

O Programa de Democratização de Imóveis da União: trajetória e potenciais na construção da política habitacional no Brasil

Letícia Carvalho¹

Resumo

O artigo visa a análise dos arranjos institucionais envolvidos no decreto nº 11.929 de 2024, que institui o Programa de Democratização de Imóveis da União (Imóvel da Gente) e o cumprimento da função social da propriedade no âmbito do patrimônio imobiliário público. O programa tem por objetivo a destinação de imóveis ociosos da União para habitação popular e equipamentos urbanos, além de promover a regularização fundiária de áreas de ocupação já consolidadas em posse da União, objetivando o cumprimento da função social da propriedade. Através do levantamento do acervo de imóveis já reconvertidos e do histórico institucional das concessões de uso especial para fins de moradia de imóveis não-operacionais da União, o artigo apresenta o panorama da consolidação da função social da propriedade e o relaciona à trajetória da destinação de imóveis públicos da União como política pública de suporte ao acesso à habitação. A leitura crítica aqui empreendida questiona a pertinência do programa enquanto política de governo ou política de Estado, além de observar o potencial de integração do programa ao Plano Nacional de Habitação 2040 (PlanHab 2040) como ferramenta de redução do déficit habitacional através da promoção de moradia social em áreas centrais.

Resumo expandido

O decreto nº 11.929 de 26 de fevereiro de 2024 é uma iniciativa do Governo Federal acerca da promoção da destinação de imóveis ociosos da União para a administração pública e a sociedade civil organizada. O Programa de Democratização de Imóveis (Imóvel da Gente), surge na terceira gestão de Lula dentro do Ministério da Gestão e Inovação, responsável pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), definindo-se como um esforço de reorientação no *modus operandi* de desmonte do patrimônio público imobiliário, intensificado durante a gestão Bolsonaro.

O Imóvel da Gente destina imóveis ociosos da União a outros entes públicos e à sociedade civil organizada e reúne sete tipologias de implementação: Concessão, Cessão, Doação, Venda, Concessão de Direito Real de Uso, Termo de Autorização de Uso Sustentável e as modalidades previstas no Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 14.620/23), sobretudo o Entidades, que destina imóveis para a faixa de renda 1 através da agência de entidades da sociedade civil organizada.

Na retomada de seu contexto histórico, o Imóvel da Gente surge do lastro imobiliário federal ocioso crescente no país como parte dos desdobramentos do

¹ Arquiteta e Urbanista. Discente do mestrado em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. E-mail: contato.leticiaacarvalhoarqurb@gmail.com

Programa Nacional de Desestatização (PND, Lei nº 8.031/1990) em desacordo com o cumprimento da função social da propriedade.

O programa é parte de um processo histórico iniciado com a menção à função social da propriedade na Constituição Federal de 1988. Apenas quase vinte anos mais tarde o não cumprimento da função social da propriedade em imóveis públicos federais é legalmente abordado através da promulgação da lei 11.481/2007, que permitiu ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, a regularização de ocupações em imóveis da União, incluindo assentamentos informais de baixa renda através de convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios e licitações com agentes privados.

A lei representa um importante marco no cumprimento da função social da propriedade previsto na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), considerando direito real a concessão de uso e a concessão de uso para fins de moradia em imóveis públicos, antes não passíveis de regularização.

Entretanto, a crise recessiva observada no país na última década, abala políticas públicas de proteção social, enquanto avança o desinvestimento em manutenção predial, que vem acelerando o processo de degradação dos imóveis ociosos, sobretudo os localizados em regiões centrais - muitos deles alvo de ocupações populares da luta por moradia.

A análise aqui empreendida visa compreender como o desenho do Programa de Democratização de Imóveis da União pode contribuir com a Política Habitacional unindo pontos-chave do cumprimento da função social da propriedade e moradia popular em áreas centrais, se consolidando como política de Estado.

Para abordar o tema, este artigo apresenta uma análise cronológica de programas de destinação de imóveis ociosos da União à habitação relacionando-os à questão do cumprimento da função social da propriedade, mas centra-se na análise de imóveis já reconvertidos pelo programa atual, promovendo um debate em torno da permanência entre governos e propondo integração ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab 2040). Para isso, retoma-se a construção da bibliografia sobre temas abordados nas questões que cercam a consolidação do programa, além de ampla pesquisa em matérias jornalísticas e em dados disponibilizados pela Administração Pública.

Segundo dados da Secretaria de Patrimônio da União (Fonseca & Farah, 2017), no fim de 2017 cerca de 10.304 imóveis da União estavam desocupados. Com o agravamento da crise econômica no Brasil, parte desses imóveis foram alienados, em 2022 o aumento da alienação de bens imóveis do INSS foi de 144,20% se comparado ao ano anterior (INSS, 2022).

Ainda em 2022 o Governo Federal sob a gestão Bolsonaro promove o programa Aproxima (Lei 14.118/21, art.7º), parte do Casa Verde Amarela, o programa passa a permitir a dispensa de autorização legislativa específica para destinar bens imóveis da União a entes privados, indiscriminado os novos usos a que os imóveis públicos federais vazios seriam destinados. Além disso, o novo programa permitia a inserção de qualquer uso no imóvel cedido, desde que parte fosse destinado a habitação, sem especificar nenhum tipo de faixa de renda, necessitando apenas que fosse parte do Casa Verde Amarela, que atendia todas as categorias do FGTS.

Diferente do Aproxima, o Imóvel da Gente tem como alvo a utilização de imóveis da União para implementação de políticas públicas prioritárias como como habitação, regularização fundiária, criação e melhoria de equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social, cultura, entre outras políticas (SPU, 2024). O formato de operação do Programa de Democratização de Imóveis da União também diverge de iniciativas anteriores por prever como principal orientador a participação popular na identificação de imóveis a serem contemplados pelo programa através da instituição dos Fóruns de Apoio nas cidades.

Há um ano do início da implementação do programa, dos 107 imóveis da União já contemplados pela iniciativa, 42 foram aprovados através do Entidades (SPU, 2023), estes são justamente os que envolvem a SPU, que costuma ter mais resistência no campo burocrático (VIANA, 2019), o que demonstra a importância do programa na desburocratização de processos de propriedade da União.

O número de imóveis contemplados ainda é baixo se comparado ao estoque imobiliário ocioso da União, mas representa avanços significativos. Em Recife, uma antiga sede do INSS, localizada no centro da cidade, foi convertida à moradia social depois de mais de vinte anos vazia e ocupada desde 2021 por 120 famílias. Entretanto, geograficamente as regiões do país com números mais elevados de déficit habitacional, foram as menos contempladas pelo programa. A articulação com outros programas federais também é inexistente. Mesmo que o Plano Nacional de Habitação 2040 considere o envelhecimento do estoque imobiliário do país, não há menção específica até então ao Imóvel da Gente enquanto ferramenta legal de destinação de imóveis federais ao uso habitacional, sobretudo destinado à moradia popular.

A articulação com o plano pode representar um dos eixos de construção da reforma urbana, promovendo moradia popular em áreas centrais através de uma política pública de cumprimento da função social da propriedade centrada no interesse social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.031, de 13 de abril de 1990. Diário Oficial da União: edição extra seção 2, Brasília, DF, ano 127, p. 7103, 13 abr. 1990.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 145, p. 01 10 jul. 2001.

_____. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 158, P. 01 13 jan. 2021.

_____. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 160, p. 01, 14 jul. 2023.

FONSECA, Bruno & FARAH, Caroline. Milhares de imóveis da União estão vagos para uso. **Agência Brasil**, 21 jun. 2018. Disponível em:

<https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>.

Acesso em: 07 jun. 2025.

INSS – Instituto Nacional de Seguro e Previdência Social. Demonstrações contábeis e notas explicativas 2022. 2022.

SPU - Secretaria de Patrimônio da União (Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos). Programa de Democratização de Imóveis da União - Imóvel da Gente. **Governo Federal**, 25 abr. 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/perguntas-frequentes-spu/programa-imovel-da-gente-1>. Acesso em: 29 jan. 2025.

_____. Programa de Democratização de Imóveis da União - Imóvel da Gente - Notícias. **Governo Federal**, 16 jan. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias>. Acesso em: 24 mai. 2025.

VIANA, Rafael. CAPÍTULO 19 – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES E SEM-TETOS “NÃO MERECEDORES”: A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA FEDERAL NA DIMINUIÇÃO DE RESISTÊNCIAS LOCAIS. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES: REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 463-484. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementation_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap19.pdf. Acesso

em: 24 mai. 2025.