023).

Esta etapa do capitalismo, marcada pela financeirização da economia, subjuga o valor de troca da habitação em detrimento do valor de uso. Embora a moradia seja um dos direitos sociais previsto pelo art. 6º da Constituição de 1988 (BRASIL, 2023), o seu acesso é realizado por meio do mercado imobiliário, contribuindo diretamente para o processo de fragmentação socioespacial em curso, causando rupturas urbanas entre os autossegregados, que podem custear moradias com a infraestrutura de país desenvolvidos, isolando-se dentro dos muros dos condomínios de alto padrão da pobreza urbana, marcada pela segregação socioespacial.

Nesse sentido, a solução do Estado Capitalista para garantir o acesso à moradia da população mais pobre se deu pela conversão dos trabalhadores em consumidores, ou seja, não foi um acesso à moradia, mas sim um acesso ao mercado imobiliário por meio de crédito subsidiado. Essa política pública foi o Programa Minha Casa Minha Vida, responsável pela construção de 7,4 milhões de unidades habitacionais, contando com mais de R\$ 223,1 bilhões de subsídios públicos entre 2009 e 2019<sup>33</sup> (CMAP, 2022).

O PMCMV foi organizado em quatro faixas de renda, dessas, somente para a Faixa 1 o programa conseguiu garantir o direito social constitucional de acesso à moradia para a população mais pobre, uma vez que esses imóveis foram financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Esses imóveis corresponderam, entre 2009 e 2020, a 29,8%, das unidades habitacionais entregues (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Os outros 70,2% das unidades habitacionais foram adquiridas via mercado imobiliário com as condições de compra facilitadas pelos subsídios concedidos no âmbito do PMCMV, sobretudo no momento da entrada do imóvel. Desses imóveis, a grande maioria pertencia à Faixa 2, com 60,5%, seguido da Faixa 3, com 6,9% e da Faixa 1,5 com 2,8% (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Para que essa camada da população pertencente à classe trabalhadora pudesse ter acesso ao crédito para adquirir uma mercadoria de alto custo por meio de um financiamento longo, de até 30 anos, era necessário reduzir o risco da operação em caso de inadimplência. A solução encontrada foi a utilização de instrumento jurídico fomentado nas transformações neoliberais vivenciadas no Brasil na década de 1990, justamente a Alienação Fiduciária de

---

<sup>33</sup> Com valores deflacionados para o ano de 2019 (CMAP, 2022).

Coisa Imóvel implementada pela Lei N. 9.514/97 com o objetivo de reduzir juros dos financiamentos imobiliários, sobretudo os habitacionais, a partir da introdução do conceito de propriedade dual do imóvel.

Os imóveis financiados com a cláusula da garantia de alienação fiduciária, que tem como fundamento o caráter dual da propriedade, o fiduciante é aquele que contrata o financiamento, com a posse direta, ou seja, antes de pagar integralmente o financiamento, é titular da propriedade sob condição suspensiva com direito expectativo (ALVES, 1999), a quem deverá transmitir em caráter resolúvel ao credor fiduciário, que tem a posse indireta (CHALHUB, 2012).

Nesse tipo de negociação, ao quitar todo financiamento, o credor fiduciário transfere a propriedade em sua plenitude para o fiduciante, passando a gozar do seu direito expectativo da posse plena do imóvel. Caso o pagamento recorrente do financiamento não seja feito, configura-se a inadimplência e resulta nas condições de mora estipuladas em contrato, iniciando o processo de resolução do imóvel em nome do fiduciário, ou seja, a retomada do imóvel para garantir a solvência do contrato.

No PMCMV, todos os contratos possuem cláusulas de alienação fiduciária de coisa imóvel<sup>34</sup>. Porém, os imóveis pertencentes ao Faixa 1, que possuem como agente fiduciário o FDS ou o FAR, que são administrados pela CEF, mesmo com alto índice de inadimplência acumulado em 43% entre 2018 e 2019 (OLIVEIRA, 2021), não tiveram suas garantias executadas, conforme consulta feita a CEF (CEF, 2023).

Para as demais faixas, a CEF é o principal agente fiduciário, sendo responsável por 89,3% dos financiamentos contratados pelo PMCMV entre 2009 e 2022, o equivalente a 6.605.363 unidades habitacionais (BRASIL, 2023). Para esses beneficiários, que juridicamente são fiduciantes, há uma realidade silenciosa que só emerge no momento de dificuldade financeira, que se inicia ao atrasar um mês o seu financiamento, e não quitar essa dívida em até trinta dias, que é a retomada do seu imóvel pela CEF.

No Brasil, entre 2019 e setembro de 2023, 36.875 imóveis financiados no âmbito do PMCMV e PCVA foram retomados pela CEF, desses, a maioria pertencem à Faixa 2, sendo 29.371 ou 79,7% dos imóveis retomados (CEF, 2023). O estado de São Paulo lidera a concentração desses imóveis retomados, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo diretamente proporcional ao número de unidades habitacionais entregues por esses programas em cada estado.

---

<sup>34</sup> Excetuando aqueles pertencentes ao FAIXA 1 que foram doados pelo FAR em condições especiais para as famílias vítimas de catástrofes.

No entanto, o Rio Grande do Norte destaca-se por uma discrepância entre a quantidade de unidades habitacionais entregues e as retomadas, pois proporcionalmente teve muito mais imóveis retomados do que entregues, ao comparar em números absolutos com os demais estados brasileiros, com quatro municípios entre os 100 com maior incidência de leilões extrajudiciais. Três desses municípios estão na Região Metropolitana de Natal: Ceará-Mirim, 12ª posição, Parnamirim, 58ª posição, e Extremoz, 72ª posição, enquanto Mossoró, na porção oeste do estado, aparece na 60ª posição, com 126 imóveis leiloados.

A recuperação de imóveis inadimplentes, adquiridos por meio do PMCMV e PCVA, é um fenômeno que ocorre em todo o país, em função da dispersão geográfica dos milhões de imóveis financiados por esses programas. Para mensurar o impacto deste fenômeno na escala intraurbana, esta pesquisa se voltou para cidade média de Mossoró, buscando analisar as suas especificidades.

Para alcançar este objetivo, foi realizada uma coleta semanal, entre agosto e novembro de 2023, no site da CEF sobre imóveis financiados pelo PMCMV e PCVA retomados e disponíveis para venda em Mossoró, resultando em 49 imóveis identificados. A partir dessa lista, foram selecionados 28 imóveis que ainda não foram vendidos em dezembro de 2023 para visita durante a atividade de campo.

O cruzamento dos dados secundários com as informações colhidas na atividade campo contribuíram para comprovar a hipótese fundamentada no início desta pesquisa, de que o acesso à habitação por meio de programas de financiamento popular com subsídio público, como o PMCMV e o PCVA, pode gerar uma realidade contraditória no contexto urbano, pois retoma os imóveis dos beneficiários inadimplentes, a partir de um mês de atraso, expropriando todos os valores pagos até a retomada do imóvel.

Esse fenômeno em curso foi identificado nesta pesquisa como “circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores”. Esse circuito ocorre em duas etapas, na primeira, em razão dos financiamentos do PMCMV e PCVA utilizarem a alienação fiduciária como garantia, que é regida pela Lei Nº. 9.514/97 que permite a retomada dos imóveis inadimplentes. Os beneficiários, além de perderem seus imóveis, também perdem os valores pagos, incluindo recursos próprios, do FGTS e subsídios públicos, caso os imóveis retomados não sejam vendidos em primeiro ou segundo leilão. Essa etapa da espoliação é realizada pela CEF, uma instituição financeira pública, financiadora desses programas.

A segunda etapa ocorre após o imóvel não ter sido vendido em segundo leilão extrajudicial, passando a compor o estoque de bens não de uso próprio da CEF. Para

comercializar esses imóveis, a CEF inicia novas etapas de venda, seja por leilão, venda direta ou venda direta online. Os imóveis, nessas etapas de venda, sofrem uma desvalorização significativa no preço de venda em relação ao preço de mercado, podendo passar dos 40%.

Nesse momento, os compradores privados aproveitam a oportunidade para acumular bens imobiliários. Essa prática encerra o circuito de acumulação por espoliação pública-privada, em que o subsídio público inicial acaba enriquecendo entes privados às custas daqueles trabalhadores que outrora foram beneficiados pelo Estado, e por algum motivo, atrasaram um mês no seu financiamento de 360 meses, independente do período de adimplência.

Em Mossoró, dos 49 imóveis analisados, a maioria teve contratos com o período de 95 e 120 meses de adimplência, cerca de um terço do prazo total de 360 meses. Esse período de trinta anos é significativo na vida dos trabalhadores, especialmente com crises cíclicas e reformas na legislação trabalhista e previdenciária, que resultaram na redução de direitos historicamente adquiridos, o que acelera o circuito de acumulação por espoliação público-privada de seus patrimônios. Um atraso de apenas um mês, mesmo após mais de 120 meses de pagamento em dia, pode resultar na perda do imóvel, levando as famílias antes beneficiadas pelo PMCMV a recorrerem ao aluguel, à coabitação ou a se mudarem para áreas irregulares da cidade, como favelas e ocupações, intensificando o déficit habitacional ao mesmo tempo que enriquece uma parcela da sociedade.

Porém, é importante destacar que nem todo imóvel retomado pela CEF é passível de entrar no circuito de acumulação por espoliação, é preciso ocorrer uma combinação de fatores. Nesse sentido, para mensurar o potencial desse fenômeno em Mossoró, foi desenvolvido o Índice de Risco Aparente dos Imóveis Retomados pela Caixa Econômica Federal (IRA-CEF), tendo como premissa que quanto menor o risco, maior a acumulação por espoliação. O IRA-CEF é de risco aparente, pois leva em consideração os fatores identificados durante a atividade de campo, como a conservação do imóvel e a infraestrutura do loteamento e também o desconto do preço de venda em relação à avaliação, disponível no site da CEF.

O IRA-CEF possui cinco níveis de risco: 5 – muito alto; 4 – alto; 3 – médio; 2 – baixo e 1-muito baixo. Em Mossoró, ao aplicar o IRA-CEF nos vinte e oito imóveis visitados em campo, verificou-se que a maioria deles, 60,7% possuem um IRA-CEF médio, seguido de 14,3%, com risco alto e também com risco baixo, e por último, 7,1%, com risco muito alto. Nenhum pontuou com risco muito baixo.

Para manter o IRA-CEF e atrair investidores interessados em concluir o circuito de acumulação por espoliação, é importante que o banco execute rapidamente a garantia de alienação fiduciária. Isso resulta na retomada de imóveis em melhor estado de conservação, evitando que a maioria do estoque de bens não utilizados pelo CEF se deteriore ou seja vilipendiado, como observado em dois imóveis durante a atividade de campo.

Em Mossoró, o bairro Alto de Sumaré destaca-se como a área concentrada para a realização do circuito de acumulação por espoliação, com a maioria dos imóveis retomados em bom estado de conservação, boa infraestrutura de loteamento e com descontos significativos. Isso cria um cenário propício para a realização desse circuito, com IRA-CEF médio ou baixo, evidenciando a contradição do PMCMV, que deixa os beneficiários vulneráveis à perda de suas propriedades em períodos de instabilidade econômica.

A alienação fiduciária de coisa imóvel em contratos de financiamento habitacional do PMCMV traz um novo elemento para se pensar a economia política das cidades brasileiras, pois para o beneficiário que passa por alguma instabilidade econômica momentânea o programa pode se tornar uma armadilha financeira, uma vez que o atraso na prestação resulta na retomada de sua casa pela CEF, podendo iniciar o circuito de acumulação por espoliação pública-privada, contribuindo para o enriquecimento da CEF e de investidores individuais sobre sua miséria, com fulcro legal.

Esta pesquisa investigou e analisou esse fenômeno em Mossoró, porém, isso não é restrito a uma única cidade do Brasil, mas sim a todas que receberam unidades habitacionais do PMCMV e do PCVA, cujas implicações socioespaciais são impossíveis de serem contempladas em um único projeto pesquisa, sendo necessário a elaboração de uma agenda de pesquisa multidisciplinar para verificar as tendências nacionais e as especificidades locais do circuito de acumulação por espoliação pública-privada do patrimônio dos trabalhadores. Nesse sentido, essa agenda de pesquisa deverá ter como frente de atuação duas escalas: nacional e local.

A pesquisa em escala nacional tem como desafio elaborar um banco de dados estatísticos com informações referentes aos imóveis financiados pelo PMCMV e PCVA que foram retomados pela CEF desde o início do programa em 2009, com o intuito de mensurar a abrangência deste fenômeno nos últimos quinze anos. Esse banco de dados deve possuir informações referentes a data de assinatura e consolidação do contrato; data dos leilões extrajudiciais; preço de avaliação, de venda e valor arrematado; tipo de venda; faixa do programa; localização por estado, município, setor censitário e bairro, e valores pagos até a consolidação do contrato.

Esta pesquisa conseguiu, por meio da Lei de Acesso à Informação, a Lei N. 12.527/2011, dados referentes a 2019 a setembro de 2023, porém, esse intervalo não é suficiente para mensurar um fenômeno desta complexidade. Nesse sentido, é preciso que haja colaboração das instituições públicas para garantir transparência a esses dados, para que cada brasileiro possa conhecer essa dimensão do PMCMV que retoma a casa dos beneficiários inadimplentes.

Para a escala local, é preciso analisar tanto a espacialidade, a nível do lugar, quanto a dimensão humana envolvida nesse processo, quem são os agentes dessas práticas espaciais, como os trabalhadores que perderam os seus imóveis. A partir da identificação do perfil dessas pessoas, será possível desenhar uma política pública efetiva de proteção ao direito à moradia, em momentos de crise econômica, para os financiamentos habitacionais com subsídio público.

Além desses, também é necessário conhecer o mercado imobiliário especializado no circuito de acumulação por espoliação que está se formando a nível nacional com articulação local via corretores e imobiliárias cadastradas pela CEF. Com a compreensão do perfil de investidores desse tipo de negócio, será possível mensurar a escala da acumulação por espoliação no final do circuito; se essa é realizada por investidores individuais ou pelo capitalismo imobiliário em larga escala.

Ressalta-se ainda, que os instrumentos jurídicos presentes na legislação brasileira não são imutáveis no tempo. Nesse sentido, é preciso o monitoramento das transformações na redação da Lei N° 9.514/1997 que sofreu a sua última alteração em 30 de outubro de 2023 em razão da promulgação da Lei N° 14.711/2023.

Essas alterações não foram contempladas nesta pesquisa, que alcançou somente as alterações realizadas até julho de 2023, fazendo-se necessário uma análise específica para mensurar o potencial e intenções dessas transformações no circuito de acumulação por espoliação pública privada em cima dos financiamentos habitacionais.

Destarte, os resultados encontrados nesta pesquisa não têm a intenção de finalizar a discussão ou encontrar uma resposta única para a problemática da execução da garantia de alienação fiduciária dos contratos do PMCMV e PCVA, mas sim iniciar um ciclo de debate e discussões, principalmente no âmbito da Geografia Urbana e da Economia Política da Cidade, para Mossoró e para as cidades brasileiras com objetivo de trazer cada vez mais luz para esse tema ainda pouco estudado.

## 8 REFERÊNCIAS

ABREU, Marlon Altavini de; MELAZZO, Everaldo Santos; FERREIRA, João Vitor de Souza. Produzindo casas de papel: As engrenagens da securitização de ativos imobiliários residenciais no Brasil. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 47, 2020.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil salta duas posições e se torna a nona economia do mundo em 2023**. 2023. Disponível em <<[ALMADA, José Alexandre Berto de. Espaço Geográfico e existencialismo: leitura de Sartre em Milton Santos. \*\*Revista de Geografia-PPGEO-UFJF\*\*, v. 3, n. 2, 2013.](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/brasil-salta-duas-posicoes-e-se-torna-nona-economia-do-mundo-em-2023#:~:text=ouvir%3A,Fundo%20Monet%C3%A1rio%20Internacional%20(FMI).>>. Acesso em 16 de fev. de 2024.</p></div><div data-bbox=)

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1949 - primeiro-ministro Robert Peel revoga Lei dos Cereais no Reino Unido. **Opera Mundi**. 15 de maio de 2022. Disponível em <<[ALVES, José Carlos Moreira. \*\*Alienação Fiduciária em garantia\*\*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.](https://operamundi.uol.com.br/hoje-na-historia/21831/hoje-na-historia-1949-primeiro-ministro-robert-peel-revoga-lei-dos-cereais-no-reino-unido#:~:text=No%20dia%2015%20de%20maio,importa%C3%A7%C3%B5es%20de%20gr%C3%A3os%20das%20col%C3%B4nias.>>. Acesso em 04 de out. 2023.</p></div><div data-bbox=)

ARAÚJO, Tania Bacelar. Tendências do Desenvolvimento Regional Recente no Brasil. In. BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu ABRAMO, 2013, p. 39-52.

ARAÚJO JÚNIOR, Edmar Augusto Santos de. Debate sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, v. 22, p. 705-728, 2020.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo. Reestruturação produtiva no Rio Grande do Norte. In: **Mercator**, v.12, número especial (2). Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 2013, p.113-132.

BRASIL. **Dados do Sistema de Habitação com as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**. 2023. Disponível em << <https://dados.gov.br/dataset/sishab>>>. Acesso em 15 de nov. de 2023.

BRASIL. Lei Nº 14.430, de 3 de agosto de 2022. Brasília. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 2023b. Disponível em << [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 04 out. de 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.514 de 20 de novembro de 1997**. 2023b. Disponível em << <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9514&ano=1997&ato=1f3ETT E1ENJpWT601>>>. Acesso em 29 set. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.514 de 20 de novembro de 1997**. Texto Atualizado 2023c. Disponível em << <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro-1997-365383-normaatuizada-pl.doc>>>. Acesso em 29 set. 2023.

BRASIL. **Orçamento de Subsídios da União**. OSU 2022 - Anexo Estatístico . 2023d. Disponível em <<<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao>>>. Acesso em 07 de fev. de 2024.

BRUNHES, Jean. **La Géographie Humaine**. Paris : Presses Universitaire de France. 1956.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relação de Corretores e Imobiliárias credenciados CAIXA**. 2023. Disponível em <[https://venda-imoveis.caixa.gov.br/sistema/lista-corretores.asp?QS\\_NuImovel=84444400264804&QS\\_Estado=RN&QS\\_Cidade=7366](https://venda-imoveis.caixa.gov.br/sistema/lista-corretores.asp?QS_NuImovel=84444400264804&QS_Estado=RN&QS_Cidade=7366)> Acesso em 11 de nov. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Imóveis Caixa : como comprar ?**. Novembro de 2023. 2023b. Disponível em << <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-cartilhas/cartilha-como-comprar-imoveis-caixa.pdf>>. Acesso em 11 de nov. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Lei de Acesso a Informação**. 2023C

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Lista Completa de Imóveis**. 2023d Disponível em <<<https://venda-imoveis.caixa.gov.br/sistema/download-lista.asp>>> . Acesso entre agosto e setembro de 2023.

CALIXTO, Maria José Martinelli Silva; REDÓN, Sergio Moreno (orgs). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus desdobramentos socioespaciais**: Os novos vetores da produção do espaço em cidades médias brasileiras. Porto Alegre: TotalBooks, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei Nº 1.665 de 1996**. Brasília, 1997a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do PL 3.242/97**. Brasília, 1997b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **José Chaves**. 2023. Disponível em << <https://www.camara.leg.br/deputados/74423/biografia>>>. Acesso em 04 out. de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei**. PL 1665/1996. 2023b. Disponível em << <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/194792>>> . Acesso em 05 out. de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Acessoria de Imprensa**. Regime de Tramitação. 2023c. Disponível em << <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao>>>. Acesso em 05 out. de 2023.

CARDIM, Rafael Carlos; ALENCAR, Claudio Tavares de. Análise de riscos de investimentos em imóveis retomados por instituições financeiras: Estudos de caso na cidade de São Paulo. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 1, 2022.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A virada espacial. **Mercator (Fortaleza)**, v. 14, p. 7-16, 2015.

CHAVES, José. Prefácio. CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação Fiduciária, Incorporação Imobiliária e Mercado de Capitais**: Estudos e Pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, n/p.

CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação Fiduciária, Incorporação Imobiliária e Mercado de Capitais**: Estudos e Pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação fiduciária**: negócio fiduciário. Gen, Editora Forense, 2019.

CMAP. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida**: Ciclo 2020. Brasília, 2022.

COSTA, Antônio Albuquerque da; Paulo Sérgio Cunha Farias. O “arquipélago” de “ilhas” econômicas do Império e da Primeira República. In: Costa, Antônio Albuquerque da. **Formação Territorial do Brasil**. Campina Grande: EdUEP, 2009.

CULTURA. **Ter uma casa própria é o sonho de 87% dos brasileiros, afirma levantamento.** 15 de fev. de 2022. Disponível em <<[https://cultura.uol.com.br/noticias/46477\\_ter-um-imovel-proprio-e-o-sonho-de-87-dos-brasileiros-afirma-levantamento.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/46477_ter-um-imovel-proprio-e-o-sonho-de-87-dos-brasileiros-afirma-levantamento.html)>>. Acesso em 18 de out. de 2023.

EXPEDITO JÚNIOR. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Projeto de Lei Nº 1.665, de 1996. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei Nº 1.665 de 1996.** Brasília, 1997a.

FAO; *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023:** Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum. Roma, FAO, 2023.

FARIAS, André Rodrigo *et al.* Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil. **EMPRAPA - Comunicado Técnico: CAMPINAS**, 2017.

FERNANDES, Rosali Braga; PENA, João Soares; DE BRITO LIMA, Jamile. 15| CABULA entre produção do espaço e especulação. **COMUNITÁRIA**, p. 53, 2013.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo:** Teoria e História. 2. Ed. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil 2009.** Belo Horizonte: FJP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010.** Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil 2011-2012.** Belo Horizonte: FJP, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional No Brasil 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

GIBSON, Nilson. Substitutivo ao projeto de lei nº 1.665/96. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei Nº 1.665 de 1996.** Brasília, 1997a.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.** Bertrand Brasil, 2002.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** 2.ed. São Paulo: Edusp, 2010.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. EM nº 00023/2022 ME. Brasília, 4 de Fevereiro de 2022.

GUILHEN, Adriana Jesus; DE CASTRO, Carolina Maria Pozzi. As garantias do financiamento no Programa Minha Casa Minha Vida: há efetividade no benefício por perda ou redução de renda do fundo garantidor de habitação popular?. **Oculum Ensaios**, v. 14, n. 3, p. 541-558, 2017.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Social Justice and the City.** Londres : Basil Blackwell, 1993.

HARVEY, David. Globalization and the “spatial fix”. **geographische revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion**, v. 3, n. 2, p. 23-30, 2001.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** 2. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005b.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, v. 14, n. 28, p. 8-39, 2012.

HARVEY, David. **Os Limites do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE. **Sinopse Preliminar do Censo Geográfico.** Volume 7 – 2000. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. **Sinopse Censo Geográfico.** 2010. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. Nas concentrações urbanas brasileiras, 61,9% dos moradores viviam em áreas com boas e médias condições de vida. 2017. Disponível em <<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18905-nas-concentracoes-urbanas-brasileiras-61-9-dos-moradores-viviam-em-areas-com-boas-e-medias-condicoes-de-vida>>>. Acesso em 22 de fev. de 2024.

IBGE. **Regiões de influência das cidades:** 2018. Rio de Janeiro, 2020b.

IBGE. **Manchas Urbanas.** 2022. Disponível em <<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

noticias/noticias/35585-sudeste-concentra-mais-de-um-terco-das-areas-urbanizadas-do-pais>>. Acesso em 02 fev. 2024.

IBGE. **Conheça o Brasil – População**: população rural e urbana. 2023a. Disponível em <<<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>>. Acesso em 05 de abr. de 2023.

IBGE. **Nova Iorque**. 2023b. Disponível em <<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/nova-iorque/panorama>>>. Acesso em 04 out. de 2023.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. População e Domicílios. Primeiros Resultados. Rio de Janeiro, 2023c.

IBGE. **IPCA** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. 2024. Disponível em <<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>>>. Acesso em 05 de fev. 2024.

IBGE. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021**. 2023e. Disponível em <<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>>>. Acesso em 16 de fev. de 2024.

IBGE. **População brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões de habitantes, aponta censo 2022**. 2024. Disponível em <<[KANDIR, Antônio; MALAN, Pedro. E.M. Interministerial N°32/MPO-MF, Brasília, 09 de Julho de 1997. Câmara dos Deputados. \*\*Inteiro Teor do PL 3.242/97\*\*. Brasília, 1997b, p.38-41.](https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21972-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes-de-habitantes-aponta-censo-2022.html#:~:text=A%20pesquisa%20mostra%20que%2061,funcionando%20como%20uma%20cidade%20s%C3%B3.>>. Acesso em 02 fev. 2024.</p></div><div data-bbox=)

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, Jarbas. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Projeto de Lei N° 1.665, de 1996. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei N° 1.665 de 1996**. Brasília, 1997a.

LIPIETZ, Alain. **Le tribut foncier urbain**: circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti. Paris: François Maspero, 1974.

LIPIETZ, Alain. **O Capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

LUPION, Bruno. Como o governo Bolsonaro se saiu na economia. 30 dez. 2022. **DW**. 2022. Disponível em << [MAIA, Doralice Sátyro; MARAFON, Glaucio José. \*\*O programa Minha Casa Minha Vida\*\*: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas. Rio de Janeiro: EDUERJ 2020](https://www.dw.com/pt-br/como-o-governo-bolsonaro-se-saiu-na-economia/a-64237081#:~:text=A%20chegada%20da%20pandemia%2C%20com,trabalho%20come%C3%A7ou%20a%20se%20recuperar.>>. Acesso em 29 set. 2023.</p></div><div data-bbox=)

MAIORKI, Giovane José; DALLABRIDA, Valdir Roque. A indicação geográfica de produtos: um estudo sobre sua contribuição econômica no desenvolvimento territorial. **Interações (Campo Grande)**, v. 16, p. 13-25, 2015.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro I: O processo de Produção do Capital. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro III: O processo Global da Produção Capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MICHELETI, Nedson; ROQUE, Roque; OLIVEIRA, Valdeci. Projeto de Lei nº 3.242, de 1997. Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor do PL 3.242/97**. Brasília, 1997b.

MELAZZO, Everaldo Santos et al. SECURITIZAÇÃO DA HABITAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE NO BRASIL. **Mercator (Fortaleza)**, v. 20, 2021.

MENDES, L.– A questão da habitação revisitada e a produção capitalista do espaço urbano. **Caderno Vermelho**, n.º26, 2018.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2021a.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do Leviatã**: Crítica do Estado: São Paulo: Boitempo, 2021b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sobre o MCMV – Entidades**. 2023. Disponível em << <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-entidades-1/sobre-o-mcmv->



- SANTOS, Milton. **Metamorfose do Espaço Habitado**. 6.ed. São Paulo: EDUSP, 2014b.
- SARTRE, Jean-Paul. **O ser e o nada**: Ensaio de ontologia fenomenológica. 22 ed. Vozes: Petrópolis, 2013.
- SILVA, Oséias Teixeira. Renda fundiária ou valor da terra? Aportes sobre o debate em torno da produção do espaço urbano. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 34, p. 97-116, 2012.
- SILVA, Tanara Rocha de Araújo. **Alienação fiduciária de bem imóvel**: a irrazoabilidade do lance mínimo para o segundo leilão inferior à 50% do valor do bem alienado. TCC (artigo científico) Direito. UniCEUB, Brasília, 2021.
- SIMONDON, Gilbert. **Do modo de existência dos objetos técnicos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim paulista de Geografia**, n. 57, p. 77-92, 1980.
- SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de; PENCHEL, Silvia Renata De Oliveira. **Alienação Fiduciária**: Atualizado conforme Lei 14.382/2022. 2. Ed. COP: Rio de Janeiro, 2022.
- SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SORRE, Maximilien. Fondements de la géographie humaine. **Cahiers internationaux de sociologie**, v. 5, p. 21-37, 1948.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Centros e centralidades no Brasil. In: FERNANDES, José Alberto Rio; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs). **A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras**. Porto: Cegot, 2013, p. 45-62.
- SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Fragmentação socioespacial. **Mercator (Fortaleza)**, v. 19, 2020.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Entenda a decisão do STF sobre lei que permite a retomada de imóveis financiados em caso de não pagamento**. 2023. Disponível em << <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517351&ori=1>>>. Acesso em 27 de outubro de 2023.
- VIGILANTE, Chico, SCHIMIDT, Matheus. Projeto de Lei nº 3.242, de 1997. Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor do PL 3.242/97**. Brasília, 1997b.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **New York City**. 2023 Disponível em <<  
[https://www.census.gov/search-  
results.html?searchType=web&cssp=SERP&q=New%20York%20city,%20New%20York](https://www.census.gov/search-results.html?searchType=web&cssp=SERP&q=New%20York%20city,%20New%20York)>>.  
Acesso em 04 de out. de 2023.

ZAFALON, Mauro. Líder mundial nas exportações líquidas de alimentos, parte do Brasil  
passa fome. **Folha de S. Paulo**. 08 de ago. 2022. Disponível em  
<<[https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2022/08/lider-mundial-nas-exportacoes-  
liquidadas-de-alimentos-parte-do-brasil-passa-fome.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2022/08/lider-mundial-nas-exportacoes-liquidadas-de-alimentos-parte-do-brasil-passa-fome.shtml)>>. Acesso em 16 de fev. 2022.

Volume 1

COLEÇÃO

PENSANDO O  
**SEMIÁRIDO  
BRASILEIRO**

SOB MÚLTIPLAS  
PERSPECTIVAS



