



GT 08 | Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

## A FINANCEIRIZAÇÃO DA MELHORIA HABITACIONAL – O MODELO DE NEGÓCIOS DA VIVENDA

Antonio Couto Nunes <sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O acesso à moradia digna se configura como um problema central das cidades brasileiras. Os problemas são de diferentes magnitudes e tipos, residem desde a carência de infraestrutura urbana, como saneamento básico, pavimentação e acesso a serviços públicos; passam pela irregularidade fundiária de boa parte das cidades brasileiras; passam também pela carência de novas unidades habitação, que atualmente reside na faixa de 6 milhões de moradias e pela inadequação de aproximadamente 25 milhões das moradias existentes<sup>2</sup> (entre inadequações edilícias e fundiárias).

Apesar de estabelecido como um direito na Constituição Brasileira e ser objeto de inúmeras leis e programas desenvolvidos por diferentes agentes do Estado, o direito à moradia no país não se universalizou – e parece longe deste objetivo. “O direito à moradia digna vai além da unidade habitacional propriamente dita, incluindo também a *saúde do habitat*<sup>3</sup> e inserindo-se em uma perspectiva mais ampla, do direito à cidade”<sup>4</sup>. Desta forma, a política de habitação deve se articular com outras políticas públicas, de forma estruturada e planejada, em especial a de desenvolvimento urbano e políticas estruturadas de financiamento para promoção habitacional. inúmeras são as siglas dos agentes, programas, fundos e planos já criados pelos entes governamentais para tratar do tema da moradia no país.

Um importante instrumento que poderia contribuir para este quadro é a Lei da ATHIS, promulgada em 2008 pelo Governo Federal após décadas de debate e experimentações

---

<sup>1</sup> Mestre, FAU USP, Doutorando, [coutonunes@gmail.com](mailto:coutonunes@gmail.com).

<sup>2</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. 72 p. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>3</sup> Noção que engloba condições edilícias, sanitárias, ambientais e paisagísticas relacionadas à moradia e ao conjunto urbano que garantam qualidade e adequação do ambiente interno e externo da casa, assegurando a dignidade da vida de seus moradores e a valorização do lugar (Balbim *et al.*, 2024).

<sup>4</sup> BALBIM, Renato; et al. Integração de bases de dados para formulação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas: potencialidades e limites no campo da ATHIS. 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/16438/1/TD\\_3065\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/16438/1/TD_3065_web.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025, p.9.



entre os profissionais de arquitetura e urbanismo em articulação com movimentos de luta pela moradia. A Lei visa assegurar que famílias de baixa renda tenham acesso gratuito ao assessoramento técnico profissional para projeto e a construção de habitação de interesse social necessários para a edificação, abrangendo reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação<sup>5</sup>. Na escassez de recursos para novas construções, no aproveitamento das moradias e estruturas já existentes e na promoção de melhorias pontuais, a Lei da ATHIS poderia ser uma estratégia assertiva para se viabilizar a melhoria das condições de moradia da população com custo reduzido (em comparação a construções novas).

A implementação da referida Lei conta com defensores, sobretudo o CAU e as entidades de arquitetura que contribuíram de forma mais incisiva para a formulação da Lei (IAB e FNA). Com investimentos vultosos na sensibilização e na promoção de ações exitosas, o CAU tem se colocado como agente difusor do tema<sup>6</sup>. Apesar das boas intenções da instituição, a falta de precisão metodológica com a qual o CAU muitas vezes divulga materiais afetos à ATHIS, pode contribuir para confundir a percepção do que se trata, apresentando experiências oriundas de origens distintas, misturando ações governamentais ou de fomento do próprio Conselho, com ações de impacto social, que não se enquadram ao que a Lei propunha originalmente<sup>7</sup>.

O discurso da ausência do estado e as iniciativas de impacto social produziram nos últimos anos um 'modelo' de atendimento à demanda que vem sendo promovido como solução inovadora, tanto pelo próprio CAU como mais recentemente por governos municipais e federal. Um modelo que reduz o papel do Estado e coloca a responsabilidade no indivíduo. Essas iniciativas são organizadas a partir da lógica empresarial, entendendo o déficit habitacional como um potencial mercado a ser explorado, se afastando da preocupação da garantia de direitos. Essas iniciativas são estruturadas segundo uma lógica empresarial, na qual o déficit habitacional é compreendido como um mercado em potencial, desvinculando-se da abordagem centrada na garantia de direitos. Essa perspectiva se alinha a discursos

---

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>6</sup> NUNES, A. C.; POLETTO, C. A promoção de uma política de ATHIS a partir do CAU: uma análise do caso de Santa Catarina. In: CAMPOS, A.; MIRANDA, J.; ALMEIDA, J. (Org.). Outra arquitetura social: assessoria e assistência técnica em arquitetura e urbanismo. Vitória: EDUFES, 2022. e-book. Disponível em: <https://edufes.ufes.br/items/show/647>. Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>7</sup> VELASCO, Thais. Habitação como direito social: a Lei de ATHIS, sua aplicabilidade e desafios. 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-26.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025, p.9 e 10.



que promovem a individualização das responsabilidades, uma ideologia empreendedora, como estratégia para lidar com as desigualdades sociais e econômicas e, “portanto, atraem grande interesse, ao se entender como uma resposta imediata e de fácil solução para os problemas que o Estado seria incapaz de prover”<sup>8</sup>.

Neste contexto a pesquisa objetiva elucidar a atuação de startups de 'impacto social' no mercado de melhoria habitacional para baixa renda nas periferias das grandes cidades, a fim de descobrir a forma de atuação dos agentes focados na produção de melhoria habitacional financiada, a fonte dos capitais que estruturam o negócio e o impacto da financeirização do processo de produção de reformas para baixa renda e nas formas de intervenção em territórios populares.

Para compreender este quadro, o estudo se aproxima a partir de uma abordagem qualitativa exploratória, do ‘Programa Vivenda’, iniciativa reconhecida nacionalmente como ‘negócio de impacto’, tomado como estudo de caso para análise do setor. Foi realizada uma busca em bases acadêmicas a fim de compreender a relevância e intersecção dos temas, startup de impacto, ATHIS, Programa Vivenda, financeirização e melhoria habitacional. Foram obtidos dados através de referências bibliográficas, matérias e entrevistas realizadas com representantes da Vivenda. O trabalho utiliza acervo de imagens, obtido através das matérias e publicações acessadas, bem como dados relevantes encontrados nas referências elencadas. Como recorte temporal, adotou-se o período de 2012 até 2024, desde a criação do Programa Vivenda, passando pela mudança de formato durante a Pandemia de Covid19 até suas últimas iniciativas atreladas ao poder público.

## 2 O PROGRAMA VIVENDA – FINANCEIRIZAÇÃO E IMPACTO SOCIAL

A empresa objeto do estudo, o Programa Vivenda, teve início em 2013 na cidade de São Paulo. Seus fundadores já haviam atuado anteriormente em programas públicos de urbanização de favelas, passando a “explorar soluções inovadoras para enfrentar a questão da inadequação habitacional no Brasil, pouco endereçada pelos setores público e privado”<sup>9</sup>. Ao longo dos anos a empresa passou por várias etapas, desenvolvendo obras de reformas na grande São Paulo, fazendo parcerias com Prefeituras e com grandes empresas do ramo da construção civil, alavancando recursos no mercado financeiro, abrindo lojas de venda de

<sup>8</sup> VELASCO, Thais. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>9</sup> PROGRAMA VIVENDA. Quem somos. [S.l.]: Programa Vivenda, [2025?]. Disponível em: <https://www.vivenda.io/quem-somos>. Acesso em: 21 jun. 2025.



materiais de construção em áreas periféricas, até que na pandemia, sua operação escala nacionalmente, capacitando assessorias técnicas e OSC<sup>10</sup> em diversas partes do país para utilizar os sistemas de gestão de obras criados pela Vivenda, em uma lógica correlata a de 'franquias'. A empresa muda de nome para 'Nova Vivenda' e atualmente atua diretamente junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Governo Federal para alavancar um programa de Melhorias Habitacionais financiadas que utilize a expertise, a metodologia e os sistemas de gestão de obras criados pela Vivenda<sup>11</sup>.

Para elucidar o significado dos 'negócios de impacto', procurou-se realizar uma busca em diferentes fontes<sup>12</sup>, uma vez que o termo está em disputa. O Brasil possui um decreto<sup>13</sup> que estabelece uma estratégia nacional sobre o assunto, detalhando os principais conceitos, tais como os negócios de impacto<sup>14</sup> e economia de impacto<sup>15</sup>. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também se aproxima do tema, evidenciando que "uma característica essencial que diferencia os negócios de impacto é a intencionalidade, ou seja, o negócio precisa ter a intenção e o objetivo claro de gerar impacto socioambiental positivo"<sup>16</sup>.

Outro tema elencado no trabalho, o da financeirização, se insere como instrumento para viabilizar os negócios de impacto social. A Vivenda, desenvolveu uma série de estratégias para atuar no mercado de melhoria habitacional, sendo uma das mais

<sup>10</sup> Organizações da Sociedade Civil.

<sup>11</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. BID e governo brasileiro se unem para ampliar o alcance da política habitacional do país. Blog do Brasil, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/bid-e-governo-brasileiro-se-unem-para-ampliar-o-alcance-da-politica-habitacional-do-pais/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>12</sup> BARROS, Filipe; FORMICKI, Guilherme Rocha; CZARNOTTA, Renato. A importância do território na caracterização dos negócios de impacto socioambiental em periferias. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, v. 40, n. especial, p. e20249345, 2024. Disponível em: [https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/9345](https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/9345). Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto nº 11.646, de 27 de agosto de 2023. Institui a Política Nacional de Negócios de Impacto. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11646.htm#art14](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11646.htm#art14). Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>14</sup> III - negócios de impacto - empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável; (Brasil, 2023).

<sup>15</sup> I - economia de impacto - modalidade econômica caracterizada pelo equilíbrio entre a busca de resultados financeiros e a promoção de soluções para problemas sociais e ambientais, por meio de empreendimentos com impacto socioambiental positivo, que permitam a regeneração, a restauração e a renovação dos recursos naturais e a inclusão de comunidades, e contribuam para um sistema econômico inclusivo, equitativo e regenerativo; (Brasil, 2023).

<sup>16</sup> BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Negócios de impacto: empreendedorismo que transforma. Blog do Desenvolvimento, 2023. Disponível em: <https://blogdodesenvolvimento.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Negocios-de-impacto-empendedorismo-que-transforma/>. Acesso em: 21 jun. 2025.



determinantes, a emissão de debêntures<sup>17</sup> (títulos de dívida), de forma a captar recursos para viabilizar as reformas com juros baixos para as famílias que contratam os produtos da empresa. A Vivenda então se utiliza do que na leitura marxista da teoria econômica pode ser identificado como capital fictício<sup>18</sup>, trazendo para o momento presente uma expectativa de valorização futura<sup>19</sup>. O diferencial dos negócios de impacto, em comparação com outros instrumentos tradicionais do sistema bancário e financeiro, é o benefício social ou ambiental que a atividade da empresa entregará. Ou seja, os investidores que apostam na Vivenda sabem que sua expectativa de rendimento será ‘menor’ do que a de outros investimentos disponíveis no mercado, mas que ao se tornarem credores de uma empresa de impacto, está cumprindo metas de sustentabilidade, agenda ESG<sup>20</sup>, atingindo “selos” e certificações que a qualificam no mercado.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que é controverso e pouco falado na literatura disponível sobre o modelo de negócio da Vivenda é a inversão da lógica do que seria uma política pública de ATHIS, onerando às famílias a pagarem pelo serviço técnico da melhoria em ‘suaves’ parcelas de até 30 prestações, ou seja, famílias com baixa renda, muitas vezes já endividadas, assumindo novos financiamentos que comprometem diretamente o montante disponível para vida diária. Os juros praticados pela Vivenda para com seus clientes são muito reduzidos ao que se apresenta no mercado tradicional, no entanto, ainda assim oneram o orçamento familiar. Sem entrar na discussão acerca da desarticulação em relação à infraestrutura do entorno (saneamento, pavimentação, acessibilidade etc.) e à política pública proposta para as localidades onde as obras são desenvolvidas.

---

<sup>17</sup> CHIAVONE, João de Araújo. A contribuição de negócios de impacto para que grandes empresas acessem o mercado da base da pirâmide: um estudo do caso Programa Vivenda. 2023. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023, p.189. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05052023-084940/publico/MEJOAODEARAUJOCHIAVONE\\_REV.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05052023-084940/publico/MEJOAODEARAUJOCHIAVONE_REV.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>18</sup> PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; ROSSI, Pedro. *O capital fictício: revisitando uma categoria controversa*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2018. (Texto para Discussão, n. 347). Disponível em: [https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/ie/discussao/TD\\_IE\\_347.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/ie/discussao/TD_IE_347.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>19</sup> [...] à luz do capital fictício, a avaliação do que é atualmente produzido e, portanto, da forma como o trabalho social é alocado e o valor gerado, resulta do modo pelo qual a classe capitalista em seu conjunto considera as perspectivas de rendimento desses empreendimentos, e essas perspectivas são objetivamente consolidadas no mercado financeiro. PALLUDETO; ROSSI, *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>20</sup> *Environmental, social, and Governance*, ou Governança ambiental, social e corporativa (em tradução livre).



O estudo ainda detalha a forma de atuação da Vivenda, como se desenvolveu ao longo dos anos, quais estratégias adotou para se viabilizar financeiramente e enquanto negócio de impacto e como se introduziu nos círculos de discussão da política pública, seja junto ao CAU e aos debates sobre o tema da ATHIS ou já com o Governo Federal e o Ministério das Cidades em articulação com o BID. O estudo aponta ainda os aspectos relevantes da estratégia da Vivenda, como explora uma demanda crescente da população periférica com métodos inovadores e reflete acerca das faixas de renda poderiam se utilizar dos serviços sem prejudicar seus orçamentos familiares.

Ao trazer luz para o modelo de negócios da Vivenda, o estudo problematiza as dificuldades de se viabilizar um programa público que trate da política de ATHIS, seja municipal ou nacional; levanta questionamentos acerca da estratégia do Governo Federal de 'terceirizar' para a iniciativa privada a melhoria habitacional, se não existem alternativas que não passem por instrumentos financeirizados em um momento complexo da conjuntura política nacional, ou ainda se esta seria apenas mais uma das ações que deveriam fazer parte de um arcabouço mais amplo e estruturado de resolução da demanda por inadequação habitacional e fundiária brasileiras.

## **REFERÊNCIAS**

BALBIM, Renato; et al. Integração de bases de dados para formulação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas: potencialidades e limites no campo da ATHIS. 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/16438/1/TD\\_3065\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/16438/1/TD_3065_web.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025, p.9.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. BID e governo brasileiro se unem para ampliar o alcance da política habitacional do país. Blog do Brasil, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/bid-e-governo-brasileiro-se-unem-para-ampliar-o-alcance-da-politica-habitacional-do-pais/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BARROS, Filipe; FORMICKI, Guilherme Rocha; CZARNOTTA, Renato. A importância do território na caracterização dos negócios de impacto socioambiental em periferias. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, v. 40, n. especial, p. e20249345, 2024. Disponível em: [https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/9345](https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/9345). Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.646, de 27 de agosto de 2023. Institui a Política Nacional de Negócios de Impacto. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11646.htm#art14](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11646.htm#art14). Acesso em: 21 jun. 2025.



BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm). Acesso em: 21 jun. 2025.

CHIAVONE, João de Araújo. A contribuição de negócios de impacto para que grandes empresas acessem o mercado da base da pirâmide: um estudo do caso Programa Vivenda. 2023. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023, p.189. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05052023-084940/publico/MEJOAODEARAUJOCHIAVONE\\_REV.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05052023-084940/publico/MEJOAODEARAUJOCHIAVONE_REV.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. 72 p. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

NUNES, A. C.; POLETTO, C. A promoção de uma política de ATHIS a partir do CAU: uma análise do caso de Santa Catarina. In: CAMPOS, A.; MIRANDA, J.; ALMEIDA, J. (Org.). Outra arquitetura social: assessoria e assistência técnica em arquitetura e urbanismo. Vitória: EDUFES, 2022. e-book. Disponível em: <https://edufes.ufes.br/items/show/647>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; ROSSI, Pedro. O capital fictício: revisitando uma categoria controversa. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2018. (Texto para Discussão, n. 347). Disponível em: [https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/ie/discussao/TD\\_IE\\_347.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/ie/discussao/TD_IE_347.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

PROGRAMA VIVENDA. Quem somos. [S.I.]: Programa Vivenda, [2025?]. Disponível em: <https://www.vivenda.io/quem-somos>. Acesso em: 21 jun. 2025.

VELASCO, Thais. Habitação como direito social: a Lei de ATHIS, sua aplicabilidade e desafios. 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-26.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.