

LETRACAPITAL

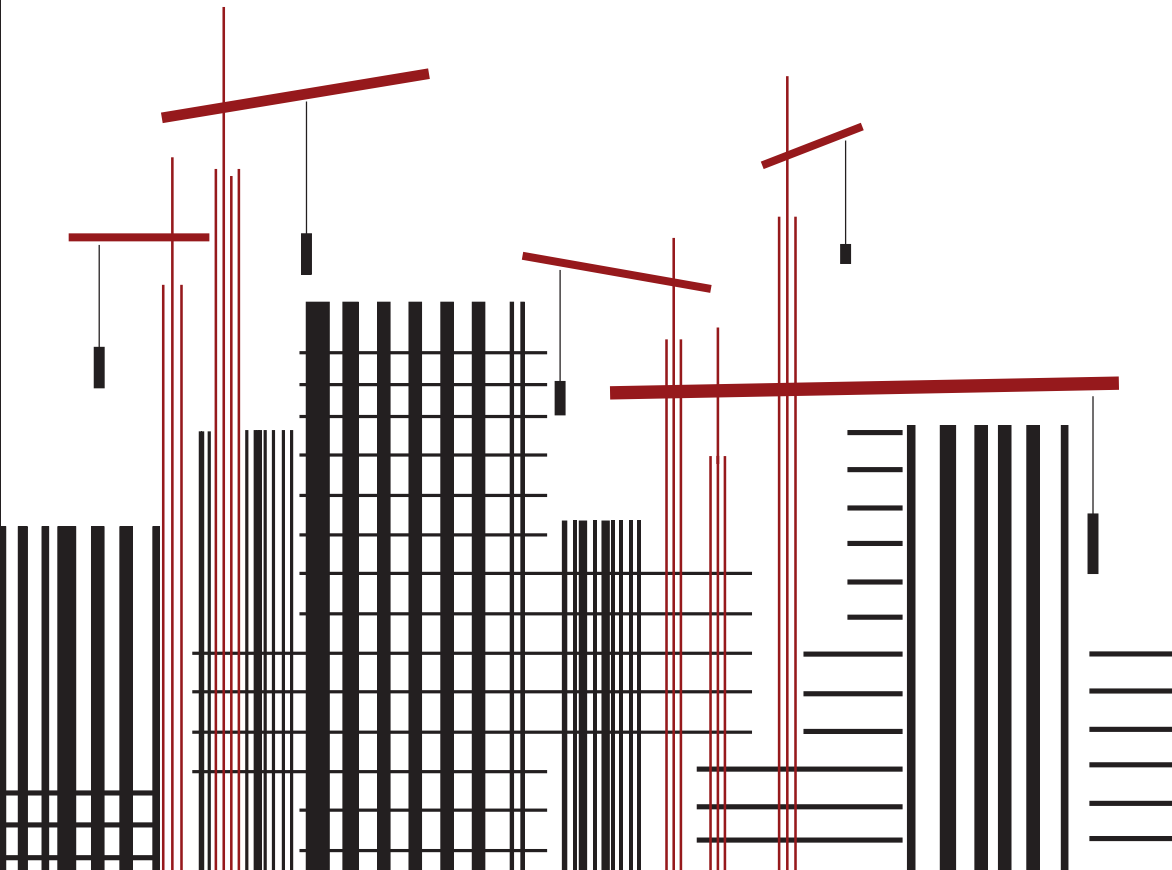


**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

**HABITAÇÃO
& CIDADE**

DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: EXPANSÃO CRISE E REESTRUTURAÇÃO

Adauto Cardoso
Camila D'Ottaviano
Renato Pequeno
(organizadores)



DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

organização

Adauto Cardoso
Camila D'Ottaviano
Renato Pequeno

LETRAPITAL

**COPYRIGHT © ADAUTO CARDOSO, CAMILA D'OTTAVIANO
E RENATO PEQUENO (ORGANIZADORES), 2025.**

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

Organização: Adauto Cardoso, Camila D'Ottaviano
e Renato Pequeno

Editor: João Baptista

Revisão: Pedro Paulo Machado Bastos

Capa e Projeto Gráfico: Thais Velasco

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

D589

Dinâmicas imobiliárias no Brasil contemporâneo [recurso eletrônico] / organização
Adauto Cardoso, Camila D'Ottaviano, Renato Pequeno. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra
Capital, 2025.

recurso digital ; 10 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-222-1 (recurso eletrônico)

1. Mercado imobiliário - Brasil - História. 2. Habitação - Brasil - Aspectos
econômicos. 3. Política habitacional - Brasil. 4. Livros eletrônicos. I. Cardoso, Adauto. II.
D'Ottaviano, Camila. III. Pequeno, Renato.

25-101415.0

CDD: 363.5

CDU: 332.8(81)



Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

Observatório das Metrópoles - IPPUR / UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão

CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil

Tel. | Fax +55 21 3938 1950

www.observatoriodasmetropoles.net.br

Letra Capital Editora

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781

www.letracapital.com.br

organização

Adauto Cardoso
Camila D'Ottaviano
Renato Pequeno

DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

LETRCAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

**HABITAÇÃO
& CIDADE**



inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FAPERJ

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

- 10 **DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: EXPANSÃO CRISE E REESTRUTURAÇÃO**
Adauto Cardoso, Camila D'Ottaviano e Renato Pequeno

PARTE 1

EXPANSÃO CRISE E REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO (2010-2023)

- 38 **01_ CRISE E RECUPERAÇÃO SELETIVA: A DINÂMICA DOS CAPITAIS INCORPORADORES NO BRASIL ENTRE 2015 E 2023**
Beatriz Tamaso Miotto e Carlos Alberto Penha Filho
- 64 **02_ FUNDING E FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL**
Claudia Eloy

PARTE 2

DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

- 100 **03_ DINÂMICA IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: TENDÊNCIAS PARA AS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI**
Samuel Thomas Jaenisch
- 146 **04_ DINÂMICA IMOBILIÁRIA NA METRÓPOLE DO RECIFE: MUDANÇAS (E PERMANÊNCIAS) DIANTE DA DISPUTA POR MARCOS REGULATÓRIOS EM PROL DO DIREITO À CIDADE OU DE SUA MERCANTILIZAÇÃO**
Maria Angela de Almeida Souza e Janaina Aparecida Gomes de Lima
- 180 **05_ REESTRUTURAÇÃO SOCIOESPACIAL E DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS: TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU**
Sarah Lúcia Alves França

PARTE 3

O ALUGUEL COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À MORADIA

- 216 **06_** POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL: A CONCESSÃO DE AUXÍLIOS TEMPORÁRIOS AO ALUGUEL E REMOÇÕES FORÇADAS EM GRANDES CIDADES BRASILEIRAS
Luciana Alencar Ximenes
- 256 **07_** PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA ALUGUEL NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO
Ivan Zanatta Kawahara
- 292 **08_** REPRESSÃO E RESISTÊNCIA: CORTIÇOS, OCUPAÇÕES E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE
Bruna Ribeiro
- 320 **09_** NOTAS SOBRE OS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS
Rute Imanishi Rodrigues

PARTE 4

INTERESSES IMOBILIÁRIOS E AS DESREGULAMENTAÇÕES DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

- 362 **10_** QUADRO DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE FORTALEZA: DINÂMICAS ESPACIAIS, AGENTES, PAPÉIS E INTERESSES
Marcelo Mota Capasso e Renato Pequeno
- 398 **11_** URBANISMO NEOLIBERAL E O PLANO DIRETOR: DESVENTURAS RECENTES EM NATAL-RN
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Ruth Maria da Costa Ataíde, Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Huda Andrade Silva de Lima e Rodrigo Silva
- 436 **12_** INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DO RECIFE: DESAFIOS PARA OPERACIONALIZAR A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE E AMPLIAR O ACESSO AO DIREITO À CIDADE
Danielle de Melo Rocha, Fabiano Rocha Diniz, Bruno de A. Ferreira Lima
- 474 **13_** POLÍTICA URBANA EM DISPUTA: CAPITAIS IMOBILIÁRIOS E FLEXIBILIZAÇÃO URBANÍSTICA EM BELO HORIZONTE E NOVA LIMA
Daniel Medeiros de Freitas, João Tonucci e Ramon Torres

INTRO



DUÇÃO



ADAUTO CARDOSO
CAMILA D'OTTAVIANO
RENATO PEQUENO

DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: EXPANSÃO CRISE E REESTRUTURAÇÃO

Pode-se dizer que a produção do mercado imobiliário, particularmente do imobiliário residencial, se desenvolveu no Brasil mediante “três ondas” ou três grandes ciclos. O primeiro, nos anos 1930, foi viabilizado através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – que, além de atenderem aos trabalhadores associados, também canalizaram recursos previdenciários para investimentos no setor (Azevedo; Andrade, 1982; Bonduki, 1998). A segunda onda se desenvolveu a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), favorecida por medidas regulatórias que permitiram

aumentar a segurança jurídica nos negócios imobiliários e, também, pela criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Cardoso; Aragão, 2012). A terceira onda teve início em meados da década de 1990 e se desenvolveu de forma mais ampla a partir do ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) (Cardoso; Jaenisch; Aragão, 2017).

Nesse sentido, o movimento de crescimento iniciado em 2003 não surgiu do nada, mas se apoiou em antecedentes dos anos 1990 que ajudaram a pavimentar as condições para a expansão da produção imobiliária. Há evidências na literatura de que, a partir dos anos 2000, teve início não apenas um novo ciclo de expansão da oferta imobiliária, mas também um processo de ampliação e reestruturação do setor imobiliário no Brasil. Esse processo, sem precedentes, foi favorecido por mudanças na conjuntura política e econômica e por iniciativas governamentais de caráter regulatório e político.

Durante as transformações principalmente ocorridas entre 2003 e 2018, Mito (2022) sugeriu a seguinte divisão em períodos: 2003-2008, como uma fase de aceleração na produção impulsionada pela conjuntura econômica de expansão e pela abertura de capitais das grandes empresas

do setor imobiliário, sustentada por mudanças regulatórias; 2009-2011, que foi um período de maior expansão e consolidação das reestruturações, fortemente baseado no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); 2012-2014, considerado um período de estagnação; e 2015-2018, uma fase de crise econômica generalizada que afetou fortemente o setor. No texto apresentado nesta coletânea, especificamente no Capítulo 1, Miotto e Penha Filho retomam essa periodização e a complementam com uma análise do período seguinte (2019-2022), marcado por uma recuperação seletiva.

Esses antecedentes contribuem para entender de maneira mais abrangente a expansão da produção imobiliária, sobretudo no segmento econômico, além do imobiliário não residencial. São um conjunto de mudanças no ambiente de negócios e na esfera institucional, que criam, em grande medida, as condições para um crescimento futuro.

Após a crise que atingiu o Sistema Financeiro da Habitação e que levou à extinção do BNH pelo presidente José Sarney (1985-1989), o financiamento habitacional passou por um período de grande restrição. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por um lado, foi utilizado por Sarney e posteriormente por Fernando Collor de Mello (1990-1993) como moeda de troca para obtenção de apoio político no Congresso. Já o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), por outro lado, enfrentou limitações devido à crise do SFH, agravada pelos benefícios concedidos à classe média, resultando, assim, na estatização de parte dessas dívidas (Cardoso; Aragão, 2012).

Com a restrição de crédito, o setor imobiliário utilizou três principais mecanismos de autofinanciamento: o primeiro, conhecido como “obra por administração”, refere-se à forma como os próprios compradores financiavam totalmente a produção dos imóveis, exigindo uma renda maior para cobrir os encargos durante a construção. O segundo, baseado

em cooperativas, também era financiado pelos interessados ao longo do tempo, possibilitando o acesso à moradia por sorteios periódicos; e o terceiro, o autofinanciamento direto por empresas imobiliárias, que criaram braços financeiros para apoiar a compra de suas próprias unidades, apesar de enfrentarem dificuldades em oferecer crédito de longo prazo com juros controlados. Parte dessa produção, especialmente a realizada por cooperativas, já buscava um público de renda média, que geralmente era excluído dos financiamentos habitacionais, mesmo pelo SBPE.

A partir de meados da década de 1990, surgiu um modelo semelhante ao anterior, em que as empresas buscavam atender um nicho pouco explorado: a chamada classe C, composta por famílias de renda média mais baixa. A estratégia adotada foi reduzir os custos de produção e comercialização das moradias, investindo na racionalização da construção e em localizações periféricas, menos onerosas. O aumento da escala resultou na busca por terrenos maiores, viabilizando a construção mais barata, que era financiada pelas próprias empresas em planos de médio prazo, geralmente em até 100 meses (ou seja, entre 9 e 10 anos).

Essas empresas, com destaque para Tenda, MRV e Rossi, concentradas principalmente em São Paulo e Minas Gerais, tornaram-se referência em racionalização construtiva e métodos de controle da inadimplência, assim como na agilização da retomada de imóveis, fundamentais para minimizar os riscos do autofinanciamento voltado à classe média baixa. Esse conjunto de práticas passou a ser denominado “habitação social de mercado” (Shimbo, 2012), elemento-chave para a expansão habitacional observada a partir de 2003.

Nesse período, novas regulamentações se desenvolveram para criar um sistema de financiamento imobiliário que fosse capaz de ampliar o volume de recursos disponíveis, buscando alternativas no mercado financeiro além dos fundos tradicionais do SFH. Inspirados no modelo norte-americano

de securitização hipotecária, foram implementados instrumentos como os Certificados de Recebíveis Imobiliários, os Fundos de Investimento Imobiliário e as Letras de Crédito Imobiliário, com o objetivo de alavancar novos recursos para o setor. No entanto, a literatura¹ aponta que, por muito tempo, esses recursos foram direcionados principalmente ao segmento não residencial, como shopping centers, torres de escritórios, lajes corporativas, hotéis e, mais adiante, galpões logísticos. Na prática, o Sistema Financeiro de Habitação continuou dependente das fontes tradicionais de financiamento, como FGTS e SBPE, em vez de atrair volumes significativos de novos recursos provenientes do mercado financeiro (Royer, 2016).

Uma última mudança importante, ainda nesse período, foi a alteração na regulamentação do Banco Central sobre as empresas de crédito imobiliário que passaram a progressivamente deixar de “descontar” seus créditos em FCVS (Fundo de Compensação de Variação Salarial) como parte do exigível para utilização em financiamento habitacional². Essa mudança levou a uma ampliação progressiva da oferta de crédito, fazendo com que, em um certo momento, os bancos comerciais estivessem oferecendo taxas inferiores às da Caixa para atrair clientes, o que normalmente não aconteceria em situações usuais de mercado (Royer, 2016).

A partir de 2003, iniciou-se um conjunto de mudanças que potencializaram consideravelmente as transformações no setor e nos instrumentos financeiros mencionados. Como já destacado e amplamente

1 Por exemplo, Botelho (2007).

2 A crise do SFH levou a uma mudança na regulamentação do Banco Central, permitindo que as empresas detentoras de títulos do FCVS – Fundo que visava cobrir as disparidades entre pagamentos e dívidas no sistema – pudessem abater esses valores dos 65% dos depósitos que deviam manter como linhas de crédito imobiliário residencial. No final dos anos 1990, o Banco Central alterou essa regulamentação, o que gradualmente impôs às empresas a busca por financiamento habitacional, sob o risco de terem os recursos recolhidos como encaixe compulsório pelo Banco Central.

discutido na literatura (Fix, 2011; Sanfelici, 2013; Rolnik, 2015; Cardoso; Aragão, 2012, entre outros), a abertura de capital das grandes empresas do setor provavelmente foi o principal fator para consolidar e ampliar as mudanças estruturais no mercado imobiliário. Esse processo se caracterizou pela “nacionalização” (expansão regional), diversificação de portfólios das grandes empresas e investimentos relevantes em bancos de terra, criando condições para a entrada de empresas de construção ligadas às grandes obras, como empreiteiras e empresas de logística.

No cenário nacional, esse processo de reestruturação apoiou-se em várias condições, que foram criadas tanto pelo desenvolvimento econômico quanto pela ação do poder público: (a) redução significativa das taxas de juros; (b) crescimento econômico, distribuição de renda e aumento da renda dos setores populares; (c) ampliação do crédito direcionado aos setores médios (SBPE) e aos setores populares (FGTS); (d) criação de linhas de subsídio para os setores de menor renda (PMCMV).

Em nível local, as empresas também se beneficiaram de novas oportunidades geradas por projetos articulados como Parcerias Público-Privadas ou Operações Urbanas Consorciadas. Além disso, também podem ter se beneficiado de um conjunto de investimentos em mobilidade e saneamento, efetivados a partir do Programa de Aceleração do Crescimento.

Esse conjunto de mudanças resultou em um *boom* imobiliário que atingiu quase todas as maiores cidades brasileiras. Como mencionado, esse período foi caracterizado pela expansão e reestruturação do setor imobiliário, permitindo que ele se libertasse das limitações estruturais que restringiam as empresas a mercados regionais. Assim, foi possível ampliar a atuação e ocorrer uma maior acumulação de capital em larga escala.

No começo do mandato de Dilma Rousseff, em 2011, enfrentou-se a primeira crise interna, decorrente de uma fase adicional da crise financeira

global. Foi nesse momento quando, segundo André Singer (2015), o governo buscou aproveitar a oportunidade para dar alguns passos no sentido da construção de um novo programa econômico, intitulado como Nova Matriz Econômica, deflagrando uma guerra explícita contra a política de juros altos e de valorização do Real, buscando ao longo do tempo construir uma nova agenda que permitisse o aumento sustentado do investimento industrial.

No entanto, as medidas adotadas não produziram o resultado esperado. Com o aumento da inflação e o retorno de posições mais conservadoras do Banco Central – que retomou a estratégia de aumento dos juros –, deu-se início a uma fase de queda do crescimento econômico influenciada por desdobramentos da crise internacional e da forte campanha que passou a se desenrolar nos meios de comunicação contra o governo. Em 2014, ano de novas eleições presidenciais, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu apenas 0,1% (registrando o pior resultado desde 2009, quando apresentou uma retração de 0,2%³). Ao mesmo tempo em que a crise se alastrava, começaram a ser apresentadas as primeiras denúncias de corrupção no âmbito das contratações da Petrobras, que levaram à deflagração da denominada “Operação Lava Jato”.

Após o *impeachment* da presidenta Dilma, o novo governo se estabeleceu a partir de um compromisso com a realização de reformas que promovessem o ajuste fiscal do Estado e o desenvolvimento de dispositivos e políticas *market-friendly*. Vão nessa direção a Emenda Constitucional, que instituiu o teto dos gastos públicos e a reforma trabalhista. No entanto, as reformas não tiveram impacto na melhora da situação econômica: em 2016, o PIB teve uma retração real de 3,3%, enquanto em 2017 e 2018 cresceu cerca de 1,1%. O PIB per capita, por sua vez, registrou um crescimento mínimo

3 Essa queda seria superada em 2016 e 2020, com retração de mais de 3,0% do PIB, em 2020, já por conta dos impactos da COVID-19.

de 0,3%. Essa recessão foi acompanhada pelo aumento do desemprego⁴, o que também contribuiu para um avanço significativo da pobreza e da desigualdade⁵.

Apesar dos primeiros indícios de recessão, que começaram a se tornar visíveis no ano de 2014, a atividade imobiliária manteve-se em níveis relativamente estáveis, principalmente por conta da expansão do crédito, que atingiu o recorde histórico de 9,8% do PIB. Essa expansão se deveu ao crescimento dos empréstimos com base no FGTS (em parte decorrentes ainda da implementação da segunda fase do PMCMV) e do SBPE. Esse último apresentou estabilidade relativa, com uma baixa taxa de crescimento em relação aos valores de 2013. Contudo, o saldo de depósitos na caderneta de poupança diminuiu, indicando um desequilíbrio entre o saldo disponível e a demanda por crédito (UQBAR, 2015). Mesmo assim, a demanda por crédito continuou a ser estimulada, de acordo com os padrões de exigibilidade estabelecidos na legislação.

A partir de 2015, os efeitos da crise econômica levaram a uma retração significativa dos financiamentos, que passaram a ser sustentados unicamente pela expansão do crédito direcionado provido pelos bancos públicos. Ele

4 A crise do SFH levou a uma mudança na regulamentação do Banco Central, permitindo que as empresas detentoras de títulos do FCVS – Fundo que visava cobrir as disparidades entre pagamentos e dívidas no sistema – pudessem abater esses valores dos 65% dos depósitos que deviam manter como linhas de crédito imobiliário residencial. No final dos anos 1990, o Banco Central alterou essa regulamentação, o que gradualmente impôs às empresas a busca por financiamento habitacional, sob o risco de terem os recursos recolhidos como encaixe compulsório pelo Banco Central.

5 Segundo os cálculos do IPEA (2019), a pobreza extrema, medida pela linha internacional de US\$ 1,90 per capita por dia, em dólares internacionais de 2011, cresceu de 6,6% em 2016, para 7,4% da população em 2017 – pouco mais de 15 milhões de pessoas. Já considerando a pobreza medida segundo a linha de US\$ 3,20 per capita por dia, considerada pelo Banco Mundial como uma linha internacional de pobreza mais adequada para países de renda média-baixa, verifica-se um aumento de 12,8% em 2016 para 13,3% em 2017, revertendo uma tendência de redução progressiva dos indicadores que se manifestou desde 2003 até o ano de 2014.

passou de cerca de um terço a quase 50% do total do crédito ofertado entre 2008 e 2015 (R\$ 1,58 trilhão contra R\$ 1,64 trilhões - UQBAR, 2016). Neste momento, por efeitos da crise, o crédito direcionado também começou a ser reduzido e o financiamento imobiliário via SBPE perdeu participação relativa.

O recuo nos financiamentos, aliado aos impactos da crise econômica sobre a demanda (principalmente através da redução do emprego formal, da diminuição da renda e do aumento da taxa de juros), levou ao estancamento da alta de preços imobiliários, que vinha se sustentando pelo menos desde 2005. A partir do final de 2014, começam a se verificar os primeiros sinais da queda nos preços de venda e do mercado de aluguéis, tendência que ganhou mais força a partir de 2015. Em 2016, a crise passou a atingir fortemente as empresas do setor da construção. As empreiteiras foram as mais atingidas, tendo sido diretamente envolvidas nos escândalos de corrupção que começaram a ser investigados em 2014 no âmbito da “Operação Lava Jato”⁶.

As mudanças da política habitacional que começaram a ocorrer no Governo Temer não se caracterizaram por uma ruptura explícita, mas sim por uma mudança de prioridades. O programa PMCMV continuou ativo, especialmente as faixas 2 e 3, juntamente com a criação da faixa 1,5, uma proposta que já vinha sendo discutida no governo Dilma como uma alternativa para o lançamento do PMCMV 3. O ajuste fiscal implicou na redução dos subsídios diretos (do Orçamento Geral da União - OGU) para a Faixa 1, o que já vinha ocorrendo desde 2015. Foi

6 Os dados mostram que o macrossetor da construção civil, que vinha apresentando um crescimento expressivo até 2011, começa a apresentar perdas significativas em 2014 e, principalmente, em 2015, quando apresenta uma taxa negativa de 7,6%, superior à queda apresentada pelos outros setores da economia. Em 2014, o setor já havia registrado redução de suas atividades e no biênio 2014-2015 o segmento registrou queda de 8,43% (Cardoso; Jaenisch, 2017) e continuou a manter taxas negativas de crescimento entre 2017 e 2018, com o PIB setorial apresentando taxa negativa de 2,5% em 2018.

significativa, ainda, a redução da contratação da modalidade Entidades, que iria passar por um processo de revisão permanente das normativas, dificultando significativamente a contratação e a implementação de novos empreendimentos.

Com o corte dos subsídios do OGU, o FGTS ganhou então ainda mais importância, como o principal recurso de *funding* para Habitação de Interesse Social (HIS). Todavia, com as mudanças políticas e a perda de centralidade da política urbana no novo governo, o FGTS passou a ser objeto de disputas, com um grande número de projetos de lei que buscavam liberar a utilização de seus recursos para uma série de outras atividades como pagamento de empréstimo consignado, quitação de dívidas do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), pagamento de pensão alimentícia, pagamento de dívidas tributárias, para tratamento de doença grave, para abertura de microempresa etc. (Cardoso *et al.*, 2017).

Em resumo, o governo Temer encerrou seu mandato reafirmando seu compromisso com os setores empresariais da construção, mantendo o PMCMV para as faixas 1, 1,5, 2 e 3, que são mais relevantes para as grandes empresas, enquanto praticamente deixou de lado a Faixa 1 e criou obstáculos significativos para a implementação da modalidade Entidades.

Desde a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência em 2018, começou um processo de mudança, caracterizado pela ascensão de grupos políticos de extrema direita com pautas conservadoras que passaram a liderar a agenda pública, além da predominância de uma visão neoliberal na gestão econômica. Todavia, para além dessas mudanças, é fundamental considerar o impacto da epidemia da COVID-19, entre 2020 e 2021, com repercussões não apenas sobre a saúde coletiva, mas também sobre a economia, as relações sociais e as dinâmicas urbanas e habitacionais.

Durante 2019, primeiro ano de governo de Bolsonaro, a crise econômica permaneceu presente, com um crescimento do PIB de apenas 1,2%. Essa

marca implicou na manutenção da taxa de pobreza que repete os 9,2% de 2018, segundo os dados computados por Marcelo Neri (2022) e em uma elevação dos indicadores de desigualdade. Em 2020, o impacto da COVID na economia foi severo, resultando numa queda de 3,3% no PIB devido às medidas de isolamento social necessárias para conter a pandemia, apesar dos esforços do governo federal para reverter essa tendência.

É importante destacar que o governo Bolsonaro recebeu uma taxa básica de juros já relativamente baixa, de 6,5%, herdada do governo Temer, e que permaneceu nesse nível até junho de 2019. A partir daí, a taxa começou a cair, com uma queda acentuada durante a pandemia, atingindo 2% em agosto de 2020. Os juros, no entanto, voltaram a subir em 2021, chegando a 7,75% em dezembro e atingindo 13,75% em agosto de 2022, num movimento do Banco Central para tentar conter a inflação. A elevação da taxa de juros acabou por trazer efeitos recessivos que só não foram mais pronunciados por conta dos gastos federais efetuados com vistas a tentar assegurar a vitória nas eleições de 2022.

Durante esse ciclo, ocorreu a queda do setor de construção pesada, consequência da Operação Lava Jato. No entanto, o setor imobiliário demonstrou certa resiliência, mesmo com a crise tendo impactado mais duramente as empresas mais expostas ao risco, como a PDG, que era a maior incorporadora do país. O comportamento das empresas durante o governo Bolsonaro é analisado neste livro no primeiro capítulo, com autoria de Beatriz Miotto e Carlos Alberto Penha Filho.

Foi exatamente nesse contexto de crise que começou a ser discutido, no âmbito do Observatório das Metrópoles, um projeto de pesquisa que permitisse compreender melhor os impactos da crise sobre o setor imobiliário e suas consequências sobre o desenvolvimento urbano das metrópoles. Formulado no âmbito do projeto INCT/CNPq Observatório das Metrópoles e do subprojeto Direto à Cidade e Habitação, foi intitulado originalmente como “Financeirização do Imobiliário no Brasil: transformações e tendências após a crise do pacto lulista”. Tinha como objetivos gerais: (1) avaliar e monitorar os impactos da crise sobre o desempenho do setor imobiliário, sobre as dinâmicas imobiliárias e sobre as fontes de financiamento habitacional em âmbito nacional e no âmbito das metrópoles; e (2) analisar comparativamente os resultados da pesquisa sobre a metrópole do Rio de Janeiro com os resultados obtidos pelos pesquisadores da rede Observatório sobre outras metrópoles do país.

Algumas questões se colocavam para a pesquisa naquele momento:

1. Qual o impacto da crise sobre o setor?
2. Até que ponto a crise leva a uma perda significativa dos mercados e uma retração?
3. Qual o impacto da crise sobre os processos anteriores de financeirização?
4. Qual o papel do FGTS na sustentação da atividade imobiliária durante a crise e também na possível recuperação que estaria acontecendo a partir do final de 2019?
5. Em que situação estão as diferentes demandas e disputas pelo uso dos recursos do fundo?
6. Qual a sua sustentabilidade (do FGTS) para a manutenção dos padrões de financiamento do Minha Casa Minha Vida?

7. Quais seriam as possibilidades e a sustentabilidade financeira de manutenção dos investimentos nas faixas 2 e 3 considerando a necessidade de aporte de recursos orçamentários para complementar os subsídios?
8. Qual a participação das grandes empresas nacionais frente às empresas locais nos mercados regionais?
9. Quais as diferentes lógicas de atuação dessas empresas nesses mercados regionais durante a crise e em que medida se reduziu ou se manteve a diversificação regional identificada durante o ciclo lulista?
10. Quais empresas se mantiveram de capital aberto e quais recuaram para estratégias mais tradicionais?

A implementação da pesquisa foi impactada pela emergência sanitária da COVID-19, que interrompeu a realização do estudo conforme planejado e levou alguns núcleos de pesquisa a redirecionar seus interesses à rede. Essa interrupção foi estendida até o ano de 2022, quando foram retomados os contatos na rede, ao mesmo tempo em que o programa inicial de pesquisa foi revisto, uma vez que algumas mudanças significativas haviam ocorrido ao longo do governo Bolsonaro (2018-2022). Nesse sentido, a coletânea que apresentamos nesta apresentação introduziu outros temas além de atualizar a periodização original, trazendo contribuições para o debate da conjuntura mais recente. Para além da atualização sobre a dinâmica imobiliária global e sua especificidade nas metrópoles, tema do projeto original, novas questões emergiram, o que nos levou a desdobrar o trabalho trazendo dois conjuntos de novas questões: os temas do aluguel e os das mudanças na legislação urbanística por pressão dos capitais imobiliários, as chamadas “boiadas urbanísticas”.

Em publicação que analisa resultados do Censo de 2010, Cardoso e Lago (2015) já haviam identificado uma reversão da tendência histórica

de crescimento e consolidação da propriedade privada como forma hegemônica de acesso à moradia no Brasil. Naquele momento, a análise mostrava que o crescimento do aluguel se dava não apenas nas camadas médias, onde já era historicamente mais presente, mas também nas camadas inferiores de renda. Esse crescimento era devido, em grande parte, à forte redução da forma “cedida”, mas também a um decréscimo relativo da forma propriedade. Os resultados recentes do Censo 2022 vieram a mostrar que o dado de 2010 não era episódico, mas conformava uma tendência estrutural, uma vez que a proporção geral de domicílios alugados passava de 17% para 22%. Possivelmente, esse crescimento se referiu à expansão e consolidação do mercado imobiliário informal em territórios populares, reduzindo-se à forma tradicional de acesso baseada no binômio ocupação (ou aquisição de lote periférico) + autoconstrução, que marcou o processo histórico de expansão de favelas e periferias nas metrópoles brasileiras.

Além dessas evidências, o tema do aluguel também ganhou relevância nas políticas públicas a partir da disseminação ampla do “auxílio aluguel” e do debate sobre a locação social como alternativa à transferência de propriedade nas políticas de provisão habitacional. Por isso, decidiu-se incluir esse tema na coletânea, com contribuições que ajudassem a esclarecer o debate, as quais serão apresentadas a seguir.

Assim, o conteúdo do livro reflete a atualização da pesquisa em rede e está organizado em quatro grandes blocos. O primeiro bloco, intitulado “Expansão, Crise e Reestruturação do Capital Imobiliário (2010-2023)”, apresenta os textos de caráter mais geral, discutindo a trajetória das principais empresas imobiliárias, principalmente a partir da crise e também as dinâmicas do financiamento imobiliário habitacional.

O Capítulo 1, “Crise e Recuperação Seletiva: A Dinâmica dos Capitais Incorporadores no Brasil entre 2015 e 2022”, de autoria de Beatriz

e Mito e Carlos Alberto Penha Filho, discutiu as novas dinâmicas do mercado imobiliário brasileiro no período mais recente entre 2018 e 2022. Os autores trazem elementos que caracterizam as alterações na política econômica e monetária, por meio do barateamento do crédito durante o período da pandemia, promovendo amplos efeitos na produção imobiliária. Ademais, revelam as estratégias adotadas pelas incorporadoras de capital aberto, notadamente a seletividade geográfica e o direcionamento para a produção de empreendimentos residenciais para segmentos de renda média e alta.

O segundo capítulo, intitulado “*Funding* e Financiamento Habitacional no Brasil”, de autoria de Claudia Magalhães Eloy, apresentou um panorama do sistema de financiamento habitacional brasileiro. A partir de uma análise inicial sobre as fontes de recursos disponíveis, a autora identificou os subproveitamentos e gargalos para o desenvolvimento otimizado de carteiras de crédito e também os investidores atuantes no país. Além disso, apresentou uma breve retrospectiva do desenvolvimento da oferta de crédito e das perspectivas do *funding* e de crédito habitacional na atualidade. Uma das questões debatidas é justamente os limites do atendimento habitacional pela via da aquisição financiada. A autora procura avançar na reflexão sobre a falta de informação sobre o tema, usando exemplos como a legislação estadunidense vigente há quase cinco décadas.

No segundo bloco, intitulado “Dinâmicas Imobiliárias nas Metrôpoles Brasileiras”, são apresentados os resultados de pesquisas sobre as dinâmicas imobiliárias nas metrópoles do Rio de Janeiro, Recife e Aracaju.

Inicialmente, no Capítulo 3, intitulado “Dinâmica imobiliária residencial na cidade do Rio de Janeiro: Tendências para as primeiras décadas do século XXI”, o pesquisador Samuel Thomas Jaenisch discutiu o papel da produção imobiliária residencial na estruturação do município, revelando a permanência de padrões históricos de segregação e desigualdade

socioespaciais. Mediante a quantificação de lançamentos empresariais residenciais agrupados em quatro períodos distintos (expansão da produção, boom imobiliário do ciclo olímpico, efeitos da crise e cenário pós-pandemia), o autor apresenta diferenças entre as regiões da cidade, considerando o número de empreendimentos, total de unidades e, em especial, quanto ao valor geral de vendas, ao preço médio da unidade e ao valor médio do metro quadrado. Destaque para o reconhecimento das articulações entre o poder público, o setor imobiliário e o capital financeiro, interferindo diretamente na produção do espaço urbano, cada vez mais fragmentado e segmentado, considerando diferentes padrões de consumo.

Em seguida, no quarto capítulo, “Dinâmica imobiliária na metrópole do Recife: mudanças (e permanências) diante da disputa por marcos regulatórios em prol do direito à cidade ou de sua mercantilização”, as pesquisadoras Maria Ângela Souza e Janaína Lima discutiram a realidade regional fortemente impactada por investimentos federais. Partindo de uma abordagem metropolitana, as autoras apontam a configuração de dois espaços de análise: um que contempla os municípios periféricos que abrigam os novos polos de desenvolvimento; outro, que abrange municípios litorâneos que se inserem na dinâmica de expansão do polo Recife. Um olhar sobre os contrastes presentes nos municípios que compõem o núcleo metropolitano e as disputas fundiárias relacionadas aos setores precários mais bem localizados complementa a apreensão da realidade metropolitana. Diante das particularidades desses recortes, o artigo fornece reflexões sobre as estratégias do setor privado e o posicionamento ambíguo do Estado diante das pressões do mercado imobiliário, destacando as ameaças às Zonas Especiais de Interesse Social por meio de instrumentos de flexibilização que enfraquecem conquistas populares históricas e exemplares.

O segundo bloco conclui com o capítulo “Reestruturação socioespacial e dinâmicas imobiliárias: transformações recentes na Região Metropolitana

de Aracaju”, de Sarah França. A autora analisa a dinâmica demográfica da RMA, composta por quatro municípios desde os anos 2000, destacando a importância das dinâmicas da incorporação imobiliária e da produção de habitação popular de mercado e de interesse social para compreender o processo de estruturação urbana da metrópole. Mudanças na legislação urbanística também são consideradas fundamentais para entender essa estrutura, especialmente por alterações no zoneamento e nos coeficientes de aproveitamento. Embora o peso de Aracaju como município central seja evidente, chama a atenção a articulação entre os zoneamentos urbanos dos diferentes municípios em favor do setor imobiliário.

O terceiro bloco, dedicado aos estudos sobre aluguel, tem o título de “O Aluguel como Alternativa de Acesso à Moradia”. O primeiro texto do bloco “Políticas de Aluguel Social: a Concessão de Auxílios Temporários ao Aluguel e Remoções Forçadas em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza”, de autoria da arquiteta Luciana Alencar Ximenes, apresenta um panorama das “políticas de aluguel social”, nome comumente utilizado por programas de concessão de auxílios financeiros temporários destinados ao custeio dos gastos com moradia/aluguel para famílias de baixa renda sujeitas a processos de remoção e deslocamentos forçados. Esses programas têm ganhado protagonismo no ciclo recente em detrimento do acesso a uma moradia definitiva. O texto estuda os vários programas implantados nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza ao longo dos anos 2000 e 2010, destacando a relação intrínseca dos programas com políticas de provisão habitacional, urbanização de favelas e processos de remoção forçada em territórios populares.

No Capítulo 7, Ivan Zanatta Kawahara discorre sobre a “Produção imobiliária para aluguel nas favelas do Rio de Janeiro”. A partir de pesquisa documental e de pesquisa de campo, o autor procurou atualizar as pesquisas feitas por Pedro Abramo sobre o mercado imobiliário informal

nas favelas cariocas. A partir de entrevistas realizadas com proprietários localizados em favelas, o texto explicita motivações e dinâmicas próprias do mercado imobiliário nas favelas cariocas. Os resultados mostram uma forte preponderância da produção de imóveis destinados ao mercado de aluguéis, dinâmica que muda o entendimento das favelas como *locus* da autoconstrução em terra invadida. Além disso, no ciclo recente tem se somado a essa dinâmica a produção imobiliária vinculada ao crime organizado e, mais especificamente, às milícias atuantes nas favelas cariocas. O texto avança também nesse debate.

O capítulo seguinte, “Repressão e Resistência: Cortiços, Ocupações e a Luta pelo Direito à Cidade na Área Central do Rio de Janeiro”, de autoria de Bruna Ribeiro, apresenta uma outra face da realidade da precariedade habitacional e urbana das famílias de baixa renda no Rio de Janeiro. Apesar dos muitos programas públicos de erradicação e controle, em especial nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, os cortiços seguem sendo uma forma importante de acesso à moradia para a população de baixa renda há mais de um século. O texto apresenta resultados da pesquisa “Prata Preta”, que buscou caracterizar e identificar as condições de moradia de unidades de moradia coletivas com compartilhamento de dependências comuns (como banheiros e cozinhas), compostas por cômodos alugados e coabitadas por mais de uma família. As análises apresentadas avançam também na identificação do processo continuado de despossessão a que estão sujeitos os moradores desses espaços.

Fechando o terceiro bloco, o capítulo de autoria de Rute Imanishi Rodrigues, denominado “Notas sobre os Programas de Locação Social nos Estados Unidos”, faz um balanço das ações implementadas pelo governo americano. A autora realiza um resgate histórico das políticas implementadas naquele país desde os anos 1930, destacando a predominância de programas públicos nas primeiras décadas. Com o tempo, esses programas foram substituídos por parcerias com o setor

privado e o terceiro setor, além de programas de auxílio-aluguel. Em seguida, aprofundou a caracterização dos programas atuais, especialmente no que diz respeito aos custos para os beneficiários, destacando a importância dos recursos governamentais e identificando elementos que diferenciam o perfil dos usuários nos três programas. Inclui uma análise dos arranjos institucionais existentes, considerando as esferas de poder, os valores orçamentários e os programas administrados, encerrando com uma breve comparação entre as realidades brasileira e norte-americana.

No quarto bloco, chamado “Interesses imobiliários e a regulamentação da desregulação na legislação urbanística”, foram exibidos alguns resultados de pesquisas científicas feitas nos últimos anos por pesquisadores de diversos núcleos da Rede Observatório das Metrópoles.

No Capítulo 10, intitulado “Quadro de alterações na legislação urbanística de Fortaleza: dinâmicas espaciais, agentes, papéis e interesses”, Marcelo Capasso e Renato Pequeno apresentam uma síntese dos resultados de vasta pesquisa sobre as modificações ocorridas na lei do plano diretor municipal e em outras normativas elaboradas para regulamentação de instrumentos urbanísticos desde a sua aprovação em 2009. Os autores partem do reconhecimento do quadro de agentes envolvidos e das instâncias de controle social em torno da política urbana de Fortaleza. Em seguida, abordam os descaminhos da implementação do Plano Diretor Participativo, iniciados ainda na Câmara de Vereadores por ocasião de sua aprovação e prosseguindo mediante o protelamento da regulamentação de instrumentos garantidores de uma cidade socialmente mais justa e democrática, como as Zonas Especiais de Interesse Social. O capítulo aponta destaque maior para as evidentes estratégias adotadas pela gestão municipal em favor do setor imobiliário e da construção civil, postergando a criação de instâncias de controle social e promovendo mecanismos que institucionalizam a “regulamentação desreguladora”, notadamente através das outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso.

Em seguida, o Capítulo 11, elaborado por Alessandro Ferreira, Ruth Athaide, Erica Leôncio, Huda Andrade e Rodrigo Silva, intitulado “Urbanismo Neoliberal e o Plano Diretor: Desventuras Recentes em Natal (RN)”, analisa a trajetória de processos de planejamento urbano diante da dinâmica imobiliária de Natal ao longo de 30 anos. Nesse período, foram criados três planos diretores, refletindo avanços e retrocessos na realização da função social da cidade e da propriedade, além de ajustes às diretrizes de proteção ambiental. Destacam-se ainda as mudanças nos parâmetros urbanísticos incluídas no Plano Diretor de Natal de 2022, impulsionadas pelas pressões da coalizão especulativa-fundiária. Como consequência, os autores observam alterações na dinâmica imobiliária, com aumento nos alvarás para demolições e para a construção de residenciais multifamiliares em áreas mais valorizadas da cidade.

No Capítulo 12, “Instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor do Recife: Desafios para operacionalizar a função social da cidade e da propriedade e ampliar o acesso ao direito à cidade”, os autores Danielle de Melo Rocha, Fabiano Diniz e Bruno Lima discutiram sobre o processo de reformulação do Plano Diretor do Recife aprovado em 2021. Partindo da discussão relativa aos desafios da participação social no processo de revisão do Plano Diretor, foram discutidas as possibilidades e as contradições associadas ao financiamento da política urbana e do combate às desigualdades por meio de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Além disso, resgatou-se o debate sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) como instrumentos promotores de regularização fundiária, analisando-se alterações nos seus princípios e índices urbanísticos no atual contexto em que se dissemina a adoção da Lei Federal 13.465/2017 da REURB.

Por fim, no Capítulo 13, “Política urbana em disputa: capitais imobiliários e flexibilização urbanística em Belo Horizonte e Nova Lima”, os pesquisadores Daniel Medeiros de Freitas, João Tonucci e Ramon

Torres destacaram as pressões exercidas pelo setor imobiliário, cujos interesses predominam nas disputas relacionadas ao planejamento urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte desde os anos 1980. Com base no reconhecimento de ações de desestruturação institucional e de formas autoritárias de governança, os autores analisaram a dinâmica do mercado imobiliário em Belo Horizonte e Nova Lima, identificando concentrações de empreendimentos imobiliários. No que diz respeito aos instrumentos, verificaram que o setor resiste à implementação das outorgas onerosas do direito de construir em BH e promove deslocamentos para municípios com controle urbano mais fraco, revelando desequilíbrios institucionais que incentivam o crescimento urbano desordenado na metrópole.

Referências

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder** - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, N. **Origens de habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder** - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. Dinâmica imobiliária: Estado e capital imobiliário. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Rio de Janeiro**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015. p. 320-353.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. **20 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2013. p. 17-65.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (org.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 81-106.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjos institucionais". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018 v. 1, pp. 107-138.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MIOTO, B. T. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p., 15–33, abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5301>

NERI, M. C. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, L. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 33–51, abr. 2016.

SANFELICI, D. **A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014). **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 102, p. 39–67, jul. 2015.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2012. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

UQBAR EDUCAÇÃO E INFORMAÇÃO FINANCEIRA AVANÇADA LTDA. **Anuário de Finanças Estruturadas 2016**. São Paulo, 2016.

UQBAR EDUCAÇÃO E INFORMAÇÃO FINANCEIRA AVANÇADA LTDA. **Guia do investidor – fundo de investimento imobiliário**. São Paulo, 2015.

Sobre os autores

ADAUTO CARDOSO

Arquiteto e Urbanista (1974), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (1988) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Doutor em Arquitetura e Urbanismo (1997) pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é professor titular no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ e pesquisador no projeto INCT/Observatório das Metrópoles, onde coordena o Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade.

CAMILA D'OTTAVIANO

Arquiteta e Urbanista, docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Coordena os grupos de pesquisa Habitação & Cidade e Mutação, e é pesquisadora do Observatório das Metrópoles desde 2004.

RENATO PEQUENO

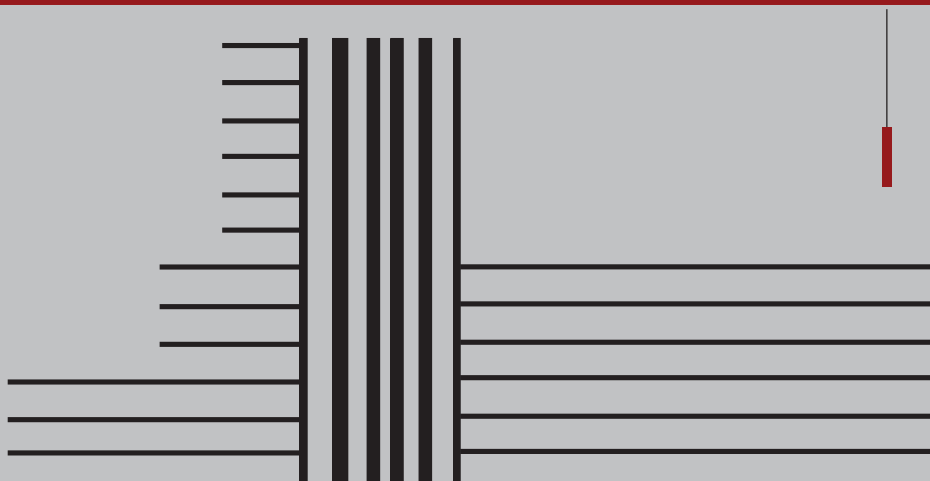
Arquiteto e Urbanista pela FAUUSP (1991) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP (2002) Professor Titular do Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, Coordenador do Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab), e Pesquisador CNPq I-D e do INCT/Observatório das Metrópoles – Núcleo Fortaleza.

PARTE

EXPANSÃO CRISE E
REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL
IMOBILIÁRIO (2010 -2023)



01



CAPÍTULO

0

1

CRISE E RECUPERAÇÃO SELETIVA: A DINÂMICA DOS CAPITAIS INCORPORADORES NO BRASIL ENTRE 2015 E 2022

1. Introdução

Nas últimas duas décadas, o setor imobiliário brasileiro sofreu alterações significativas que expandiram tanto a oferta quanto a demanda. Essas mudanças foram impulsionadas pela ampliação do crédito imobiliário, pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e pela entrada de várias companhias no mercado acionário. A literatura sobre o tema evoluiu na análise dos diversos aspectos dessas transformações, abordando desde o papel dos agentes incorporadores e suas estratégias (Fix, 2011; Rufino, 2012; Bertasso, 2012; Shimbo, 2010; Sanfelici,

2013; Rolnik, 2016; Penha Filho, 2020; Miotto, 2021), até o financiamento e as políticas públicas de habitação (Miotto, 2015; Royer, 2009; Abreu, 2019) e o planejamento urbano (Stroher, 2019; Klink, 2020). Apesar de algumas dinâmicas destacadas na literatura ainda persistirem, as mudanças conjunturais recentes provocaram significativos impactos na lógica de produção, introduzindo novos elementos para análise. Em Miotto (2021), avançamos na construção de uma periodização sobre o tema, discutindo as principais ações adotadas nas esferas macro e setorial e analisando seu impacto na estrutura de oferta. Segundo a autora, as últimas duas décadas podem ser divididas em quatro subperíodos:

- I. Entre 2003 e 2008, quando observou-se uma aceleração da produção habitacional, impulsionada pelo crescimento econômico e pelas mudanças estruturais relacionadas à abertura de capitais, ao financiamento imobiliário e à regulamentação;
- II. Entre 2009 e 2011, cujo período foi marcado pelo auge do crescimento, catalisado pelo lançamento do PMCMV, que resultou na expansão da oferta em todas as regiões do país e na atuação das grandes empresas em grande parte dos estados brasileiros;

- I. Entre 2012 e 2014, quando ocorreu uma desaceleração da produção;
- I. Entre 2015 e 2018, finalmente, quando observou-se um movimento de crise econômica e setorial, que provocou mudanças na lógica de gestão dos capitais com alterações patrimoniais, falência da maior incorporadora do país (PDG) e maior seletividade territorial.

42

Diante disso, o objetivo deste artigo é aprofundar a compreensão das novas dinâmicas do mercado imobiliário brasileiro no período mais recente, de 2018 a 2022. Este estudo discute a retomada da produção, com um foco particular na atuação das incorporadoras de capital aberto na bolsa de valores de São Paulo (B3).

Este tema é relevante, visto que, nesse período, emergiram novos elementos que transformaram a intensidade da produção nos segmentos de médio e alto padrão, marcada pela redução na produção destinada ao segmento econômico – uma mudança significativa em relação aos anos anteriores. Observou-se também uma maior seletividade geográfica, concentrando-se nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, um fenômeno previamente identificado por Penha Filho (2020).

Além disso, houve aberturas de capital de novas incorporadoras, um evento que não ocorria desde 2007. As novas aberturas focaram em especialização, tanto geográfica quanto de segmento de mercado, distinguindo-se qualitativamente da fase inicial dos anos 2000, que era caracterizada pela nacionalização das empresas e diversificação dos segmentos de mercado.

Considerando que a atividade é fortemente influenciada pelos ciclos econômicos (Paiva, 2007), nossa discussão explorará as mudanças na política econômica e nos elementos setoriais, analisando como a macroeconomia afetou a dinâmica imobiliária. Destacam-se entre os fatos mais relevantes da política geral e setorial as medidas adotadas durante a pandemia de COVID-19, notadamente a redução da taxa de juros e o

subsequente choque econômico, a nova regulamentação dos distratos em 2018 e a revisão das regras do PMCMV, agora chamado ‘Casa Verde e Amarela’.

Nossa hipótese sugere que a política econômica durante a pandemia, especialmente a política monetária, acelerou o crescimento do setor, mas com uma seleção mais rigorosa, favorecendo a produção em nichos de menor risco e maior rentabilidade. Consequentemente, expandiu-se a oferta nos segmentos de médio e alto padrão, um cenário distinto dos anos 2000, quando a produção habitacional era impulsionada pelo segmento econômico. Contudo, essa tendência recente perdeu ímpeto com o aumento das taxas de juros, levando a um reposicionamento estratégico dos capitais.

Este artigo é parte de uma série de pesquisas desenvolvidas pelos autores nos últimos anos (Penha Filho; Mioto, 2017; Mioto; Penha Filho, 2019; 2021; Penha Filho, 2020; Mioto, 2021), focadas em compreender como as mudanças econômicas afetam o setor imobiliário, em particular a acumulação de capitais pelas incorporadoras listadas em bolsa, um componente crucial da produção imobiliária nacional. A pesquisa está em andamento e é financiada pelo CNPq, visando decifrar a dinâmica desses capitais, suas estratégias de valorização e seu impacto no espaço urbano nacional, através do Observatório das Dinâmicas Imobiliárias Nacionais (ONDI).

Como metodologia de pesquisa, baseamo-nos em fontes de dados documentais primárias e secundárias. Utilizaremos dados quantitativos divulgados por órgãos oficiais, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), e por agentes do setor imobiliário, como a Abrainc (Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias) e a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção). Esses dados nos permitirão analisar a dinâmica geral do setor e da economia brasileira. Em

relação às incorporadoras, suas estratégias e resultados serão examinados a partir dos relatórios divulgados aos acionistas, que possibilitam o mapeamento e a compreensão das abordagens adotadas em termos de segmentos de mercado e atuação geográfica. Além disso, recorreremos aos dados contábeis das incorporadoras para aprofundar a discussão sobre seus resultados econômico-financeiros.

O artigo é estruturado além da introdução e da conclusão em duas seções adicionais: a primeira discute as principais políticas econômicas e setoriais implementadas entre 2018 e 2022, com ênfase nas medidas de estímulo econômico adotadas durante a pandemia de COVID-19 que impactaram significativamente a produção imobiliária. A segunda e última seção analisa as estratégias de negócios e os resultados das empresas com capital aberto na bolsa de valores.

2. Trajetória recente da economia brasileira e do setor imobiliário

Para examinar a trajetória da economia brasileira e do setor imobiliário, discutiremos os eventos no âmbito político e econômico. Após o golpe parlamentar de 2016, a agenda econômica do país retomou a implementação de reformas liberalizantes. Tais medidas foram iniciadas durante o governo Temer (MDB, 2016-2018) e intensificadas no governo Bolsonaro (PL, 2019-2022). Termos como “inflexão ultraliberal” (Ribeiro, 2020), “neoliberalismo radical” (Araújo, 2023), “neoliberalismo autoritário” (Saad-Filho, 2020), e “ultraliberalismo econômico” (Carneiro, 2019) são usados na literatura para descrever as mudanças estruturais na economia brasileira pós-2016.

Esses autores concordam que, após 2016, as políticas econômicas do Brasil focaram na redução do papel do Estado, com cortes significativos

nos gastos públicos, privatizações e a redução de benefícios e direitos sociais. Essas políticas visavam a desregulamentação dos mercados e a promoção da eficiência alocativa dos recursos através do setor privado. Esta abordagem é fundamentada na noção de “contração fiscal expansionista” (Oreiro; De Paula, 2019), que propõe cortes nos gastos públicos como meio de estimular o crescimento econômico e o investimento privado. Apesar das críticas sobre os limites e contradições dessas políticas de austeridade e seus impactos na crise, estagnação e baixo crescimento (Blyth, 2017; Dweck *et al.*, 2018; Rossi *et al.*, 2018; 2020), pelo menos dois governos seguiram firmemente essa agenda.

Este artigo não pretende detalhar exaustivamente as medidas liberalizantes adotadas após 2015, mas é relevante destacar aquelas que tiveram os maiores impactos econômicos e sociais. Durante o governo Temer, pode-se citar a Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como Teto de Gastos, que congelou o orçamento público por 20 anos; a reforma trabalhista, que flexibilizou o mercado de trabalho introduzindo alterações nas regras e criando novos regimes de contratação, como o trabalho intermitente; além disso, a alteração dos reajustes dos combustíveis pela Petrobras, com a adoção da Paridade de Preços Internacional (PPI).

No governo Bolsonaro, destaca-se a reforma da previdência, que aumentou o tempo de contribuição e a idade mínima para aposentadoria; ampliou a liberalização do mercado de trabalho com a Lei de Liberdade Econômica; estabeleceu a independência do Banco Central e privatizou estatais, como a BR Distribuidora e Eletrobras. Segundo Oreiro e De Paula (2020), as medidas implementadas por Temer e Bolsonaro mantiveram a economia doméstica em um padrão de crescimento “*stop-and-go*”. Esta análise é corroborada pelos dados do PIB, que registrou um crescimento de 1,8% em 2018 e 1,1% em 2019, após dois anos (2015 e 2016) de severa retração.

Embora não implementadas, durante o governo Bolsonaro, sob a liderança de Paulo Guedes no Ministério da Economia, houve a intenção de revogar as despesas mínimas constitucionais com saúde e educação, extinguir os fundos constitucionais de financiamento e alterar o regime de contratação do serviço público através da reforma administrativa (Carneiro, 2019; Araújo, 2023). No entanto, a pandemia de Covid-19 (2020-2021) e a tentativa de reeleição em 2022 impediram o avanço dessas medidas. Em relação à pandemia, é importante destacar que, além das sérias consequências para a saúde pública, ela desencadeou uma das mais severas crises econômicas já vistas pelo sistema capitalista, afetando a maioria dos países globalmente.

No Brasil, para mitigar os efeitos recessivos, foram implementadas medidas de expansão fiscal, incluindo a criação do Auxílio Emergencial, permissão temporária para redução de salários e jornada de trabalho, e a expansão do crédito através de bancos públicos. Na política monetária, em linha com os bancos centrais globais, a autoridade monetária adotou políticas mais flexíveis, reduzindo as taxas de juros ao menor nível na história do Plano Real (2% a.a.) e expandindo o crédito através da redução dos depósitos compulsórios (Araújo, 2023).

Essas medidas, junto com a classificação da construção civil como atividade essencial, tiveram um impacto significativo na dinâmica imobiliária, reduzindo os custos de crédito e direcionando o investimento para o mercado imobiliário, além de manter os canteiros de obras operantes. Como resultado, houve um aumento nos lançamentos imobiliários e nas concessões de crédito. No entanto, como discutiremos, esse impulso foi de curta duração devido à rápida mudança na política monetária, com aumentos sucessivos nas taxas de juros básicas a partir de 2021.

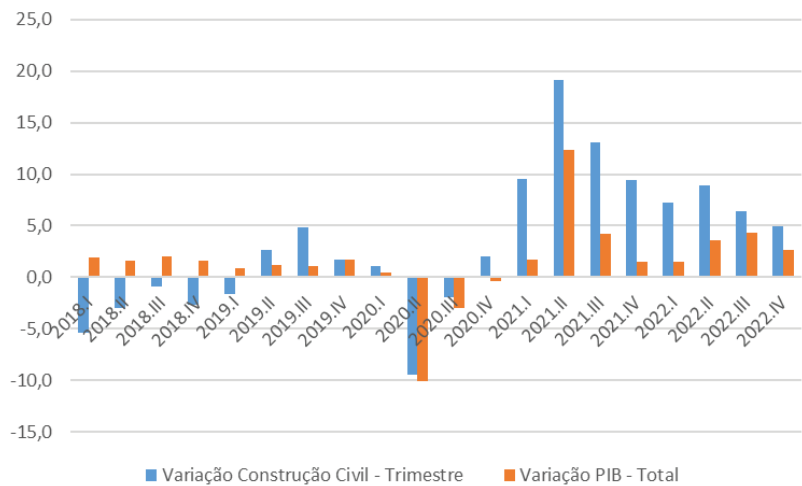
De acordo com Araújo (2023), a inflexão ocorreu devido à pressão inflacionária resultante da desvalorização cambial e da interrupção da

produção global de suprimentos, causada pelas restrições impostas tanto globalmente quanto no país. O IPCA escalou de 4,52% em 2020 para 10,06% em 2021, impelindo o Banco Central a elevar a taxa Selic de 2% a.a. em fevereiro de 2021 para 10,75% a.a. em fevereiro de 2022. Com o declínio da pandemia e o aumento dos preços, as políticas monetárias estimulativas foram suspensas, contribuindo para o baixo crescimento da economia brasileira. Em 2022, enfrentando alta inflação e crescimento econômico estagnado, e em um contexto eleitoral, o governo reduziu os impostos sobre combustíveis e expandiu significativamente as transferências governamentais para famílias de baixa renda através do Auxílio Brasil. Essas medidas tiveram impactos diferenciados regionalmente, aquecendo, em alguns casos, a demanda por materiais de construção.

Ao avaliar o período, pode-se afirmar que a trajetória econômica do Brasil foi marcada por recessão, estagnação e baixo crescimento, exacerbada pelas crises política e de saúde. Neste cenário, setores como o agropecuário e o da construção civil apresentaram crescimento em “pequenos surtos”. Conforme ilustrado no Gráfico 1, em termos agregados, o setor da construção civil recuperou-se mais rapidamente do que a economia em geral, registrando um crescimento de 2% no quarto trimestre de 2020, comparado a uma queda de 0,3% do PIB. Em 2021, o setor expandiu 9,5% e 19% nos dois primeiros trimestres, enquanto a economia brasileira cresceu entre 1,7% e 12,4%. Esse robusto crescimento interrompeu um período anterior de retração (2018) e estagnação (2019) no setor de construção civil no Brasil. No entanto, a partir do terceiro trimestre de 2021, observou-se uma desaceleração tanto no crescimento econômico nacional quanto no setor de construção.

Em termos de novas unidades lançadas, dados da Abrainc (Associação Brasileira das Incorporadoras) revelam que, em 2021, foram lançadas mais de 140 mil unidades, representando um aumento de 34% em comparação com 2020. O principal motor desse crescimento foi a produção de unidades

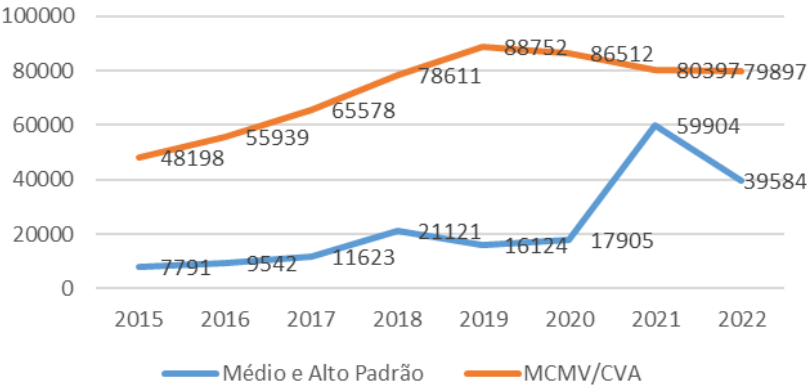
GRÁFICO 1:
TAXA DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E DA
CONSTRUÇÃO CIVIL TRIMESTRAL (2018-2022).
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da CBIC.



de médio e alto padrão, que alcançou 59 mil unidades — um crescimento de 235% em relação a 2020, conforme ilustrado no gráfico. Embora a redução da taxa de juros tenha ocorrido em 2020, a inelasticidade da oferta imobiliária no curto prazo atrasou a reação do mercado, que só veio a se manifestar no ano seguinte. Em 2022, a produção ainda se manteve em um nível elevado, embora tenha diminuído em 20 mil unidades.

Esse movimento indica que a redução da taxa básica de juros e o consequente barateamento do crédito levaram as incorporadoras a adotar uma estratégia voltada para o segmento de médio e alto padrão, onde, com a diminuição ou ausência de aportes do orçamento público ou paraestatal, os riscos são menores e a rentabilidade é maior. Essa tendência trouxe implicações significativas para a produção do espaço urbano e o acesso à habitação, como será detalhado mais adiante. Outro aspecto relevante foi a diminuição da representatividade do segmento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, apesar de ser numericamente o maior

GRÁFICO 2:
NÚMERO TOTAL DE UNIDADES LANÇADAS (2015-2022).
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Abrainc.



mercado habitacional do país, perdeu espaço nos lançamentos totais, ao contrário do observado antes de 2018, quando o programa estava em expansão. Entre 2019 e 2022, houve uma redução de 10% nas novas unidades ligadas ao programa, agora chamado ‘Casa Verde e Amarela’. O governo Bolsonaro introduziu mudanças institucionais significativas no programa, como a fusão das faixas 1 e 1,5 e a diferenciação regional das taxas de juros (Penha Filho, 2023).

Segundo Balbim (2021), o ‘Casa Verde Amarela’ alterou pouco a estrutura do PMCMV, apesar da nova política de regularização fundiária. Essa mudança foi uma tentativa de compensar a redução na produção de imóveis destinados às famílias de menor renda, financiados anteriormente pela faixa 1 com recursos do FAR. Apesar da manutenção de um volume elevado de novos imóveis no segmento PMCMV/CVA, Penha Filho (2023) observou que houve um aumento nos imóveis destinados à Faixa 3 (ou Grupo 3 do CVA), voltada para famílias com renda entre 6 e 8 mil reais. A Tabela 1 mostra que esta faixa foi a que mais ganhou novas unidades. Esse movimento reflete uma situação econômica que restringiu

as possibilidades de financiamento para as faixas de renda mais baixa, impactadas pela estagnação do mercado de trabalho e das remunerações, além do difícil acesso ao crédito. Como resposta, o setor imobiliário passou a focar mais no topo da pirâmide, mesmo dentro do programa habitacional, divergindo do período anterior a 2018, quando houve uma expansão da produção e do crédito focada no segmento econômico.

Essa tendência na mudança do perfil de produção imobiliária recente também é evidenciada pela trajetória das concessões de crédito imobiliário para aquisição por pessoa física. Conforme ilustrado no Gráfico 3, os financiamentos com recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que são vinculados às cadernetas de poupança e direcionados principalmente a famílias de maior renda, apresentaram um aumento significativo entre 2019 e 2021. A preços de 2024, essa modalidade aumentou de 70 bilhões em 2019 para 158 bilhões em 2021. Por outro lado, os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que financiam principalmente as aquisições das famílias elegíveis para o PMCMV, diminuíram, caindo de 55 bilhões em 2019 para 45 bilhões em 2022. Em um contexto de crescimento do desemprego e restrições na concessão de crédito pela Caixa Econômica Federal, os nichos de mercado

TABELA 1:
NÚMERO MÉDIO ANUAL DE NOVAS CONTRATAÇÕES DE UNIDADES
HABITACIONAIS (UH) NOS PROGRAMAS PMCMV/CVA
Fonte: Penha Filho (2023, p. 8).

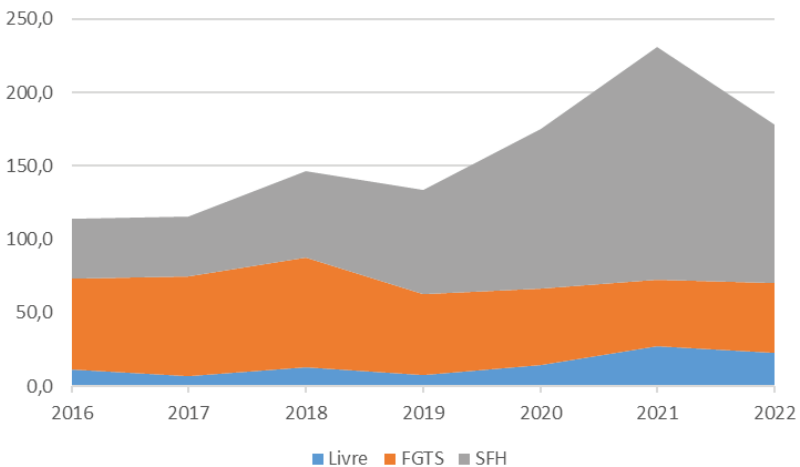
FAIXAS DE RENDA (PMCMV/CVA)	2009-2014	2015-2021	VARIAÇÃO
FAIXA 1 + GRUPO 1	259.613	42.058	-89%
FAIXA 1,5	-	30.070	-
FAIXA 2 + GRUPO 2	297.285	254.136	-15%
FAIXA 3 + GRUPO 3	23.297	41.814	79%
MÉDIA GERAL	554.462	393.430	-29%

voltados para as famílias de menor renda enfrentaram dificuldades em termos de acesso ao crédito e à habitação.

Diante do cenário macroestrutural e setorial apresentado, podemos concluir que, no período recente, o setor imobiliário foi positivamente impactado pela redução das taxas de juros, resultando na ampliação da produção de imóveis voltados para famílias de renda média e alta. Esse aumento na produção ocorreu devido a uma série de ‘ajustes defensivos’ patrimoniais e financeiros realizados pelas empresas durante a crise de 2015 a 2018 (Penha Filho, 2020; Mito, 2021) e pela política monetária expansionista durante a crise da COVID-19. Portanto, podemos caracterizar esse período como de movimento ‘seletivo’, direcionando a oferta para segmentos de maior renda e menor risco. Diferentemente de períodos anteriores, que presenciaram um alargamento da produção habitacional nacional, houve um estreitamento da oferta, concentrando a produção

GRÁFICO 3:
CONCESSÕES DE CRÉDITO PARA PESSOA FÍSICA - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS (2016-2022), VALORES CORRIGIDOS PELO IPCA (JAN/2024)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central.



no topo da pirâmide e de forma mais geograficamente concentrada. Na próxima seção, exploraremos como esses desenvolvimentos influenciaram a atuação de algumas incorporadoras.

3. Dinâmicas imobiliárias e atuação das incorporadoras de capital aberto

Nesta seção, com base no contexto já apresentado, discutiremos algumas estratégias adotadas por incorporadoras e os resultados alcançados por elas. É importante destacar que, no período analisado, ocorreu uma nova rodada de aberturas de capital, algo que não se via desde 2007. Em 2020, seis empresas lançaram-se na bolsa: Lavvi, Mitre, Plano e Plano, Cury, Moura Dubeux e Melnick. Nota-se que as estratégias dessas empresas ao abrir capital focaram em nichos de mercado e regiões geográficas restritas. Isso marca um contraste com a década de 2000, quando as empresas buscavam expansão geográfica e diversificação de mercados (Miotto, 2021; Penha Filho, 2020). Recentemente, o discurso das novas S.A.s enfatiza a restrição de áreas de atuação e/ou segmentos de mercado.

Três elementos principais se destacam: a concentração espacial na Região Metropolitana de São Paulo e, em termos de produção, um foco nos imóveis do segmento econômico elegíveis para o PMCMV ou nos segmentos de médio e alto padrão. Algumas posições das empresas em seus prospectos de abertura de capital ilustram esses pontos.

A Lavvi, por exemplo, menciona que *“além do segmento de médio padrão, pretendemos ampliar empreendimentos imobiliários voltados para o segmento de luxo”*

¹. A Mitre ressalta que *“temos como foco desenvolver produtos destinados ao público de média e média-alta renda na cidade de São Paulo”* (XP Investimentos, 2023,

1 Disponível em: <https://ri.lavvi.com.br/a-companhia/perfil-corporativo/>. Acesso em 20 mar. 2025.

p. 4). Já a Plano&Plano afirma que sua principal estratégia é *“crescimento de forma sustentável, com foco na região metropolitana de São Paulo, no segmento de baixa renda”*².

Fora do eixo de atuação em São Paulo, além da Melnick, cuja Wprodução está centrada em Porto Alegre, destaca-se a Moura Dubeux, que planeja expandir sua produção em cinco capitais do Nordeste (Fortaleza, Maceió, Natal, Recife e Salvador). Em seu prospecto, a empresa destaca sua posição única: *“Além de ser a maior incorporadora da região Nordeste, somos os únicos com grande conhecimento da região. Acreditamos que o sucesso no mercado imobiliário está diretamente relacionado ao conhecimento que o incorporador tem da região em que atua e de seus habitantes”*³.

Este movimento de redução das áreas de atuação e de segmentação dos mercados foi destacado em Penha Filho (2020), onde o autor discute a busca por mercados “dinâmicos” e de menor risco para diminuir a exposição a diferentes mercados regionais e contornar dificuldades operacionais em diversas partes do país. Além disso, houve um direcionamento ao setor de médio e alto padrão, conforme discutido anteriormente.

Para ilustrar com exemplos concretos, a MRV, conhecida pela produção de imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) durante os anos 2000, lançou em 2020 a linha Sensia, voltada para famílias de renda média (com rendimentos entre 7 e 11 mil reais) e financiada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Geograficamente, a atuação da Sensia está limitada a capitais e regiões metropolitanas (MRV, 2022). Segundo o diretor executivo da companhia, a baixa taxa de juros durante a pandemia foi um fator chave para o lançamento da marca. A Direcional, que cresceu apoiada no segmento econômico, reportou em

2 Disponível em: <https://ri.planoeplano.com.br/a-plano-e-plano/estrategia/>. Acesso em 20 mar. 2025.

3 Disponível em: <https://ri.mouradubeux.com.br/a-companhia/vantagens-competitivas/>. Acesso em 20 mar. 2025.

2021 que sua linha Riva, criada em 2019 e voltada ao segmento de médio padrão, foi o grande destaque do ano, representando cerca de 40% dos lançamentos da empresa, com um crescimento de 325% em comparação a 2020 (DIRECIONAL, 2022). A Cyrela, uma das maiores construtoras do país e bastante diversificada, apresentou em seu relatório de 2021 que o Valor Geral de Vendas (VGV) voltado para o segmento de alto padrão cresceu 36%, enquanto os projetos elegíveis para o Casa Verde e Amarela reduziram em 15%. Em termos geográficos, a empresa concentrou 58% de seus lançamentos na capital de São Paulo e sua região metropolitana (CYRELA, 2022).

Outra estratégia importante no período recente é a atuação das companhias no segmento de produção voltada para o aluguel, em associação com fundos de investimento imobiliário. A MRV, por exemplo, lançou em 2019 a marca Luggo em parceria com o FII LUGG11, que foca na locação de projetos construídos pela MRV. A Cyrela também avançou neste segmento, constituindo o fundo Vectis. Da mesma forma, a Even, em parceria com a Kinea, lançou o fundo Even II Kinea, destinado a financiar projetos imobiliários da incorporadora.

A constituição de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) com foco na produção para renda por parte das incorporadoras é um fenômeno relativamente novo dentro do escopo estratégico das empresas. Este movimento é atribuído ao significativo crescimento dos FIIs no Brasil nos últimos quatro anos (Nakama, 2022). Apesar de ainda ser um campo incipiente, ele indica uma influência crescente das incorporadoras na formação dos preços de aluguéis e uma orientação mais rentista na lógica de produção, que vai além dos ganhos com a transformação do uso do solo. Esta tendência está se tornando uma importante agenda de pesquisa, cujos impactos ainda estão em fase de documentação.

Quanto aos resultados das companhias, o primeiro aspecto a destacar é o endividamento. O Gráfico 4 mostra uma redução na dívida bruta do conjunto das empresas a partir de 2014. O endividamento é uma métrica crucial para entender as dinâmicas do setor, visto que se trata de uma atividade altamente dependente do crédito tanto para consumo quanto para produção. Durante o período analisado, observa-se um nível de endividamento substancialmente menor comparado ao período de maior aquecimento do mercado. Isso sugere que as empresas têm captado menos recursos de terceiros e utilizado mais capital próprio. No entanto, essa mudança também está relacionada ao fato de que, atualmente, o nível de produção das sociedades anônimas está abaixo do registrado na década de 2010, refletindo as diferenças nas condições conjunturais.

No que se refere à atividade operacional, nota-se que o aumento da produção impulsionou a receita operacional das empresas, que vem crescendo de forma gradual desde 2018. Conforme ilustrado no gráfico 5, a expansão da receita começou em 2018, com um ritmo mais

GRÁFICO 4:
DÍVIDA BRUTA TOTAL (MEDIANA).
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Economática.

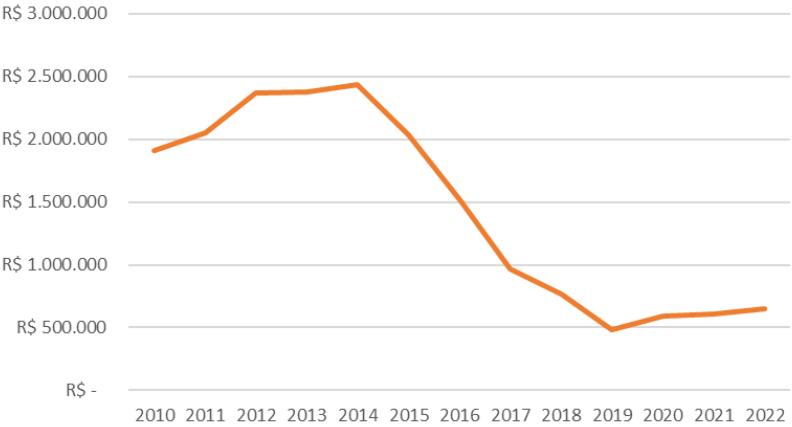
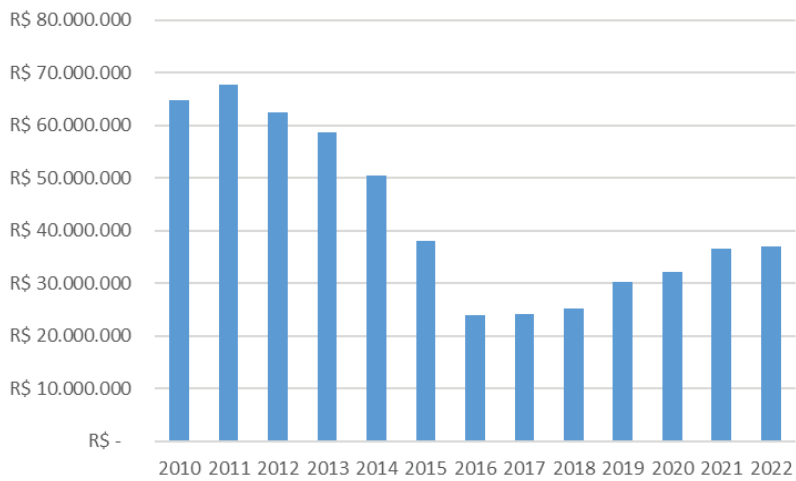


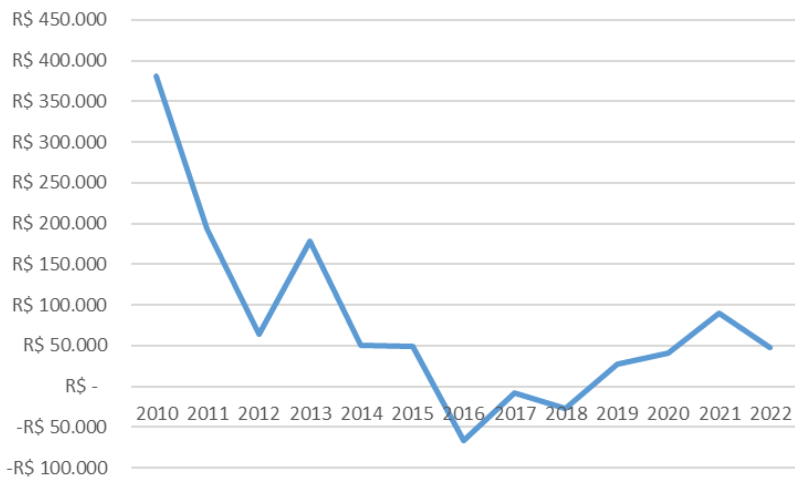
GRÁFICO 5:
SOMA TOTAL DA RECEITA OPERACIONAL BRUTA (PREÇOS DE 2024).
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Economática.



acentuado a partir de 2020. Isso indica uma recuperação na dinâmica das empresas; contudo, é importante ressaltar que os níveis atuais ainda são significativamente inferiores aos do período de 2010-2012, considerado o auge do ciclo de expansão do setor (Mito, 2021). Em 2022, o montante da receita operacional foi 40% menor que o registrado em 2010. Portanto, apesar da recuperação observada tanto no setor quanto nas empresas, o volume atual ainda está bastante aquém dos patamares vistos na década anterior.

A recuperação em termos de lucratividade também é evidente no gráfico 6, que apresenta a mediana do lucro líquido das incorporadoras. Após uma fase de prejuízos entre 2016 e 2018, a partir de 2019 as companhias começaram a reportar lucros, que continuaram a crescer até 2021, quando atingiram o pico, com uma mediana de 89 milhões de reais. No entanto, observou-se uma queda nesses valores em 2022.

GRÁFICO 6:
LUCRO LÍQUIDO MEDIANO (PREÇOS DE 2024).
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Economática.



O gráfico 6 evidencia que, apesar de as incorporadoras atuarem em nichos de maior renda e menores riscos, os níveis de lucratividade ainda estão bastante inferiores aos alcançados nos anos de 2010 e 2011, quando a mediana do lucro líquido atingiu, respectivamente, 380 e 193 milhões de reais. Essa retomada, caracterizada por sua seletividade e impulsionada por ajustes patrimoniais anteriores e pela queda dos juros, apresenta padrões inferiores aos do período de maior aquecimento da dinâmica imobiliária nacional.

Além disso, é essencial destacar que, no contexto atual, observa-se um estreitamento da produção voltada para famílias de maior renda, uma tendência também notada no programa Casa Verde e Amarela (CVA). No que diz respeito à produção do espaço, embora ainda faltem dados empíricos mais robustos, presume-se que a construção esteja concentrada em áreas com melhor infraestrutura urbana. Isso tende a elevar os preços nessas localidades e a acentuar as desigualdades intraurbanas. Estudos

como o de Rufino, Borges e Colpani (2023) indicam que, na cidade de São Paulo, houve um significativo aumento da oferta habitacional durante este período, alcançando números raramente vistos na oferta local. No entanto, as autoras apontam que esse crescimento foi fortemente baseado na produção de imóveis voltados para investidores (como os studios) e situados em áreas urbanisticamente desenvolvidas. Isso reflete a atuação mais seletiva e restrita das incorporadoras, que focaram na produção de imóveis para perfis de renda mais elevados, conforme evidenciado nos documentos emitidos pelas empresas.

Outro aspecto relevante é que esse movimento foi favorecido por estímulos monetários que reduziram o custo do crédito, mas limitaram a oferta para as famílias de menor renda. Essa situação destaca a importância das políticas fiscais e dos fundos paraestatais, como o FGTS, para gerar uma demanda solvável para famílias de baixa renda.

4. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi examinar a recente conjuntura da dinâmica imobiliária brasileira, levando em conta tanto os aspectos setoriais quanto os efeitos das políticas macroeconômicas. De maneira geral, observou-se que a economia brasileira foi moldada por políticas de contração do gasto público e por uma redefinição do papel do Estado na economia, o que contribuiu, em parte, para o dinamismo reduzido do setor imobiliário. No entanto, a crise desencadeada pela pandemia da COVID-19 e a implementação de políticas monetárias expansionistas resultaram no barateamento do crédito, gerando impactos positivos na oferta imobiliária. Demonstramos que, apesar de impulsionadas por essa conjuntura, as incorporadoras adotaram uma atuação ‘seletiva’, concentrando-se em perfis de renda média e alta. Espacialmente, isso pode ter contribuído para

um aumento da produção e dos preços em áreas com melhor infraestrutura urbana.

Por outro lado, essa dinâmica sublinha a importância da política fiscal e dos fundos públicos para a promoção habitacional das famílias de menor renda, uma vez que as variações nas taxas de juros não beneficiaram esse segmento, impulsionando, em vez disso, a oferta para faixas de renda mais elevadas.

No que tange às empresas de capital aberto, discutimos que, no período analisado, ocorreram novas aberturas de capital que resultaram em empresas mais especializadas, tanto do ponto de vista espacial quanto da oferta, em comparação com as aberturas ocorridas na primeira década do século XXI. Outro aspecto relevante foi a recuperação gradual dos indicadores de atividade a partir de 2018, embora em padrões significativamente inferiores aos do período de maior aquecimento da atividade (2010-2012). De forma geral, as companhias se recuperaram dos impactos adversos da crise de 2015 e 2016, mas a retomada tem sido lenta e em bases menos robustas que em ciclos anteriores.

É crucial observar que, do ponto de vista regional e urbano, esse movimento de retorno às áreas dinâmicas gera novas configurações de produção, tanto para as áreas anteriormente exploradas e agora retomadas pelos agentes locais, quanto para aquelas que atualmente são mais intensamente visadas. Portanto, estabelece-se uma agenda de pesquisa importante para investigar, neste novo ciclo, as dimensões da produção urbana nas diferentes regiões do Brasil.

5. Referências

ABREU, M. A. **Produção imobiliária e espaços da financeirização**: entre o abstrato da riqueza financeira e o concreto da cidade produzida. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2019.

60

ARAÚJO, V. L. D. **Texto para Discussão sobre o Desenvolvimento, n. 1 | 2023**. 1. ed. Centro Internacional Celso Furtado, 2023.

BLYTH, M. **Austeridade**: A história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

CARNEIRO, R. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. **Brazilian Keynesian Review**, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019.

CYRELA. **Release de Resultados – 4T22 | 2022**. Disponível em: <https://ri.cyrela.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>. Acesso em: maio 2024.

DIRECIONAL. **Divulgação de resultados 4T22 e 2022**. Disponível em: <https://ri.direcional.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>. Acesso em: maio 2024.

DWECK, E. et al. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P. et al. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2011.

KLINK, J. J. **Metropolis, Money and Markets: Brazilian Urban Financialization in Times of Re-emerging Global Finance**. 1. ed. London/New York: Routledge, 2020.

MIOTO, B.; PENHA FILHO, C. Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV). In: SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (Orgs.). **Financeirização e estudos urbanos na América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 29-59.

MRV & CO. **Divulgação de Resultados 4T22**. Disponível em: <https://ri.mrv.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>. Acesso em: maio 2024.

MIOTO, B. T. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metr pole**, v. 24, n. 53, p. 15–33, 2021.

NAKAMA, V. K. **Do financiamento   financeirização**: a reestruturação do espaço pelos Fundos de Investimento Imobiliário em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2022.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. de. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar. **Texto para discussão**, 2019. Disponível em: <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.28213.01766>. Acesso em mar. 2025.

PAIVA, C. C. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo**: a irracionalidade em processo. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.

PENHA FILHO, C. A. **Estratégias e Dinâmica de Acumulação das Incorporadoras Listadas (2010/2018)**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2020.

PENHA FILHO, C. A.; MIOTO, B. T. Dinâmica Econômica e imobiliária no Brasil: interpretações a partir dos resultados das maiores empresas de capital aberto. In: CAMPOS, F. A. de et al. (org). **Imperialismo, Subdesenvolvimento e Território**: dimensões teóricas, históricas e empíricas. 1. ed. [s.l.] EDITORA CRV, 2021.

PENHA FILHO, C. A. Impactos da austeridade fiscal sobre a provisão habitacional e acesso à moradia no Brasil (2015–2021). **Anais Enanpur**, Belém, 2023.

RIBEIRO, L. C. Q. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. TD. Observatório das Metr poles 12/20, 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSI, P. et al. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, E. et al. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ROSSI, P. et al. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, P. et al. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C. **Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2012.

RUFINO, M. B. C.; BORGES, I.; COLPANI, B. **Financeirização e metropolização do espaço: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

SAAD-FILHO, A. Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019). **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 1, p. 9–27, 2020. doi: 10.1177/0094582X19881968.

SANFELICI, D. M. A. **A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2010.

STROHER, L. E. M. **A constituição da financeirização urbana no Brasil: o papel das operações urbanas com Cepac**. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, 2019.

XP INVESTIMENTOS. **Mitre 3T23 – Análise XP Research Renda Fixa**. Disponível em: <https://researchxp1.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Mitre+3T23+-+XP+Research+Renda+Fixa.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Sobre os autores

BEATRIZ TAMASO MIOTO

Professora da Universidade Federal do ABC, São Bernado, Brasil.

E-mail: bea.miotto@gmail.com.

CARLOS ALBERTO PENHA FILHO

Pós-doutorando na Universidade Federal do ABC (UFABC). Professor substituto na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), em São Paulo, Brasil.

E-mail: carlos.penhafh@gmail.com.

CAPÍTULO

02

FUNDING E
FINANCIAMENTO
HABITACIONAL NO BRASIL

1. Introdução

O tema do financiamento é central em qualquer economia de mercado. Sua importância reside no fato de que o acesso à moradia – independentemente do seu formato – requer recursos financeiros para se viabilizar, seja para o agente promotor público, seja para o produtor de mercado ou para as famílias. Uma moradia, sobretudo a urbana, representa uma soma considerável de recursos para ser produzida – terra, materiais, construção, infraestrutura, legalização – e, também, para ser utilizada e mantida ao longo de sua vida útil.

No caso brasileiro, que é uma economia marcada pela profunda desigualdade, o custo de uma moradia muitas das vezes é inalcançável para boa parte das famílias, exceto se diluído no tempo. Não há, portanto, como analisar o setor habitacional sem tratar do financiamento.

As duas últimas décadas caracterizam-se, do ponto de vista do crédito habitacional, pela forte expansão da oferta de crédito no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – traduzida na impressionante expansão do estoque de financiamento habitacional SFH que correspondia a apenas 2,3% do PIB, em dezembro de 2008 e saltou para 8,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em dezembro de 2013, apenas cinco anos depois. Em junho de 2024, alcançou 10,3% uma marca considerada baixa, relativamente a outras economias em desenvolvimento¹.

Entre 2010 e 2022, foram 6 milhões de novas moradias produzidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, que depois

1 Chile, Panamá e Malásia – apenas para citar algumas localidades em que essa relação já ultrapassou o patamar de 25%.

tornou-se Programa Casa Verde e Amarela), com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e FGTS, por incorporadoras e construtoras que se especializaram na produção habitação popular. Nesse mesmo período, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), com complemento de *funding* por meio das Letras de Crédito Imobiliário, financiou 4,4 milhões de unidades, entre novas e usadas. Nesse período, cresceram finalmente as emissões de Certificados de Recebíveis Imobiliários e foram introduzidas as Letras Imobiliárias Garantidas, com captação significativa.

Somando o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), os recursos (*funding*) que podem lastrear o crédito habitacional superam os R\$2,2 trilhões, enquanto as carteiras de crédito habitacional somam apenas R\$ 1,08 trilhão, menos de 50% do total captado. Essa média é puxada pelo FGTS, cuja carteira ultrapassa 67% dos seus ativos totais. Há, portanto, subaproveitamentos importantes nesses sistemas que precisam ser compreendidos e endereçados. Há, sobretudo, questões de falta de focalização e regressividade de subsídios implícitos que criam barreiras para o desenvolvimento ótimo do crédito habitacional no país.

Este capítulo se debruça sobre essas questões, iniciando pela análise das fontes de recursos, buscando identificar onde estão os subaproveitamentos, os gargalos para seu desenvolvimento e para o desenvolvimento das carteiras de crédito a partir desses recursos. O item seguinte se dedica a uma breve análise sobre os investidores, questão crucial quando se debate a expansão do *funding*. O terceiro faz uma breve retrospectiva do desenvolvimento da oferta de crédito, complementada no quinto pelas perspectivas do *funding* e do crédito habitacional no país, a partir da atual conjuntura. Entre eles, um breve debate sobre os limites do atendimento habitacional pela via da aquisição financiada. O sexto item finaliza este capítulo com reflexões sobre como tratar questões tão fundamentais e complexas, mas com acesso tão limitado à informação, citando, como espécie de *benchmark*, a legislação americana vigente há quase cinco décadas.

2. Evolução do *funding* para o crédito habitacional no Brasil

69

As fontes de recursos para o crédito habitacional no Brasil se constituíram em fins dos anos 1960 com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), baseado em depósitos de poupança voluntária sob o denominado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do então criado fundo de pecúlio – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que passa a recolher depósitos compulsórios para o conjunto de trabalhadores celetistas. Essas duas fontes fundantes, que substituíram o *funding* inicialmente pensado para o Banco Nacional da Habitação (BNH) via captação por Letras Hipotecárias, ainda compreendem, até hoje, a maior parte do *funding* para o crédito ao setor habitacional. São essas as fontes que sustentaram a retomada do crédito e da produção a partir de meados dos anos 2000.

Desde 2002, os estoques dessas fontes – poupança e FGTS – equivalem a cerca de 15% do PIB, como ilustra o gráfico a seguir. Esse patamar sofre alguma oscilação em função de fatores macroeconômicos – nível do emprego CLT, de salários e saques, no caso do FGTS; taxa de juros de referência (Selic) e renda, no caso da poupança².

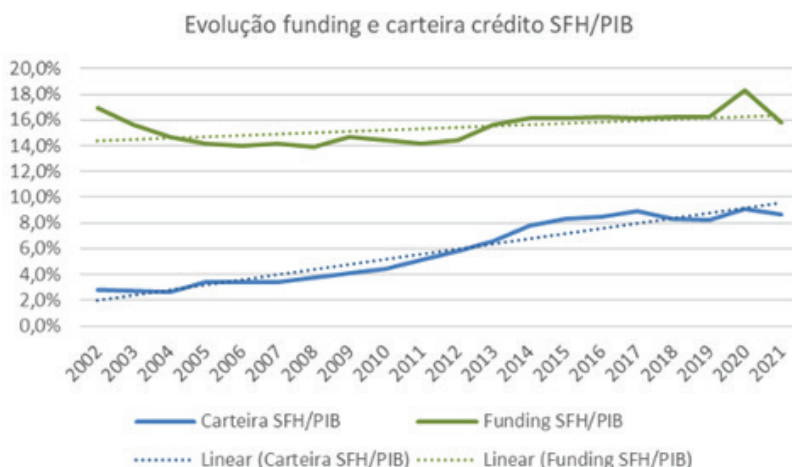
Em 2023, essa relação se confirma, com o SBPE correspondendo a 6,9% do PIB e o FGTS a 6,2% do PIB, totalizando uma equivalência de 15,1% do PIB, mantendo o nível histórico observado. Apesar dessa estabilidade, a poupança é frequentemente criticada em períodos de saída líquida de recursos – como o atual – com a repetição de uma narrativa sobre seu esgotamento. Essa narrativa, oriunda de setores do mercado financeiro que não podem captar poupança e que sofrem concorrência da poupança nos seus produtos financeiros, se alia ao pleito dos agentes

2 Estudo de projeção da poupança SBPE feito por esta autora e Henrique Bottura Paiva em 2016.

GRÁFICO 1:

EVOLUÇÃO DO *FUNDING* SFH E CARTEIRA DE CRÉDITO.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SFH e IBGE



financeiros captadores pela desregulamentação do direcionamento imposto sobre seus recursos³, o que contribuiu para obstruir a importância estratégica da poupança como *funding* para o crédito habitacional no Brasil.

Como principal fonte do crédito habitacional, em termos de volume de recursos, e regulamentada historicamente com taxas de rentabilidade fixas sempre abaixo das taxas de mercado – uma regulamentação reforçada em 2012, para justamente evitar que a poupança competisse com os títulos do mercado financeiro –, o SBPE naturalmente enfrenta aumentos nos saques sempre que a diferença entre seu rendimento e o CDI se amplia. Em momentos como os vividos durante a recessão de 2016 e 2017 e

3 A regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece que 65% dos recursos captados por meio de contas de poupança (na verdade, da Base de Cálculo, também regulamentada) devem ser aplicados em crédito imobiliário. Destes, 80% (equivalente a 52% da base total) devem ser especificamente destinados ao crédito habitacional, que inclui produção, aquisição, construção própria e reforma.

novamente desde 2023, com a Selic em dois dígitos, a narrativa de que a poupança está se esgotando ressurgiu com força, trazendo ataques e questionamentos quase diários.

A questão principal é que, nesses momentos, ocorre uma conjunção de fatores:

- Os bancos privados, responsáveis por parcela considerável do estoque, reduzem a oferta de crédito, sobretudo porque, com a alta da Selic, outros produtos e investimentos se tornam mais interessantes do ponto de vista da rentabilidade;
- A Caixa Econômica Federal expande seu *market share*, mas esgota rapidamente seus estoques de recursos de poupança, passando a depender mais do blend com LCI, encarecendo o crédito para o tomador ;
- O FGTS é pressionado pelo setor imobiliário e pelo próprio governo para compensar o recuo da oferta de crédito pela poupança, perdendo sua estratégia de focalização nos segmentos de renda abaixo da média, representados pela Faixa/Grupo 2.

Embora o exame do gráfico anterior sugira uma razoável estabilidade do estoque das contas de poupança (SBPE) em relação ao PIB, diversos fatores – variáveis explicativas em cada caso e mudanças na oferta e nas escolhas de opções de investimento – sugerem que prever o nível futuro de poupança a partir de projeções macroeconômicas para o PIB com base na relação passada revela-se insuficiente.

O fato é que a atual conjunção de fatores reforça a percepção geral, fruto da narrativa dominante, de que a poupança é inadequada e insuficiente, sem, contudo, questionar os fatores que conduzem o sistema à observada ineficiência:

- A regulamentação sobre a rentabilidade da poupança – $6\% + TR$ ou 70% da Selic sempre que esta estiver abaixo de $8,5\%$, ou seja, fixa

em viés de alta, quando a poupança mais perde rentabilidade relativa – é alterada apenas quando a taxa de juros está em viés de baixa. Estaria essa regulamentação adequada para a manutenção da principal fonte de *funding* para o crédito habitacional no país?

- A eliminação da concorrência entre os agentes captadores em função da rentabilidade fixa é o melhor modelo?
- As restrições para captação que conduzem a um conjunto restrito de agentes contribuem para ineficiências?
- Os créditos imobiliários, não habitacionais, deveriam ainda compor a regulamentação do direcionamento, considerando a disponibilidade de outras fontes e recursos?
- A regulamentação sobre o uso da poupança – percentuais direcionados, base de cálculo e compulsório – está calibrada adequadamente para sua eficiência?
- A falta de regulamentação sobre as rendas que acessam seu crédito barato, subsidiado, é adequada para o caso brasileiro?
- A falta de regulamentação que promova a complementaridade do SBPE em relação ao FGTS compromete a eficiência do sistema?
- O quanto as ineficiências do sistema explicam a baixa relação crédito *versus* PIB?

Essas são questões fundamentais que, infelizmente, não recebem a devida atenção no debate sobre políticas públicas. Frequentemente, esse debate concentra-se exclusivamente no FGTS, como se fosse a única fonte de recursos para o crédito habitacional no país. Não obstante o FGTS ter ocupado papel central no PlanHab 2008, aquele era um momento de viabilizar a inclusão dos Grupos 2 e 3 no atendimento via aquisição

financiada, até então excluídas – ou seja, promover a expansão *down market* no sistema de crédito habitacional. O momento atual é distinto e demanda novas medidas.

O FGTS está hoje em um bom momento de captação, impulsionado pelo crescimento do emprego, com ativos totais superando R\$ 700 bilhões. Por outro lado, vem passando, desde 2017, por perigosas flexibilizações das regras de saques, que, historicamente mais restritivas, mantiveram o fluxo de captações líquidas do Fundo. As flexibilizações começaram com os saques extraordinários autorizados entre 2017 e 2022, que drenaram R\$ 156,4 bilhões do Fundo. Caso esses saques não tivessem sido autorizados, a carteira de crédito habitacional poderia ter crescido algo em torno de R\$ 90 bilhões, mantendo o atual patamar de 61% dos ativos totais. Hoje, as flexibilizações incluem os saques-aniversário e o FGTS futuro, enquanto o orçamento acomoda recursos para a área de saúde.

Outro aspecto de subaproveitamento do potencial do FGTS diz respeito à gestão financeira, que, ao não ser parametrizada para otimizar para os objetivos de expansão da oferta de crédito, como recomendava o PlanHab, resultou em perdas importantes de receita de oportunidade nos investimentos em CRI – e, sobretudo, nos Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e no Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FIFGTS) na última década. Chama a atenção, ainda, que a taxa de administração do gestor (Caixa) tenha custado em 2022 R\$ 2,5 bilhões por ano ao Fundo, o que, a título de referência, equivaleu, naquele mesmo ano, a 44,6% dos subsídios totais concedidos pelo próprio.

Há, portanto, diversos aspectos que demandam revisão, com vistas a promover maior eficiência nas fontes que viabilizam o mercado habitacional formal no país. Em especial, devido aos seus custos de captação consistentemente inferiores aos de mercado e relativamente estáveis, essas duas fontes mantêm uma posição absolutamente privilegiada

para o atendimento dos segmentos sociais e médios – refletida na oferta de crédito a taxas mais baixas e, portanto, mais acessíveis. Essa questão será retomada adiante.

O outro sistema existente é o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), regulamentado a partir de 1997 para expandir o *funding* por meio da conexão do mercado imobiliário com o mercado de capitais e a reduzir o risco de descasamento ativo *versus* passivo, inerente aos sistemas baseados em depósitos à vista por meio da emissão de títulos com prazos alongados, compatíveis com os termos do crédito imobiliário. Atualmente, esse sistema já conta com todos os possíveis instrumentos (*securities*) imobiliários – os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI, MBS na sigla em inglês), as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e as garantidas (LIG, *Covered Bond* na sigla em inglês), os Fundos de Investimento Imobiliários (FII) – regulamentados entre 1997 e 2017.

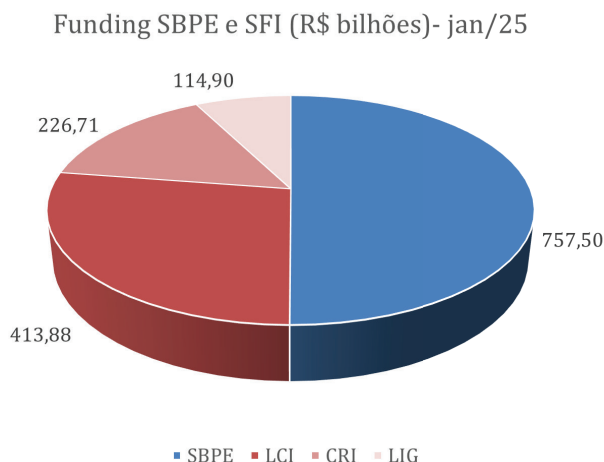
Ao longo dessas duas décadas, como consequência da falta de focalização do SBPE – que permite que rendas altas acessem seu crédito subsidiado, comprometendo a demanda por fontes de recursos de mercado –, somada às limitações do mercado de capitais e secundário no Brasil, esse sistema teve desenvolvimento lento, bastante aquém do esperado especialmente de CRIs e FIIs, mesmo contando com uma série de incentivos fiscais e regulamentares⁴. Apenas em janeiro de 2025, o conjunto dessas fontes – considerando os estoques de CRI, LIG e LCI (excluindo os FIIs) – alcançou patamar equivalente ao dos depósitos do SBPE: R\$ 755,5 bilhões contra R\$ 757,5 bilhões, respectivamente, como mostra o gráfico a seguir.

4 Apesar de uma série de incentivos, como isenções tributárias vinculadas a esses títulos (que são mantidas até hoje), a regulamentação do SBPE que permite o cômputo de CRIs no direcionamento habitacional, e a inclusão de FIIs e CRIs na carteira imobiliária do FGTS.

GRÁFICO 2:

FUNDING SBPE E SFI (R\$ BILHÕES) – JANEIRO/2025.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB.



75

Vale ressaltar que, mesmo com as fontes do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) já superando o patamar de R\$ 750 bilhões, rendas altas e empreendimentos imobiliários não residenciais continuam tendo acesso aos recursos mais baratos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Por outro lado, todas as fontes, incluindo as do mercado de capitais – Fundos de Investimento Imobiliário (FII), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Letras Imobiliárias Garantidas (LIG) –, ainda desfrutam de isenções fiscais sobre os seus rendimentos, independentemente do uso efetivo dado aos recursos captados – seja ele habitacional ou não, social ou não. Essa questão será retomada mais adiante neste capítulo.

A carteira de crédito habitacional composta por esses dois sistemas e seus recursos⁵ soma, em janeiro de 2025, um montante de apenas

5 Incluindo a estimativa do lastro habitacional dos CRIs, segundo dados da UQBAR – Educação, Conexão e Inteligência de Mercado.

R\$543 bilhões – o que corresponde a apenas 38,9% do *funding* total, SBPE e SFI somados (R\$ 1,5 trilhões). Para compreender o persistente subaproveitamento do volume de *funding* disponível, todo ele incentivado por isenções fiscais, é preciso analisar cada fonte separadamente.

Os CRIs ainda apresentam um lastro habitacional bastante reduzido e, na maior parte, são direcionados para pessoas jurídicas (PJ), demonstrando que, exceto pelo mecanismo Pro Solutio⁶, a venda de carteiras de crédito habitacional de pessoas físicas (PF) para fins de securitização ainda não se viabiliza. Isso ocorre tanto pela falta de interesse dos bancos originadores em vender seus portfólios habitacionais, quanto pela indexação desses créditos à Taxa Referencial (TR), pelas elevadas taxas de juros necessárias para atrair investidores para esses títulos – especialmente se o lastro é pulverizado e de longo prazo –, e pelo próprio perfil dos investidores, concentrados em pessoas físicas. De acordo com o Anuário UQBAR (2023), do estoque total de CRI, 81,65% do risco de crédito estava concentrado no setor corporativo e 91,7% em devedores PJ. Das emissões de CRI em 2022, que totalizaram R\$ 51,1 bilhões:

- O segmento de casas e apartamentos respondeu por 17%;
- Os loteamentos responderam por 3,4%.

A Letra Imobiliária Garantida (LIG), último instrumento do SFI a ser regulamentado e que só teve suas primeiras emissões a partir de fins de 2018, apresentou um crescimento significativo de captações, superando já os R\$ 110 bilhões. Contudo, essa captação não retroalimentou a oferta de crédito habitacional, servindo apenas às estratégias de *funding* bancárias

6 N.R. É uma promessa de pagamento de uma dívida imobiliária junto a uma incorporadora, em que a propriedade do imóvel é transmitida para o cliente, sem possibilidade de cancelamento da negociação. A título de curiosidade, “pro-solutio” é uma expressão em latim que significa “vale como pagamento”. Disponível em: <https://conteudos.bloxs.com.br/pro-solutio#:~:text=%C3%89%20uma%20promessa%20de%20pagamento,significa%20%E2%80%9Cvale%20como%20pagamento%E2%80%9D>. Acesso em abr. 2025.

(Lacerda, 2025). Uma resolução recente do Conselho Monetário Nacional (CMN) incluiu a captação de LIG no cômputo do direcionamento (Resolução CMN 5119/2024⁷), buscando alterar esse cenário, mas restringindo a obrigatoriedade de cômputo às captações de LIG com prazo inferior a três anos.

Contudo, esse instrumento enfrenta concorrência da Letra de Crédito Imobiliário (LCI), uma letra de emissão também bancária que, embora não ofereça a dupla garantia, consegue ser emitida pagando taxas de juros inferiores às da LIG, o que não deveria ocorrer, já que elimina o benefício da dupla garantia na redução do custo de captação.

- Tanto as LCI quanto as LIG oferecem isenção fiscal sobre os rendimentos para pessoas físicas (PF);
- Até o momento, existem apenas 3 emissores com rating muito elevado, o que impede que as LIGs obtenham uma pontuação maior que o do emissor e de seus ‘unsecured bonds’⁸, como as LCIs;
- As LCIs contam com a cobertura parcial do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), considerando o limite de até R\$ 250 mil por CPF e emissor;
- Por regulamentação, as LCIs podem ser emitidas com prazo menor que as LIG, oferecendo maior liquidez.

A elevada liquidez favorece a captação via LCI para investidores individuais com prêmios menores, enquanto a isenção fiscal garante rentabilidade líquida equivalente à nominal, em ambos os casos. A liquidez

7 Que alterou a Resolução 4676/2018, impondo a dedução das LIGs emitidas dos valores computados para efeito de elegibilidade.

8 N.R. Também conhecidos em português como “títulos não garantidos”, são uma modalidade de investimento em que não há, por parte do emissor, qualquer tipo de garantia sobre o capital emprestado. Disponível em: <https://maisretorno.com/porta/termos/u/unsecured-bonds>. Acesso em abr. 2025.

das LCIs, inclusive, é tema de disputa recente entre o regulador e os bancos: alteração regulamentar recente⁹ promoveu o alongamento dos prazos de LCIs (até então de apenas três meses) para 12 meses, em seguida reduzidos para nove meses¹⁰, depois ampliado para 6 meses¹¹. A pressão pelo retorno às regras anteriores impõe risco à evolução das LIGs como instrumento de captação para o crédito imobiliário e à sobrevivência da própria poupança, cuja liquidez compensa o baixo rendimento.

Entre os instrumentos do SFI, a LCI apresenta maior crescimento e vem sendo utilizada como complemento ao *funding* da poupança por alguns motivos:

- Apresenta custo de emissão mais barato que LIG e CRI;
- É direcionada ao cliente individual, pessoa física, sem cobrança de taxas administrativas, para quem o rating do emissor – geralmente elevado, graças à predominância de grandes bancos no crédito imobiliário – juntamente com a cobertura do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), oferece garantias suficientes;
- Instrumento de emissão bancária, é regulado, portanto, pelas metas de oferta de crédito para além do lastro da poupança.

Quando analisados os três *fundings* principais do crédito habitacional e a carteira de crédito por eles lastreada, não se verifica a propagada “escassez de *funding*”, mas sim um uso ainda pouco eficiente desses recursos para a expansão do setor habitacional, como pode ser verificado na tabela síntese de “fontes e usos”, apresentada na Tabela 1 a seguir.

9 Resolução CMN 5118/2024.

10 Resolução CMN 5168/2024.

11 Resolução CMN 5215/2025.

TABELA 1:
SÍNTESE DE FONTES E USOS – DEZEMBRO/2024
Elaboração própria a partir de dados do FGTS e Banco Central.

FONTE	ESTOQUE (R\$ BI)	CARTEIRA (R\$ BI)	% APLICADO
FGTS*	770,4	507,5	65,9%
SBPE+LCI**	1.175,00	550,79	46,9%
TOTAL	1.945,4	1.058,29	54,4%

Notas:

* Ativos totais do FGTS conforme suas Demonstrações Financeiras.

**De acordo com a regulamentação do direcionamento estabelecido para os recursos da poupança, as LCIs emitidas, conforme seu lastro, devem ser computadas para efeito do cálculo dos percentuais direcionáveis – 52% para crédito habitacional e outros 13% para crédito imobiliário em geral, perfazendo 65%.

Se considerado todo o estoque de poupança e LCI, o portfólio de crédito habitacional constituído não chega a 50%. Se somados os estoques de LIG, conforme a regulamentação agora passa a determinar, o percentual cai para 42,7% de aproveitamento.

Considerando o conjunto das fontes, ainda sem incluir a captação via LIG, mas incluindo o FGTS – cuja carteira habitacional representa quase 66% de seus ativos totais –, o percentual global destinado à habitação sobe para 54%. Esse aumento, no entanto, é impulsionado principalmente pela carteira do FGTS, que hoje ultrapassa R\$ 500 bilhões e representa 92% da carteira conjunta formada por SBPE e LCI. Ainda assim, os ativos totais do Fundo equivalem a apenas 66% dos estoques combinados de SBPE e LCI.

Por outra, quando olhados o *funding* composto por CRIs de R\$240,8 bilhões ambém em dezembro de 2024, estima-se, com base nos dados da UQBAR, que apenas cerca de 20% tenham lastro habitacional. Por qualquer que seja o recorte, fica evidente que não se trata ainda de escassez de *funding*, mas de um subaproveitamento do *funding* já disponível.

Essas análises evidenciam a diferença no aproveitamento dos recursos do FGTS em relação às demais fontes, incluindo o SBPE, que representa uma fonte estratégica para a promoção da acessibilidade e, consequentemente, para a expansão da relação crédito/PIB. Trata-se de uma questão persistente: embora o subaproveitamento do SFH tenha sido significativamente reduzido a partir de 2006 – em grande parte devido a mudanças regulatórias e à criação do PMCMV –, o crescimento das captações por outras fontes no mesmo período gerou novas formas de ineficiência no sistema.

Esse subaproveitamento, contudo, é aspecto pouco analisado e debatido. A ênfase sempre recai sobre os limites do SBPE, de modo a justificar, com base nisso, quaisquer medidas e esforços para promover a desregulamentação do SBPE e a manutenção dos incentivos fiscais para os demais instrumentos. Contudo, a desejável expansão do *funding* enfrenta barreiras pouco compreendidas, a seguir brevemente delineadas:

- A estrutura de incentivos fiscais é voltada para investidores individuais (PF) e acaba distorcendo a precificação dos títulos de base imobiliária – títulos privados oferecidos a taxas abaixo da Selic – e desincentivam a compra desses papéis por investidores institucionais, sobretudo fundos de pensão e seguradoras, questão que será mais bem debatida no próximo item deste capítulo;

- As fontes de conexão com o mercado de capitais têm custos de captação elevados, pois, uma vez que a captação ocorre no mercado de capitais, precisam pagar rentabilidade competitiva com as taxas de mercado. Além disso, possuem custos de estruturação e emissão mais elevados que as fontes de depósitos, gerando créditos relativamente mais caros, com taxas de juros superiores às taxas (subsidiadas pelos poupadores e pela isenção fiscal) do SFH, inacessíveis para boa parte dos postulantes ao crédito habitacional;

- Como SBPE e parte do FGTS não são regulamentados quanto à restrição de renda familiar atendida, os bancos participantes do SFH têm posição privilegiada em relação a demais agentes para oferecer crédito hipotecário barato aos seus clientes de alta renda. Esses clientes apresentam menor nível de risco e seus imóveis menor desvalorização, favorecendo a rentabilidade da operação de crédito, bem como maior potencial de cross-selling ao longo do termo do crédito. Quanto maior a composição de clientes de maior renda e imóveis de maior valor, mais rápido se cumpre a exigibilidade que recai sobre os recursos e maior será a rentabilidade desse portfólio.

Nesse sentido, o SFH acaba promovendo um *crowding out* das fontes reguladas pelo SFI, que não conseguem competir com suas taxas subsidiadas, o que inibe seu desenvolvimento. Esse cenário indica a necessidade de maior focalização do SFH, especialmente por se tratar de um mecanismo subsidiado. Em outras palavras, o subaproveitamento das fontes de recursos para o crédito não se dá apenas na quantidade dos recursos captados que efetivamente retroalimenta a oferta de crédito. Ela também se dá pelo fato de que as fontes do SFH – mais baratas, logo absolutamente estratégicas para produzir crédito habitacional acessível – são acessadas por segmentos de renda que não necessitam desses subsídios, revelando a falta de focalização e regressividade do sistema, que acaba por limitar seu tamanho e o tamanho do mercado habitacional no Brasil.

Ao oferecer crédito barato independentemente da renda, o SBPE, inclusive, permite que mutuários de alta renda pratiquem arbitragem financeira – tomando crédito imobiliário “barato” e investindo em papéis de mercado, em tempos de taxas de mercado elevada como é o presente, auferindo ganhos mais elevados em investimentos financeiros do que as taxas que pagam em seu financiamento. Isso foi revelado em matéria jornalística do **Estado de S. Paulo** em outubro de 2024:

Com outros bancos de torneira fechada diante dos juros altos, os clientes estão “correndo” para a CAIXA... A velocidade de amortização da carteira subiu de 10 para 12 anos em média. Com a Selic a 2 dígitos, os clientes preferem aplicar o \$ em títulos atrelados ao CDI, a antecipar as parcelas do financiamento imobiliário, em que as taxas de juros estão abaixo¹².

Como os recursos são escassos, o atendimento a rendas elevadas compromete a capacidade de servir às rendas médias, pressionando o FGTS a ampliar seu escopo de atuação para incluí-las. A perda sucessiva da focalização do Fundo na habitação popular permite que o FGTS hoje atenda rendas até o nono decil da população, o que obviamente não pode ser classificado como popular¹³. Sua focalização nos segmentos efetivamente populares durou pouco: desde o PlanHab/PMCMV, de 2009, até 2017. As perdas de focalização observadas no FGTS cumulativamente desde 2017 não retroagiram mesmo quando a poupança voltou a captar e exibir expansão da oferta de crédito, como ocorreu a entre 2019 e 2021. Isso significa que a fonte de recursos, que ocupa a segunda posição entre todas as disponíveis e que tem o potencial de oferecer crédito mais acessível com taxas de juros mais baixas (a partir de 4,25%), está servindo a rendas superiores à média brasileira. Como os recursos são limitados, ao atender rendas mais elevadas, o Fundo exclui uma parcela da população que não consegue acesso ao crédito por outras fontes, mais caras, cuja prestação não cabe no orçamento.

Há aqui uma resistência enorme dos bancos em permitir a regulamentação da poupança em termos de limite de renda e valor de

12 Veiculado no Portal Terra: Contra alta de juros, Caixa pedirá entrada maior no crédito imobiliário. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/contralta-de-juros-caixa-pedira-entrada-maior-no-credito-imobiliario,f2b07d664fdb268814027e6cdd5a5eb5rx1qjg28.html>. Acesso em: 20 mar. 2025.

13 Cálculo considerando o limite de R\$ 12mil (excluindo o programa Pró-Cotista, que não possui limite de renda) a partir dos dados do Censo de 2010, atualizando as rendas pelo IPCA em função da ainda ausência de dados para 2022.

imóvel, assim como há uma disputa entre segmentos da incorporação imobiliária pelos recursos mais baratos do FGTS. Tudo isso conspira para um sistema pouco eficiente: limitado na expansão da captação do *funding* e limitado na oferta de crédito, na expansão downmarket do acesso ao crédito. Essas limitações não são absolutas; apenas mantêm o sistema operando abaixo do seu potencial, o que explica ainda a baixa relação crédito versus PIB.

A grande retomada e expansão do crédito, entre 2009 e 2014, foi justamente o período em que o FGTS esteve focalizado nos segmentos abaixo da renda média e a regulamentação do direcionamento da poupança foi mais incisiva, coincidindo com taxas de juros em viés de queda. As condicionantes macroeconômicas e de marco regulatório que fizeram aquele momento possível, grosso modo, ainda estão presentes, não obstante a taxa de juros elevada, em dois dígitos. O desafio reside precisamente na leitura dos atuais gargalos e na costura política para um novo arranjo.

3. Investidores

Hoje, os instrumentos do SFI têm captação quase que exclusiva junto a pessoas físicas. Isso ocorre em função das distorções de precificação causadas pelos incentivos fiscais: as isenções equiparam as rentabilidades líquidas auferidas nesses títulos às nominais, permitindo aos emissores reduzirem as taxas de juros pagas nesses títulos. Desse modo, o SFI apresenta uma base de investidores ainda muito concentrada em investidores individuais, o que pode ter feito sentido no início do seu desenvolvimento, mas hoje limita sua expansão.

O *match* entre a necessidade de *funding* do setor habitacional/imobiliário e os investimentos de instituições previdenciárias e seguradoras vêm do fato de essas instituições buscarem justamente investimentos com *maturity*

longo. Por isso, internacionalmente, são *players* relevantes para a robustez do mercado de crédito habitacional. No Chile, 9,3% dos recursos para o crédito hipotecário vêm de mútuos hipotecários endossáveis emitidos por administradoras de mútuos hipotecários e adquiridos por Fundos de Pensão e Companhias de Seguros. Há uma sincronicidade nas duas pontas em termos de estabilidade e longo prazo dos investimentos.

No Brasil, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) somavam R\$ 1,22 trilhão em ativos em julho de 2023. Entretanto, enquanto no panorama internacional se encontram níveis de investimento que variam entre 10% e 25% de alocação dos portfólios dessas entidades em ativos imobiliários, diretamente ou via *securities* e fundos, no Brasil esse percentual é de apenas pouco mais de 3%. Ademais, esses investimentos imobiliários são prevalentemente propriedades comerciais para locação.

Como os fundos de pensão gozam de isenção fiscal em todos os seus investimentos, não faz sentido investir em títulos privados que paguem menos do que a Selic – eis o caso das LCI e LIG emitidas por grandes bancos. A proposta de criar nova classe de títulos com isenção para o emissor, mantendo as isenções atuais – subsídios ineficientes e regressivos – não equaciona corretamente os desafios do sistema, mesmo que possa atrair esses investidores.

Sem dúvida, a expansão significativa do *funding* passa inexoravelmente pela atração desses investidores institucionais. Não se trata, portanto, de falta de recursos ou de instrumentos de captação, mas de como atrair o *funding* existente para os papéis com lastro imobiliário e, ao mesmo tempo, como expandir a oferta de crédito que lastreia esses papéis, de modo responsável e sustentável.

4. Evolução do crédito habitacional

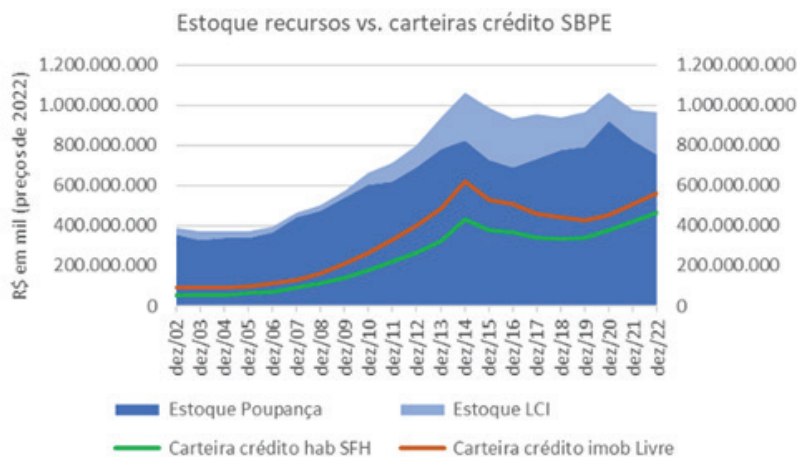
Após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, seguiu-se um período de forte retração do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que durou dos anos 90 até meados de 2000. O crédito habitacional começou a se desenvolver novamente de forma sustentável a partir de então. Inicialmente no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), onde mudanças regulatórias e o rigor no cumprimento do direcionamento (*enforcement*) contribuíram para uma expansão progressiva da oferta de crédito a partir de 2006.

O FGTS passou a incrementar seus orçamentos para crédito habitacional somente a partir de 2009. Como preconizava o Eixo de Financiamento e Subsídios do PlanHab 2008-2023, o emprego de subsídios diretos aliados à redução das taxas de juros no âmbito do FGTS, propiciaram a almejada consolidação do acesso de famílias dos Grupos 2 e 3 ao financiamento, viabilizando a criação de um robusto mercado de habitações populares. Esse esforço materializou o pressuposto do Plano de que condições mais favoráveis de acesso ao crédito promoveriam o acesso à moradia através de financiamento para as famílias que possuíam capacidade de endividamento.

Entre 2010 e 2022, foram 6 milhões de novas moradias produzidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, depois PCVA), com recursos do OGU e FGTS, por incorporadoras e construtoras que se especializaram na produção habitação popular. Nesse mesmo período, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) financiou 4,4 milhões de unidades, entre novas e usadas, totalizando 10,4 milhões de financiamentos em um período de pouco mais de uma década e, principalmente, da inclusão de segmentos de renda até então excluídos do crédito.

GRÁFICO 3:**ESTOQUE DE RECURSOS E CARTEIRA DE CRÉDITO SBPE.**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central.



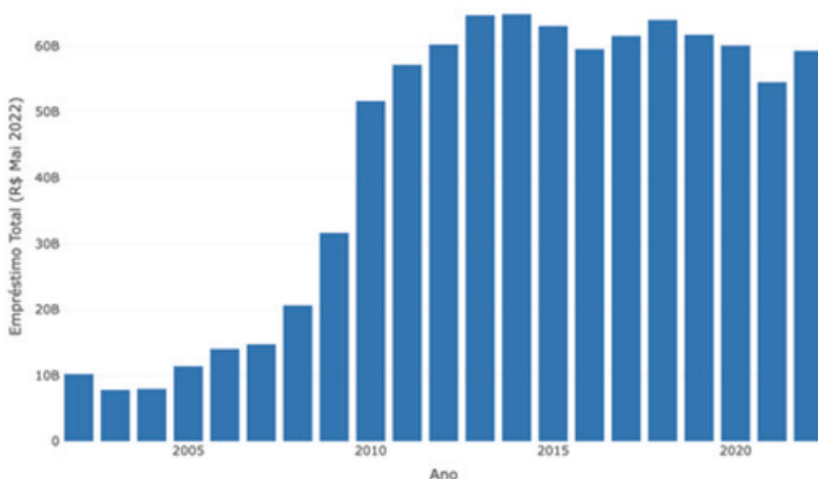
A oferta de crédito da poupança no SBPE, que liderou o crescimento inicial – saindo de um patamar de 2,7 bilhões em 2003 para 9,5 bilhões em 2006 – foi viabilizada por condições macroeconômicas favoráveis, pelo aperfeiçoamento do marco regulatório e por alterações na regulamentação do direcionamento, impostas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e Banco Central¹⁴.

Essas mudanças regulamentares foram ao encontro do despertar do interesse dos bancos pelo crédito imobiliário, que despontava como

¹⁴ Os bancos captadores de recursos da poupança devem direcionar 52% desses valores para o crédito habitacional. No entanto, até 2002, o nível de aplicação efetiva era muito baixo, devido, principalmente, ao uso do chamado FCVS “virtual”. Em dezembro de 2002, os portfólios de crédito habitacional correspondiam a apenas 15% do estoque corrente. Com a proibição do cômputo desses créditos, esse percentual subiu, alcançando 24% em dezembro de 2008.

GRÁFICO 4:

VOLUME ANUAL DE CONTRATAÇÕES DE CRÉDITO HABITACIONAL FGTS
 Fonte: elaboração própria a partir de dados do FGTS.



promissora oportunidade de expansão dos portfólios de crédito, em um cenário de estabilidade macroeconômica e tendência de redução das taxas de juros.

Naquele momento, o FGTS ainda ofertava crédito habitacional bem abaixo de sua capacidade. Grosso modo, o Fundo apenas reaplicava os retornos da carteira de financiamentos existente em novos empréstimos, mesmo diante do crescimento dos depósitos e das receitas. Em 2008, a carteira de crédito habitacional constituída com recursos do FGTS correspondia a apenas 29% dos ativos totais, praticamente sem variação em relação a 2002, quando era de 27%.

O crescimento da oferta de crédito habitacional do Fundo se deu a partir da criação do PMCMV, em 2009, com base nos estudos do PlanHab

(2008)¹⁵, e atingiu seu pico entre os anos de 2012 e 2014, voltando a crescer em 2018 – como será possível observar no gráfico a seguir, com valores atualizados em reais constantes de maio de 2022.

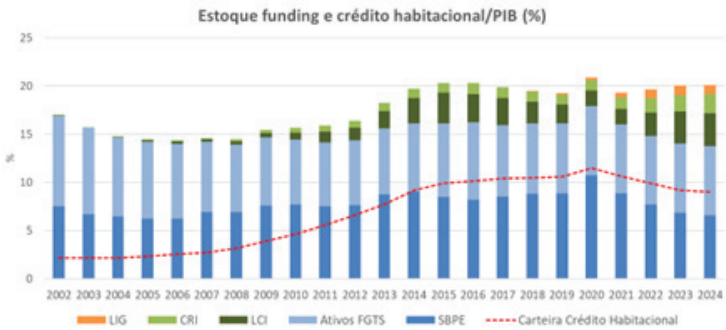
Em termos de número de unidades financiadas, entre 2002 e 2008 os financiamentos permaneceram abaixo de 300 mil unidades por ano. A partir de 2010, passaram a superar 400 mil, atingindo o pico em 2018, quando foram financiadas 514 mil unidades – recorde da série. Essa ampliação no volume de crédito e no número de unidades financiadas, combinada à focalização do FGTS nos segmentos de renda média-baixa e baixa, só foi possível graças às melhorias nas condições de crédito – sobretudo à redução das taxas de juros¹⁶ – e à ampliação dos subsídios vinculados a esses financiamentos. Como consequência, a carteira do FGTS passou a representar 65,6% dos ativos totais do Fundo no final de 2019, patamar ao qual retorna no final de 2023 e que, em junho de 2024, corresponde a 67,8% (R\$ 481,67 bilhões).

O cenário atual é, portanto, bem distinto daquele de 2008. As carteiras de crédito habitacional (FGTS+SBPE+LCI) tiveram nesse período forte

15 Os estudos do PlanHab constataram, ainda, que o FGTS apresentava, à época, uma situação financeira sólida e se configurava como uma fonte robusta e sustentável de recursos. Tal condição permitia a oferta de crédito a taxas de juros mais acessíveis do que as praticadas pelo SBPE, além de gerar receitas excedentes – não distribuídas entre os cotistas – que poderiam ser canalizadas para subsídios. De fato, os subsídios vinculados aos financiamentos com recursos do FGTS, concedidos pelo próprio Fundo, somaram R\$ 136,8 bilhões (em valores constantes) entre 2009 e agosto de 2022, superando as projeções iniciais do PlanHab.

16 O PlanHab identificou a oportunidade de redução das taxas praticadas pelo FGTS em 2008 – que partiam de uma taxa de juros de 6%, acrescentando um spread elevado de 3% no empréstimo entre o Fundo e os AFs – demonstrando que era possível reduzir as margens nos empréstimos habitacionais, promovendo a redução das taxas de juros finais para os mutuários, requisito fundamental para a viabilização do acesso pelo Grupo 2. Houve redução logo no lançamento do PMCMV e, também, mais recentemente, alcançando mínima histórica.

GRÁFICO 5:
FONTES DE *FUNDING* E CRÉDITO HABITACIONAL EM RELAÇÃO AO PIB
Fonte: Elaboração própria com base em dados do BACEN e FGTS.



crescimento não apenas em termos absolutos – R\$ 998,4 bilhões em dezembro de 2023; R\$ 1.058,3 bilhões em dezembro de 2024 – mas em termos relativos aos estoques dessas fontes, como demonstra o gráfico 6.

Entretanto, a despeito dos avanços discutidos anteriormente – e também evidenciados no gráfico 6 –, ainda há espaço para crescimento no estoque de recursos captados pelas fontes SBPE, LCI e LIG. Isso inclui tanto a necessidade de aprimorar a focalização e a eficiência na aplicação dos recursos já disponíveis, quanto a de ampliar a captação por meio da diversificação da base de investidores. A questão central, portanto, é como utilizar essas fontes de forma mais estratégica, especialmente aquelas vinculadas ao SFH, que operam com taxas subsidiadas e oferecem condições de crédito mais acessíveis, possibilitando o acesso à moradia para famílias que não conseguiriam se financiar a taxas de mercado.

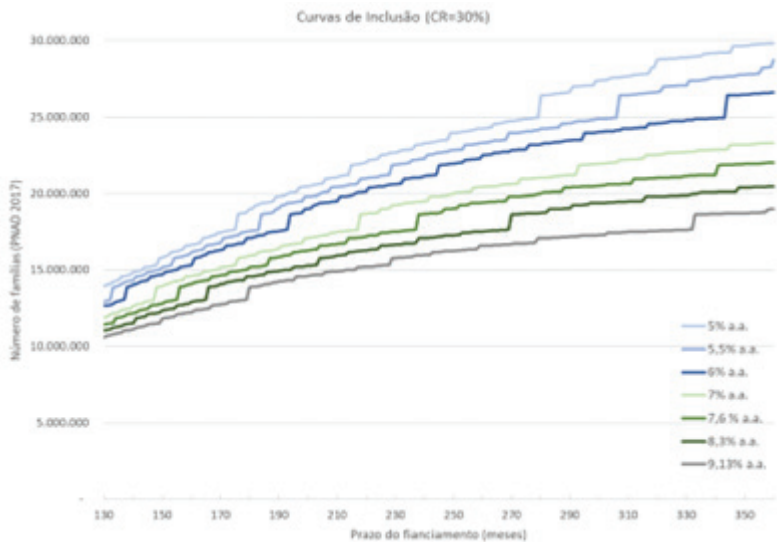
Atualmente, as taxas médias anuais do crédito habitacional são de 7,2% no âmbito do FGTS – podendo chegar a pouco mais de 4% nos casos mais favorecidos –, enquanto nas operações com recursos do SBPE e LCI a média é de 10,96%. Uma *proxy* do que seria a taxa de crédito de mercado

é a taxa média do *Home Equity*, que também constitui crédito hipotecário com garantia real: 20% – segundo dados do Banco Central de dezembro de 2024.

Estudo realizado pela autora (Magalhães Eloy, 2016) demonstrou que a taxa de juros é o elemento determinante no acesso ao crédito habitacional, possuindo um efeito de inclusão de famílias mais significativo que o alongamento do prazo. As “curvas de inclusão” do gráfico a seguir mostram que a cada 1 ponto percentual de acréscimo da taxa de juros, milhares de famílias são excluídas do acesso:

Ou seja, é fundamental a focalização das fontes do SFH – mais acessíveis – nas faixas de renda que efetivamente dependem de taxas menores para acessar o crédito é fundamental para a expansão da demanda solvável e para o aumento dos níveis de crédito. A ampliação do crédito habitacional

GRÁFICO 6:
CURVAS DE INCLUSÃO NO CRÉDITO HABITACIONAL: ANÁLISE DAS DETERMINANTES DE TAXAS DE JUROS E PRAZO
Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD



passa, inexoravelmente, pelo melhor aproveitamento do *funding* disponível e pela maior inclusão dos segmentos de renda moderada e baixa. Foi por esse caminho que o mercado cresceu a partir de 2009, e é por essa via que ele poderá continuar a se expandir.

5. As limitações do crédito como via de acesso à moradia

91

A despeito da desejada e bem-sucedida expansão *downmarket* do crédito, ao longo dos últimos 15 anos, até o momento o atendimento habitacional via aquisição financiada se viabilizou, grosso modo, em rendas a partir de R\$ 2 mil, sendo que rendas acima de R\$ 2,5 mil ficaram com 78% dos contratos totais. Rendas abaixo desse patamar tendem a se viabilizar apenas quando a renda *per capita* é relativamente alta – famílias unipessoais, casais jovens sem filhos. O crescimento do acesso pelo Grupo 1, observado em 2024, precisa ainda ser mais bem compreendida a partir da análise de dados desagregados.

A aquisição financiada apresenta limites claros como via de acesso à moradia digna porque depende, primeiramente, da capacidade de a família se qualificar para o crédito, que por sua vez está relacionada com uma série de fatores: bancarização, histórico de crédito, poupança acumulada para assumir o pagamento da entrada, renda mensal disponível e nível de endividamento. Mas, sobretudo, o crédito exige que a família não apenas se qualifique para acessá-lo, como seja capaz de cumprir com as obrigações dele oriundas de pagamento das prestações até seu termo ao longo das duas, três décadas seguintes. De outro modo, o acesso não se sustenta no tempo. Mesmo quando conseguem acessar o crédito, famílias de menor renda *per capita*, dada a maior vulnerabilidade socioeconômica, enfrentam maior risco de não conseguir manter o pagamento até seu termo.

A indução das famílias de menor renda ao endividamento de longo prazo é delicada, pois pode resultar em endividamento excessivo e/ou risco de perda do imóvel, com o empobrecimento pela perda de todo o *equity* já constituído nas amortizações até então realizadas. Por sua vez, os agentes financeiros são obrigados a seguir uma série de regras prudenciais que tornam a expansão do crédito *down market* para além de limites sustentáveis, arriscada e contraproducente, pois tende a resultar no encarecimento do crédito, na retração da oferta ou, no pior cenário, na contaminação das carteiras.

Uma investigação mais detalhada a partir de bases de dados contendo a classificação das operações de crédito contratadas com os Grupos 1 e 2, da inadimplência constituída, dos refinanciamentos e das execuções e retomadas, fora do escopo deste artigo, é fundamental para permitir verificar a correlação entre essas ocorrências e a renda familiar e *per capita*, possibilitando maior assertividade na definição dos limites de atendimento pela via do crédito.

Não obstante, mesmo sem este estudo, é possível estimar um contingente expressivo de famílias que poderá se qualificar para o crédito, se for assegurada sua oferta em condições acessíveis como as do SFH. Por isso, solucionar as questões de subaproveitamento debatidas no início deste capítulo é tão importante.

Ainda no tocante ao crédito, há duas questões de absoluta relevância para a política habitacional ainda não equacionadas:

- O acesso ao crédito por rendas informais (39 milhões de trabalhadores no terceiro trimestre de 2023, segundo o IBGE) que permanecem, de maneira geral, sem acesso ao financiamento habitacional formal: entre agosto de 2019 e julho de 2020, no FGTS, apenas 20% dos créditos foram contraídos por não cotistas, incluídos aí os autônomos formais e servidores públicos.

- O microfinanciamento habitacional acessível: que permitiria atender aos domicílios com inadequação edilícia que ultrapassam os 12 milhões – segundo estimativa da FJP (2024), com base na PNAD 2022.

6. Perspectivas para o *funding* e o crédito

93

As perspectivas para o *funding* e o crédito habitacional estão diretamente relacionadas a variáveis macroeconômicas – especialmente à taxa de juros, à dinâmica do mercado de trabalho e a fatores estruturais e distributivos. Nesse sentido, trata-se de questões que extrapolam o escopo da política habitacional. No entanto, dentro desse campo, as perspectivas dependem fortemente do marco regulatório – sobretudo a regulamentação das fontes – e da interface deste com a política habitacional. Isso exige compreensão técnica, sistêmica e alinhamento estratégico por parte dos gestores públicos e dos agentes reguladores.

Outras questões merecem atenção, tal como a decisão recente do STF introduziu, pela primeira vez, risco inflacionário para dentro do Fundo: passivo remunerado à inflação versus ativo maciçamente remunerado à TR. Em uma economia ainda volátil, esse descasamento deverá provocar alterações regulamentares e de gestão, do ponto de vista prudencial, que tendem a reduzir os orçamentos para habitação sempre que houver ameaça de repique inflacionário, visando diminuir o peso da carteira de longo prazo entre os ativos. Passar a indexar o crédito, além de só ter efeito redutor de descasamento para o Fundo nos médio e longo prazos, em função do longo prazo da carteira já constituída, apenas transferiria o risco inflacionário para as famílias de baixa renda. Vale lembrar a experiência recente da CAIXA com crédito indexado ao IPCA que, quando ocorre repique inflacionário, os mutuários que haviam aderido buscaram a repactuação dos contratos.

O FGTS é também palco de forte disputa orçamentária, tendo ampliado novamente seus limites de atendimento para além da faixa de habitação popular, conforme já comentado. Ademais, tendo, sob o PMCMV com seu foco quase exclusivo na produção nova, deixado progressivamente de financiar imóveis usados, o Fundo recentemente passou por alterações regulamentares que objetivaram corrigir essa distorção, de modo a possibilitar o desenvolvimento de um mercado secundário de imóveis populares. Entretanto, as limitações e disputas orçamentárias põem em risco o embrionário desenvolvimento desse importante mercado.

O SBPE, por sua vez, passa por uma nova onda de perda de captação líquida, gerando descrédito quanto ao seu potencial e sustentabilidade, desconsiderando, contudo, seu papel estratégico no desenvolvimento do mercado habitacional. Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, permanecem subaproveitamentos nessa que ainda é, junto com o FGTS, a principal fonte de recursos para o financiamento habitacional, criando barreiras tanto para o desenvolvimento das demais fontes de *funding* SFI, quanto para a focalização do FGTS.

7. Considerações finais

O momento atual requer nova regulamentação. Infelizmente, as medidas que vêm sendo pleiteadas pelo setor financeiro apenas aprofundam as distorções aqui apontadas, tornando o sistema novamente subaproveitado.

Os ajustes regulatórios que permitirão ao SFH e ao SFI ultrapassar o patamar atual e crescer de forma sustentável dependem de uma melhor compreensão, por parte dos diversos agentes, sobre o funcionamento desses sistemas, suas interfaces, suas sobreposições e lacunas de complementaridade.

A absoluta carência de publicização das informações relativas ao crédito habitacional ainda contrasta com as recomendações do primeiro

PlanHab, que já apontava para a necessidade de disponibilizar um conjunto abrangente de dados anonimizados¹⁷ – incluindo informações sobre as faixas de renda atendidas e os valores dos imóveis – fundamentais para o monitoramento do acesso ao crédito por diferentes segmentos, a revisão de estratégias e a calibragem dos subsídios.

Esse quadro também contrasta com o de economias mais desenvolvidas como a americana, onde o *Home Mortgage Disclosure Act* (HMDA)¹⁸, promulgado em 1975 e ampliado em 2014 no âmbito do *Dodd-Frank Act*, exige que as instituições financeiras mantenham e divulguem informações detalhadas sobre hipotecas, inclusive dados sobre créditos negados. O objetivo é permitir a avaliação do atendimento às necessidades habitacionais das comunidades e identificar padrões discriminatórios de concessão de crédito – sejam eles territoriais, sociais ou raciais¹⁹.

A falta de acesso à informação cria barreiras de entrada para novos agentes, compromete a formulação de políticas públicas e a realização de pesquisas, aumenta a assimetria de informação entre os diversos agentes, prejudicando sobretudo os agentes produtivos e as famílias. Por fim, a baixa compreensão da sociedade em relação a essas questões mina o controle social e desequilibra ainda mais o *lobby* que influencia a regulamentação e as renúncias fiscais, abrindo espaço para o aprofundamento das distorções que comprometem, em última instância, o acesso ao crédito economicamente acessível. Por isso, publicações como esta são fundamentais.

17 Dentre elas, número de unidades habitacionais financiadas detalhando tipologia – novas, usadas, produção, aquisição, construção; valor de imóvel/ avaliação, valor de financiamento e renda da família; localização; condições de financiamento (taxas, LTV, prazos); instituição financeira e seus percentuais de cumprimento da exigibilidade; e, utilização dos fatores de multiplicação.

18 Disponível em: <https://www.consumerfinance.gov/data-research/hmda/>. Acesso em mar. 2025.

19 Disponível em: <https://ffiec.cfpb.gov/documentation/2021/lar-data-fields/>. Acesso em mar. 2025.

8. Bibliografia

- BONDUKI, N. *et al.* **Plano Nacional de Habitação 2009-2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-202003>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1999.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.966, de 25 de novembro de 2021. Altera o regulamento sobre critérios de classificação e provisionamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2021.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- LACERDA, D. **A Letra Imobiliária Garantida (LIG) como *funding* para a expansão do financiamento imobiliário no Brasil**. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.
- MAGALHÃES ELOY, C. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- MAGALHÃES ELOY, C. **Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e o Crédito Habitacional**. Brasília: CBIC, maio de 2016.
- OLIVEIRA, E.; GIVISIER, G. (org.). **Habitação de interesse social no Brasil: avanços, retrocessos e potencialidades**. Niterói, RJ: UFF, Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, 2024. (no prelo)
- OLIVEIRA, M. R. **Da corrosão patrimonial aos despejos: os limites do financiamento no combate do problema da moradia no Brasil**. 2021. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.
- UQBAR. **Anuário de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI 2023**. São Paulo: Uqbar Educação e Informação Financeira, 2023. Disponível em: <https://uqbar.com.br/anuarios/2023/CRI>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Sobre a autora

CLAUDIA MAGALHÃES ELOY

Claudia Magalhães Eloy é doutora pela Universidade de São Paulo, mestre pela Universidade da Pensilvânia e possui, ainda, MBA em Economia da Construção e Financiamento Imobiliário (OEB/ABECIP). Atuou como gerente de programas habitacionais na Companhia de Habitação da Bahia e como gerente de planejamento da Agência de Desenvolvimento da Bahia. Desde então, vem prestando consultoria especializada em *funding*, financiamento, políticas e subsídios habitacionais para instituições como BID, CAF, GIZ e Banco Mundial, além de fundações de pesquisa locais e associações de construtoras no Brasil. Coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (Planhab, 2008/2009), desenvolveu a Análise Ex Post do Planhab (2023) e atualmente integra a equipe do IPEA responsável pela formulação do novo Planhab 2040. Claudia é editora do Anuário Habitacional da ALC (<https://anuarioviviendalac.com/>), responsável pela coluna ALC do Housing Finance International Journal (<https://www.housingfinance.org/>) desde 2017, e cofundadora do blog sobre habitação ochbrasil.org.br. Publicou diversos artigos e capítulos de livros sobre financiamento habitacional. Também integra o conselho diretivo da Santa Fé, organização sem fins lucrativos que presta apoio a crianças e adolescentes em situação de rua em São Paulo.

PARTE

EXPANSÃO CRISE E
REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL
IMOBILIÁRIO (2010 -2023)



02



CAPÍTULO

03

**DINÂMICA IMOBILIÁRIA
RESIDENCIAL NA CIDADE
DO RIO DE JANEIRO:
TENDÊNCIAS PARA AS
PRIMEIRAS DÉCADAS DO
SÉCULO XXI**

**1. Introdução:
a reestruturação do
imobiliário brasileiro
nas décadas de 2000 e
2010**

A cidade do Rio de Janeiro passou, nesta última virada de século, por um período marcado pelo aumento expressivo do volume de lançamentos imobiliários, com destaque para a produção voltada para uso residencial. Dados levantados pela presente pesquisa indicam que, entre 2003 e 2022, foram colocados no mercado um total de 1.720 empreendimentos, ampliando o estoque em praticamente todas as regiões da

cidade. Crescimento que acompanhou o ciclo de expansão apresentado pelo imobiliário no país durante grande parte das décadas de 2000 e 2010 (Mito, 2022), com mudanças importantes na organização interna do setor, que passou por um amplo processo de reestruturação, com grande capitalização e expansão das maiores empresas, aumento generalizado da produção, acompanhada pela diversificação dos segmentos de mercado, bem como dos produtos ofertados (Fix, 2011; Shimbo, 2011; Sanfelici, 2013; Rolnik; Santoro, 2017; Oliveira; Rufino, 2022).

Esse tema vem sendo amplamente discutido pela bibliografia crítica do campo dos estudos urbanos nos últimos anos, destacando, dentre as inúmeras questões colocadas, os impactos dessa expansão sobre o quadro histórico de desigualdades socioespaciais que marca a formação das grandes cidades brasileiras. Este texto segue nessa direção. Ele parte do pressuposto de que esse aumento generalizado da produção imobiliária residencial esteve longe de representar avanços efetivos na garantia do direito à moradia ou da produção de cidades mais justas e igualitárias, com o caso da cidade do Rio de Janeiro trazendo elementos importantes para endossar essa postulação. Os dados levantados indicam que essa expansão da produção não se deu de forma homogênea ou indistinta

no território da cidade, cujos principais vetores são marcados por uma evidente estratificação da oferta, em que se destaca a expressiva variação no valor de venda dos imóveis. Essa estratificação não foi fortuita, tendo reificado um quadro mais geral de concentração de renda historicamente presente na cidade, indicando que o aumento generalizado da oferta de moradia pelo mercado não rompeu (ou sequer enfraqueceu) os padrões de segregação residencial constituídos ao longo da segunda metade do século passado, mantendo um padrão de ocupação marcado por clivagens de ordem socioeconômica.

A discussão pretende aprofundar o olhar crítico sobre esse processo, trazendo elementos de base empírica, com um amplo repertório de dados quantitativos. Esses dados podem ajudar a caracterizar os rumos tomados pela dinâmica imobiliária residencial nas duas últimas décadas, entendida enquanto uma dimensão fundamental para compreender a evolução desse quadro histórico de desigualdade e segregação socioespacial. Os dados levantados permitiram identificar e caracterizar o quantitativo de empreendimentos lançados no período, indicando as principais tendências de forma a constituir um panorama geral para a cidade, mas sem perder as especificidades que estiveram presentes em um ciclo que esteve longe de ser homogêneo.

2. Apontamentos metodológicos

Este texto apresenta os resultados de pesquisa sobre dinâmica imobiliária na cidade do Rio de Janeiro, que foi desenvolvida no âmbito do Grupo Habitação e Cidade do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

(INCT) Observatório das Metrópoles¹. Os dados trabalhados tomaram como recorte espacial a cidade do Rio de Janeiro, compreendida em seus limites administrativos oficiais, usando como unidade de referência para organizar os dados as Regiões de Planejamento delimitadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, conforme indicado na Figura 1.

Como recorte temporal está sendo adotado o período entre 2003 e 2022, limitado pela disponibilidade das fontes de dados consultadas. Apesar dessa restrição, esse recorte permite diálogo com a bibliografia, ao abranger tanto o ciclo de reestruturação e expansão do setor, até meados da década de 2010 (Mioto, 2022), quanto o ciclo de desaceleração da produção e reorganização das principais empresas, que marcou o início da década de 2020 (Mioto, 2022; Faustino; Royer, 2022), além do ciclo mais recente marcado pelas incertezas da pandemia causada pela COVID-19 e pelas instabilidades do quadro político nacional.

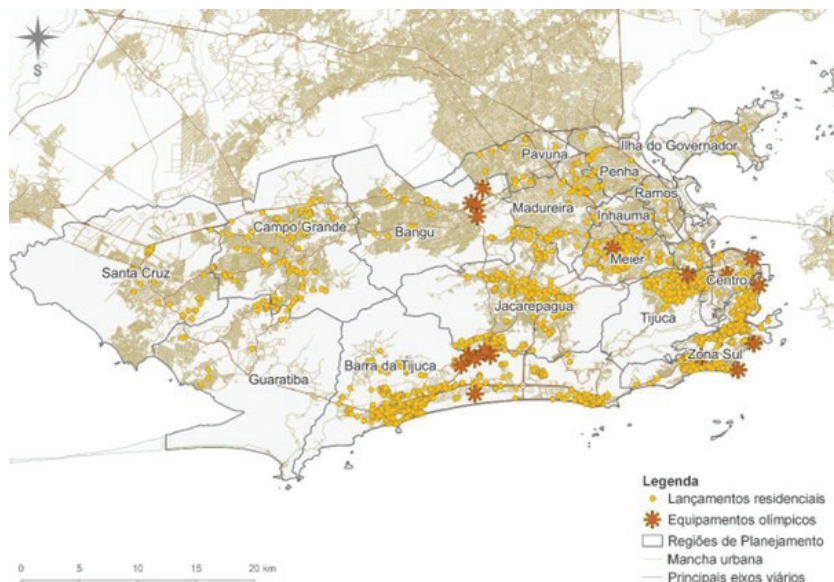
Para facilitar a análise da série histórica, será adotada aqui uma periodização que segmenta as duas últimas décadas em quatro momentos sucessivos, com o objetivo de evidenciar as tendências – e suas inflexões – na dinâmica imobiliária local, bem como seus impactos no processo de urbanização da cidade. Ela segue o proposto por Beatriz Mioto (2022), que define uma periodização para a dinâmica imobiliária brasileira nas décadas de 2000 e 2010, a partir de dimensões que articulam condicionantes de ordem macroeconômica, regulatória e setorial, adaptada para dar conta das especificidades da cidade do Rio de Janeiro.

1 Ela é um desdobramento da pesquisa “Grandes investimentos em infraestrutura e habitação no Estado do Rio de Janeiro: Uma análise crítica da atuação do Governo Federal entre 2003 e 2016”, desenvolvida como parte do Programa Pós-Doutorado Nota 10 da FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, sob supervisão de Adauto Lúcio Cardoso.

FIGURA 1:

LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS RESIDENCIAIS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2003-2022) COM DESTAQUE PARA A DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO.

Fonte: Elaboração própria com dados da ADEMI-RJ e DATAZAP+.



Os dados utilizados foram levantados junto a duas instituições que realizam um mapeamento regular do mercado imobiliário na cidade. A primeira é a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI-RJ), entidade representativa do empresariado do setor, que mantém uma consulta mensal entre seus associados, levantando dados relativos aos empreendimentos lançados. A segunda é o DataZAP+, empresa de consultoria imobiliária que faz análises de mercado, realizando levantamentos periódicos sobre a evolução do setor.

Ambas cederam, para fins desta pesquisa, bases de dados com informações detalhadas sobre os empreendimentos residenciais colocados à venda no período considerado. As bases foram compatibilizadas por meio

do cruzamento de endereços, a fim de evitar duplicidades, e posteriormente tratadas em softwares de análise de dados e georreferenciamento.

Ambas as fontes, no entanto, apresentam limitações. Os dados da ADEMI-RJ incluem apenas os lançamentos das empresas associadas, podendo excluir construtoras de menor porte com atuação pontual, construtores independentes que realizam pequenos empreendimentos com recursos próprios, além da produção que escapa ao mercado considerado “formal”. Já os dados do DataZAP+ têm como foco subsidiar a atuação das empresas do setor, refletindo também majoritariamente esse segmento formal.

Ainda assim, as informações obtidas oferecem um panorama com boa representatividade para a discussão proposta, que se concentra na produção imobiliária conduzida pelo setor empresarial.

3. Dinâmica imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: tendências observadas nas décadas de 2000 e 2010

A urbanização da cidade do Rio de Janeiro se caracteriza historicamente pela persistência de um padrão socioespacial marcado pela desigualdade e pela segregação. Esse padrão se expressa por uma ordem urbana que reifica, a partir do território, as diferenças de renda presentes em sua estrutura social. As raízes históricas desse processo estão bem descritas pela bibliografia (Ribeiro, 2015; Lago, 2015), que destaca a permanência de forte polarização socioespacial na cidade. Nessa polarização, existe uma segmentação evidente no modo de ocupação de suas regiões por estratos sociais de diferentes níveis de renda (Ribeiro, 2015, Lago, 2015; Lago; Cardoso, 2015).

Esse quadro manteve até a década de 1970 um padrão centro-periferia mais evidente, em que as áreas ocupadas pela população de maior renda concentram sua presença nos bairros consolidados da faixa litorânea, enquanto as áreas ocupadas pela população de menor renda se expandem a partir dos bairros suburbanos das zonas Norte e Oeste em direção aos limites da cidade². Essa polarização manteve uma correspondência com os níveis de acesso da população residente à infraestrutura urbana e aos serviços urbanos, concentrados nas áreas ocupadas pela população de maior renda (Ribeiro, 2015), agravando a condição precária em que se deu a expansão de ampla maioria dos espaços populares de moradia da cidade.

O histórico de urbanização dessas áreas apresentou diferenças importantes. Os bairros da faixa litorânea consistiram, desde meados do século passado, na principal frente de atuação do setor imobiliário na cidade. Esse processo começou a tomar forma com a densificação do entorno da orla oceânica, nas décadas de 1950 e 1960, constituindo a região conhecida até hoje como Zona Sul. Tal processo de ocupação foi sustentado por grandes investimentos públicos em infraestrutura e por remoções violentas das favelas do entorno. A região rapidamente se tornou a mais valorizada da cidade em termos do valor médio de venda dos imóveis, com grande concentração de moradores de alta renda.

A expansão da ocupação faixa litorânea teve continuidade com a urbanização da região da Barra da Tijuca, iniciada na década de 1970, como parte de projeto do governo local para transformar a área no novo vetor de expansão urbana da cidade (Ribeiro, 1997). Isso a fez se consolidar como a principal frente de atuação do setor imobiliário da cidade nas

2 Importante registrar que a formação dos bairros da faixa litorânea esteve acompanhada pela formação de grandes favelas, fenômeno de extrema relevância para compreender o processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Isso reforça o caráter desigual e segregado do território. Porém, dadas as limitações deste artigo, esse tema não poderá ser aprofundado.

décadas de 1980 e 1990, também com grande concentração de moradores de alta renda.

Já as regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste intensificaram sua urbanização na primeira metade do século passado com a instalação da atividade fabril da cidade, acompanhada pela construção de vilas operárias e de loteamentos populares, caracterizando uma ocupação mais horizontal e menos densa (Cavalcanti; Fontes, 2011; Abreu, 2013). Nas décadas de 1930 e 1940 começaram a ser construídos os primeiros conjuntos habitacionais, aumentando a concentração de moradores da classe operária e da classe média. Nas décadas seguintes, esse processo se intensificou e grandes complexos de favela, como Maré, Alemão, Manguinhos, Jacaré e Acari, começaram a adquirir forma³. Com isso, essas regiões se caracterizaram pela concentração maior de moradores de renda baixa e renda média, com uma infraestrutura urbana mais precária em relação à faixa litorânea, porém mantendo alguns centros de bairro com oferta de comércio e serviços.

Entre as décadas de 1990 e 2010, essa estrutura socioespacial ganhou maior complexidade com o fortalecimento de centralidades em bairros das zonas Norte e Oeste, que passaram a apresentar um maior dinamismo econômico e uma maior diversificação social (Lago; Cardoso, 2015). Porém, esse processo não teve força suficiente para diminuir a polarização existente, mantendo evidentes até os dias de hoje as diferenças de renda presentes na cidade, conforme pode ser visto na Figura 2.

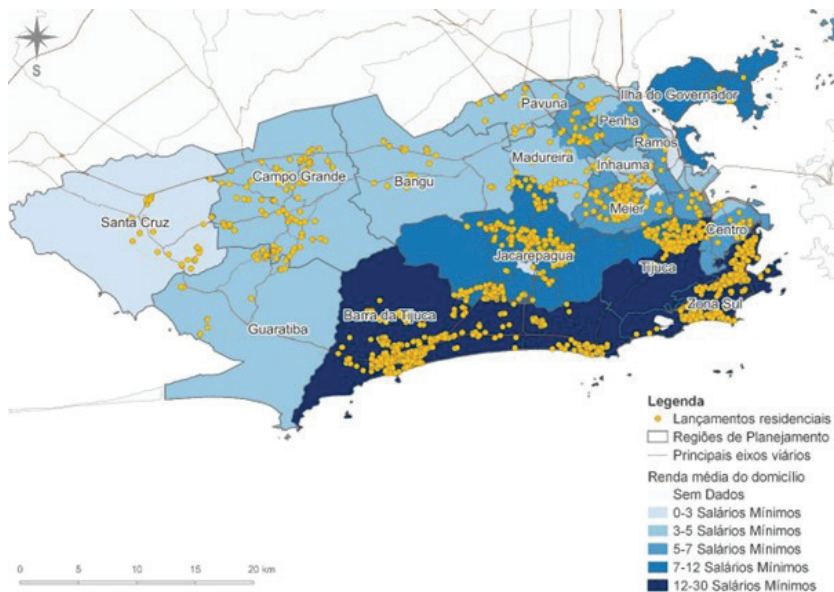
A atuação do imobiliário residencial reproduziu e reafirmou esse quadro. A bibliografia indica que, até o início da década de 2000, a produção de mercado na cidade esteve majoritariamente direcionada para

3 Apesar de as favelas estarem atualmente presentes em todo o território da cidade do Rio de Janeiro, é na zona norte que sua concentração se destaca – região que abriga quase metade dos moradores de favelas da cidade (XIMENES; JAENISCH, 2021).

FIGURA 2:

EMPREENDEIMENTOS RESIDENCIAIS LANÇADOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2003-2022) COM INDICAÇÃO DA RENDA MÉDIA DO DOMICÍLIO POR REGIÃO.

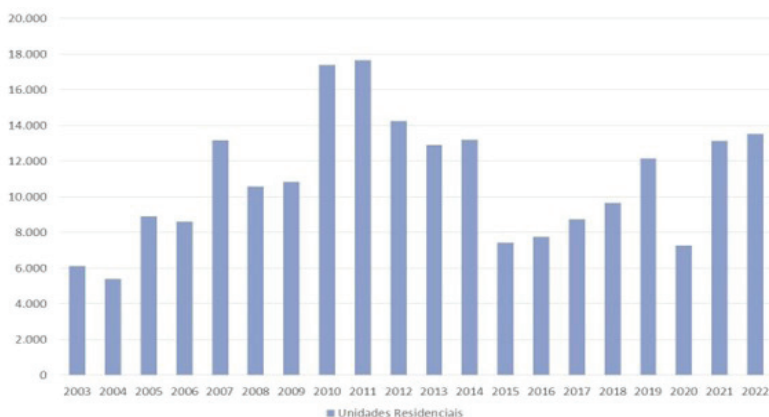
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ, DataZAP+ e Censo IBGE 2010.



os estratos de alta renda, com cerca de 80% dos lançamentos imobiliários concentrados nas áreas da cidade em que esse segmento era preponderante, particularmente na faixa litorânea, com destaque para a região da Barra da Tijuca (Lago; Cardoso, 2015). Chegou a ser registrado um aquecimento da produção imobiliária na Zona Norte, especialmente nas regiões da Tijuca e do Méier, que concentravam populações de renda média relativamente estável, embora esse movimento ainda tenha ocorrido de forma limitada em relação ao volume total produzido na cidade. Esse incremento na produção pode ser compreendido como parte de um “transbordamento” do capital de incorporação, que buscava investir o sobrelucro acumulado nas áreas mais valorizadas em novas frentes de acumulação (Ribeiro, 1997).

FIGURA 3:
UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
(2003-2022)

Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.



Os dados levantados pela pesquisa mostram uma expansão consistente da produção imobiliária residencial na cidade do Rio de Janeiro ao longo da série histórica considerada, entre 2003 e 2022, resultando nos já citados 1.720 empreendimentos lançados, que ampliaram o estoque em cerca de 220.000 unidades. Tal evolução pode ser visualizada na Figura 3. De maneira geral, é possível inferir que, apesar das variações observadas, a produção imobiliária manteve-se aquecida ao longo dessas duas décadas. Os quantitativos anuais não retornaram, em nenhum momento, aos patamares registrados no início da série histórica, mesmo com a ocorrência de períodos de retração no volume de lançamentos.

3.1. EXPANSÃO DA PRODUÇÃO (2003-2008)

112

Entre os anos de 2003 e 2008, primeiro corte da periodização aqui adotada, o quantitativo de unidades residenciais lançadas na cidade praticamente dobrou, marcando o início do ciclo de expansão. O setor manteve as mesmas tendências registradas para as décadas de 1980 e 1990, com concentração dos lançamentos residenciais nos bairros de maior renda da faixa litorânea, tanto na Barra da Tijuca quanto na Zona Sul. São, portanto, regiões que permaneceram como as frentes de maior valorização imobiliária da cidade, favorecendo a ampliação dos ganhos das incorporadoras a partir de suas vantagens locais, já amplamente reconhecidas e consolidadas no mercado local. Houve um evidente destaque da região da Barra da Tijuca, que concentrou 33,9% das unidades e 50% do Valor Geral de Vendas (VGV) lançado na cidade⁴. Já a Zona Sul manteve o valor médio do metro quadrado e o valor médio de venda mais alto da cidade, muito acima do registrado nas outras regiões, chegando a apresentar valores até 300% superiores⁵. Esses dados estão presentes na Tabela 1.

4 O Valor Geral de Vendas (VGV) corresponde ao valor somado de todas as unidades habitacionais colocadas no mercado. Tanto a ADEMI-RJ quanto o DataZAP+ identificam, em suas bases de dados, os valores anunciados de venda dos imóveis – informação que foi agregada com o objetivo de fornecer uma estimativa das expectativas de ganho do mercado em cada região da cidade. Trata-se de um dado com limitações, uma vez que considera os valores anunciados e não os valores efetivamente praticados nas transações. Ainda assim, constitui um indicativo relevante para a análise comparativa do grau relativo de valorização entre as diferentes áreas da cidade.

5 Neste texto, está sendo adotado como referência para os cálculos de valor um recorte que considera apenas os imóveis de dois quartos, que representam 57,4% do total de unidades lançadas ao longo de toda a série histórica. Essa escolha busca evitar possíveis distorções provocadas por imóveis muito grandes ou de alto padrão, cujo valor agregado tende a ser significativamente superior à média da cidade. Além disso, trata-se da tipologia mais difundida no período analisado, estando presente em todas as regiões da cidade.

Há uma diferença evidente entre o tamanho médio dos empreendimentos lançados entre essas duas regiões, refletindo suas características fundiárias, que guardam particularidades, principalmente, em termos da disponibilidade de terra. Na Barra da Tijuca, a tipologia mais recorrente foi a do ‘condomínio fechado’, região marcada pela presença de muitos terrenos vazios, bem como concentrados em um número restrito de proprietários, além de uma legislação urbanística mais permissiva (Cavalcanti, 2017). Na Zona Sul, região com estrutura fundiária mais restritiva e ocupação já bastante saturada, os lançamentos foram, em geral, de menor porte e mais integrados ao tecido urbano, muitas vezes resultantes do aproveitamento de terrenos antes ocupados por pontos comerciais ou residências unifamiliares. Esse padrão se refletiu na média de unidades por empreendimento: enquanto nas demais regiões da cidade a média chegou a 124 unidades, na Zona Sul ficou em 40. Essa diferença se manteve ao longo de toda a série histórica.

Quanto às demais áreas da cidade, cabe destacar a posição ocupada pela região de Jacarepaguá, contígua à da Barra da Tijuca, como outra frente importante da cidade, com 36,8% dos empreendimentos e 24,6% do VGV lançado. A região de Jacarepaguá pode ser considerada uma frente intermediária entre os bairros da faixa litorânea e os bairros suburbanos das zonas Norte e Oeste. Ela está próxima de áreas em franca valorização e favorecida por sua boa conexão com a rede viária da cidade, além de contar com uma estrutura fundiária favorável para a expansão do setor. Ainda assim, o valor de mercado dos imóveis esteve abaixo do registrado na Barra da Tijuca, caracterizando uma produção mais voltada para o

TABELA 1:
PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL POR REGIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2003-2008) COM MÉDIA DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTO, VALOR GERAL DE VENDAS TOTAL E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES DE DOIS QUARTOS (VALORES NÃO CORRIGIDOS)
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ, DataZAP+.

REGIÃO	EMPR.	UNID.	MÉDIA UNID./EMPR.	GVV TOTAL	VALOR MÉDIO DO M ² DA UNID. DOIS QUARTOS	PREÇO MÉDIO UNID. DOIS QUARTOS
BANGU	-	-	-	-	-	-
BARRA DA TIJUCA	145	7.909	124	R\$ 7.405.207.817	R\$ 3.301	R\$ 286.922
CAMPO GRANDE	9	1.594	177	R\$ 233.881.902	R\$ 2.389	R\$ 144.989
CENTRO	6	1.616	269	R\$ 247.281.490	R\$ 2.561	R\$ 167.098
GUARATIBA	-	-	-	-	-	-
ILHA DO GOV.	4	73	18	R\$ 2.337.333	-	-
INHAÚMA	5	1.189	238	R\$ 165.292.683	R\$ 2.472	R\$ 126.696
JACAREPAGUÁ	142	19.468	137	R\$ 3.672.955.046	R\$ 2.274	R\$ 156.085
MADUREIRA	6	1.530	255	R\$ 228.984.955	R\$ 2.149	R\$ 138.836
MÉIER	24	3.267	136	R\$ 482.499.343	R\$ 2.130	R\$ 143.898
PAVUNA	-	-	-	-	-	-
PENHA	1	160	160	R\$ 6.947.530	R\$ 837	R\$ 43.422
RAMOS	-	-	-	-	-	-
SANTA CRUZ	-	-	-	-	-	-
TIJUCA	22	1.323	60	R\$ 211.312.471	R\$ 2.474	R\$ 199.687
ZONA SUL	116	4.676	40	R\$ 2.139.224.930	R\$ 4.537	R\$ 391.032
RIO DE JANEIRO	480	52.805	110	R\$ 14.795.925.500		

segmento econômico⁶ – tendência que se manteve ao longo de toda a série histórica. Um dado que ilustra essa diferença é o fato de Jacarepaguá ter registrado, para um quantitativo similar de unidades lançadas, apenas metade do VGV registrado na Barra da Tijuca, como indicado na Tabela 1.

As regiões da Tijuca e do Méier mantiveram sua posição como centros mais dinâmicos da Zona Norte, conforme já apontado pela bibliografia. Ainda assim, apresentaram uma produção bastante tímida em comparação com as principais frentes de expansão da cidade: a primeira com 2,5% e a segunda com 6,2% do total de unidades lançadas. O mesmo pode ser dito para a região de Campo Grande, centralidade importante da Zona Oeste, mas com uma atividade imobiliária ainda limitada: 3% do total de unidades lançadas. Importante destacar que, nesse primeiro período, diversas áreas da cidade não registraram nenhuma atividade imobiliária, principalmente aquelas regiões localizadas nos extremos do território da cidade (como Guaratiba, Santa Cruz, Bangu e Pavuna), dinâmica que se modificou nos anos seguintes.

A expansão da produção residencial nesse primeiro período não foi exclusividade da cidade do Rio de Janeiro. Ela acompanhou o ciclo de reestruturação do setor imobiliário ocorrido nas duas últimas décadas no país. Um marco decisivo nesse processo, conforme já amplamente discutido pela bibliografia, foi a reestruturação patrimonial gerada pela abertura de capital das principais empresas a partir de 2006. Isso levou o setor a um patamar inédito de capitalização e ampliou sobremaneira a sua

6 O conceito de “segmento econômico” não possui uma definição única e consensual, sendo alvo de intenso debate e discussão na bibliografia do campo dos estudos urbanos nas últimas décadas. Neste texto, adota-se uma formulação que o define como a produção de unidades habitacionais destinadas a famílias de renda média – ou mesmo de renda média-baixa – que necessariamente dependem do acesso ao crédito imobiliário (SHIMBO, 2011). Essa produção se caracteriza pela apropriação de áreas com menor renda diferencial, geralmente situadas em regiões periféricas das grandes cidades, e por adotar uma lógica construtiva padronizada e estandardizada (OLIVEIRA; RUFINO, 2022).

capacidade de investimento (Fix, 2011; Sanfelici, 2013; Mioto, 2022). Tal processo levou a uma expansão do volume de produção, acompanhada por uma diversificação do portfólio dos produtos imobiliários ofertados, além de um movimento de maior integração do mercado nacional, que tinha seu funcionamento historicamente segmentado a partir de dinâmicas locais.

Houve também uma maior padronização arquitetônica das tipologias arquitetônicas adotadas, com inovações em tecnologias construtivas e práticas de gestão do canteiro de obras, possibilitando uma produção em grande escala e de fácil replicação em todo o território nacional (Shimbo, 2016). Muitas dessas incorporadoras optaram também por aumentar a escala dos empreendimentos construídos, que passaram a maximizar o uso dos terrenos (Sanfelici, 2013) com uma preferência pela construção de condomínios verticais com grande número de unidades. Tais estratégias passaram a se expandir e a se acentuar na cidade, acompanhadas por uma segmentação cada vez mais evidente do território a partir do valor de mercado dos lançamentos.

Essa expansão também acentuou o grau de concentração e centralização de capital no setor, em que a produção passou a estar cada vez mais concentrada em um grupo restrito de grandes empresas (Lencioni, 2014; Mioto; Penha Filho, 2017; Oliveira; Rufino, 2022). Essas empresas tiveram um papel importante: os dados apontam para a sua prevalência dentre as 10 que mais produziram nesse primeiro período, logo após a abertura de capital, como pode ser visto na Tabela 2. Tiveram destaque a PDG Realty, Cyrela, Gafisa, MRV, Rossi e Even, todas incorporadoras com matriz fora do estado do Rio de Janeiro. Cabe apontar também a presença da Tegra, empresa controlada pela gestora canadense de ativos Brookfield, reforçando a importância do capital externo gerido por grandes fundos globais de investimento nesse processo de expansão do setor (Rolnik; Santoro, 2017).

O mercado mostrou grande concentração nesse período, com as 10 empresas mais atuantes nesses dois anos respondendo pela produção de 48,4% dos empreendimentos e 69,7% das unidades lançadas. Em termos de sua inserção no território, há um direcionamento significativo da produção dessas 10 incorporadoras para as regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, seguindo a tendência de concentrar os investimentos na principal frente de expansão da produção imobiliária residencial da cidade. Contudo, o setor já vinha dando sinais incipientes de diversificação, com algumas empresas – como PDG Realty, Cyrela e MRV – iniciando lançamentos nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste, movimento que viria a se acentuar nos anos seguintes.

TABELA 2:

DEZ EMPRESAS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2007-2008) Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ, DataZAP+.

Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ, DataZAP+.

GRUPO INCORPORADOR	EMPR.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	UNID.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	MÉDIA UNID./EMPR.
PDG REALTY	19	12,4%	4072	17,1%	214
CYRELA	14	9,2%	3448	14,5%	246
GAFISA	8	5,2%	1731	7,3%	216
TEGRA	7	4,6%	1447	6,1%	207
CR2	6	3,9%	1409	5,9%	235
MRV	7	4,6%	1364	5,7%	195
ROSSI	4	2,6%	1028	4,3%	257
EVEN	3	2,0%	832	3,5%	277
ECOESFERA	4	2,6%	799	3,4%	200
DOREX	2	1,3%	414	1,7%	207
RIO DE JANEIRO	127	100%	23.747	100%	187

Destacam-se a PDG Realty, Cyrela, Gafisa, MRV, Rossi e Even – todas incorporadoras com matriz fora do estado do Rio de Janeiro. Cabe mencionar também a presença da Tegra, empresa controlada pela gestora canadense de ativos Brookfield, o que reforça a importância do capital externo, gerido por grandes fundos globais de investimento, nesse processo de expansão do setor (Rolnik; Santoro, 2017).

O mercado mostrou-se altamente concentrado nesse período, com as dez empresas mais atuantes sendo responsáveis por 48,4% dos empreendimentos e 69,7% das unidades lançadas⁷. Em termos de inserção territorial, verifica-se um direcionamento expressivo da produção dessas incorporadoras para as regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, acompanhando a tendência de concentração dos investimentos na principal frente de expansão da produção imobiliária residencial da cidade. Contudo, o setor já dava sinais incipientes de diversificação, com algumas empresas – como PDG Realty, Cyrela e MRV – realizando lançamentos nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste, movimento que se intensificará nos anos seguintes.

3.2 BOOM IMOBILIÁRIO DO CICLO OLÍMPICO (2009-2014)

Entre 2009 e 2014, no segundo corte da periodização aqui adotada, a produção imobiliária residencial da cidade continuou a se expandir e atingiu seu maior quantitativo de unidades produzidas. Nesse momento, alcançou também sua maior abrangência territorial, com o volume de lançamentos crescendo em todas as regiões da cidade. Foi um período de maior diversificação e segmentação do mercado, em que se destacou a produção voltada para alta renda, bem como a ampliação da participação

7 Os dados disponibilizados pela ADEMI e DataZAP+ não continham a informação referente às incorporadoras responsáveis pela construção dos empreendimentos para os anos de 2003, 2004, 2005 e 2006.

da produção voltada para o segmento econômico, acompanhando as tendências do setor no país. Além disso, a cidade passava por intensas transformações urbanas, em que pesou a preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016, com participação importante dos grandes programas de investimento do Governo Federal.

O protagonismo da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá seguiu evidente nesse período. Ambas permaneceram como as principais frentes de expansão do setor na cidade. No entanto, sua participação relativa diminuiu em comparação ao período anterior. Ainda assim, concentraram, respectivamente, 21,4% e 26,4% das unidades lançadas, além de 39,36% e 24,2% do Valor Geral de Vendas (VGV) no município, conforme os dados apresentados na Tabela 3. Elas foram as regiões mais impactadas pelos investimentos relacionados ao ciclo olímpico, com uma concentração desproporcional de obras de infraestrutura urbana (Castro *et al.*, 2015). Foi construído o Parque Olímpico da Barra, principal equipamento dos Jogos, que reinseriu na dinâmica urbana da região um grande vazio anteriormente ocupado pelo antigo autódromo da cidade, favorecendo dezenas de empreendimentos que foram construídos em seu entorno

Houve também uma série de grandes investimentos na rede de mobilidade urbana (extensão do metrô, duplicação de vias, implantação de três linhas de *Bus Rapid Transit* e a reforma do Terminal Alvorada), que reforçaram as conexões e a centralidade da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá em relação ao restante da cidade. Muitas incorporadoras passaram a adotar o label “Barra Olímpica” em seus lançamentos nessas regiões como estratégia para agregar valor aos empreendimentos produzidos. Alguns, inclusive, estavam diretamente associados aos equipamentos construídos para os Jogos, como o “Riserva Golf”, da Cyrela, integrado ao campo de golfe olímpico, e o “Ilha Pura”, da Carvalho Hosken, cuja primeira fase foi utilizada para hospedar os atletas durante o evento.

A Zona Sul manteve sua condição de região de maior valor de mercado na cidade, com preços que dispararam em relação às demais áreas. As diferenças no valor médio do metro quadrado e no valor médio de venda chegaram a superar os 500%.A região se consolidou enquanto principal frente de expansão do mercado voltada para a alta renda na cidade, característica que ela já mantinha desde meados do século passado, porém,

TABELA 3:
PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL POR REGIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2009-2014) COM MÉDIA DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTO, VALOR GERAL DE VENDAS TOTAL E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES DE DOIS QUARTOS (VALORES NÃO CORRIGIDOS)
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

REGIÃO	EMPR.	UNID.	MÉDIA UNID./EMPR.	VGv TOTAL	VALOR MÉDIO DO M ² DA UNID. DOIS QUARTOS	PREÇO MÉDIO UNID. DOIS QUARTOS
BANGU	14	2.328	166	R\$ 343.137.843	R\$ 3.041	R\$ 157.299
BARRA DA TIJUCA	208	18.438	89	R\$ 13.049.691.508	R\$ 6.970	R\$ 522.831
CAMPO GRANDE	53	10.949	207	R\$ 1.410.020.255	R\$ 2.560	R\$ 139.534
CENTRO	10	1.995	200	R\$ 503.819.591	R\$ 5.004	R\$ 315.598
GUARATIBA	10	2.435	244	R\$ 376.033.913	R\$ 2.425	R\$ 128.202
ILHA DO GOV.	-	-	-	-	-	-
INHAÚMA	12	3.134	261	R\$ 727.454.494	R\$ 4.853	R\$ 242.290
JACAREPAGUÁ	164	22.787	139	R\$ 8.041.064.922	R\$ 4.908	R\$ 327.197
MADUREIRA	22	4.478	204	R\$ 859.797.746	R\$ 3.472	R\$ 191.875
MÉIER	38	4.925	130	R\$ 1.578.175.654	R\$ 5.708	R\$ 333.824
PAVUNA	15	4.039	269	R\$ 501.084.759	R\$ 2.763	R\$ 130.079
PENHA	9	2.607	290	R\$ 548.481.258	R\$ 3.847	R\$ 208.691
RAMOS	3	560	187	R\$ 54.102.932	R\$ 4.551	R\$ 262.851
SANTA CRUZ	9	1.636	182	R\$ 205.358.660	R\$ 2.676	R\$ 122.944
TIJUCA	65	3.744	58	R\$ 2.114.035.988	R\$ 7.422	R\$ 520.094
ZONA SUL	73	2.204	30	R\$ 2.844.905.526	R\$ 13.896	R\$ 1.289.078
RIO DE JANEIRO	705	86.252	122	R\$ 33.157.165.049		

com aumento do seu caráter exclusivo. Vale ressaltar que cerca de 48% dos imóveis colocados à venda na Zona Sul nesse período foram anunciados com valores acima de R\$ 1 milhão, em valores da época, tendendo a ampliar a concentração de moradores de alta renda.

A principal novidade verificada nesse período foi o aumento da participação absoluta e relativa das regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste no volume total de lançamentos na cidade, conforme pode ser visto na Tabela 3 acima. O destaque foi a região de Campo Grande, que quadruplicou o volume lançado em relação ao período anterior, passando a ser a terceira região com o maior quantitativo da cidade, chegando a 12,7% do total. Outras regiões também ampliaram sua participação, como Inhaúma, Madureira e Penha, chegando juntas a 11,8% do total. Foi um período em que a produção do mercado se expandiu até os extremos do território da cidade, alcançando áreas antes pouco exploradas pelo setor imobiliário. Empreendimentos residenciais passaram a ser lançados em regiões como Pavuna, Bangu, Santa Cruz e Guaratiba, que, juntas, concentraram 12,1% do total de unidades lançadas na cidade.

O direcionamento da produção imobiliária residencial para essas frentes de expansão das zonas Norte e Oeste foi subsidiário do aumento da participação do segmento econômico na dinâmica imobiliária local, algo que também ocorreu em outras grandes cidades do país, com atuação decisiva das empresas de capital aberto. Algumas incorporadoras já vinham apostando na produção de empreendimentos de baixo valor de mercado, voltados para um público que dependia de crédito subsidiado para acessar a moradia desde meados da década de 1990, favorecidas por um conjunto de ações que foram tomadas pelo Governo Federal para reestruturar os sistemas de financiamento imobiliário (Oliveira; Rufino, 2022), além de um cenário macroeconômico de maior estabilidade monetária e expansão do crédito (Mioto, 2022).

Algumas delas chegaram a se especializar nesse tipo de produto imobiliário, como MRV, Tenda e Direcional. O processo de expansão e diversificação da produção que se seguiu à abertura de capital deu um novo fôlego a esse segmento, que deixou de ser um nicho restrito para ser um grupo limitado de empresas (Fix, 2011; Shimbo, 2011). As incorporadoras que já atuavam nesse campo intensificaram a sua atividade a partir dos novos aportes de capital recebidos, acompanhadas por aquelas que atuavam em outros segmentos de mercado. Estas passaram a criar empresas subsidiárias ou realizar parcerias, tal como foi feito pela Gafisa, Cyrela e PDG Realty (Shimbo, 2011).

Um fator decisivo para a consolidação do segmento econômico foi o redirecionamento da política econômica e da política habitacional do Governo Federal, que aumentou os subsídios oferecidos ao setor e expandiu o crédito habitacional. Esse processo culminou com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009⁸. Os recursos do programa foram fundamentais para essa expansão, beneficiando o grupo de empresas que havia passado pelo processo de abertura de capital. Isso foi evidenciado nos dados referentes às 10 empresas que mais produziram

8 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua primeira formulação lançada em 2009, previa a produção habitacional estratificada por faixas de renda dos beneficiários, o que implicava diferenças nas formas de financiamento. A Faixa 1, correspondente aos beneficiários com renda entre zero e três salários-mínimos, contava com produção integralmente subsidiada e distribuição conduzida pelos poderes públicos locais. No caso da cidade do Rio de Janeiro, essa faixa foi amplamente utilizada para o reassentamento de famílias removidas em função do ciclo olímpico. Já as Faixas 2 e 3, destinadas a beneficiários com renda entre 3 e 10 salários-mínimos, tinham produção parcialmente subsidiada, sendo a distribuição conduzida pelas próprias incorporadoras. Nesse sentido, as Faixas 2 e 3 configuravam-se como faixas “de mercado”, uma vez que as unidades eram comercializadas no mercado imobiliário regular, utilizando os mecanismos tradicionais de financiamento, porém com subsídios e benefícios que facilitavam o acesso à moradia para os estratos de renda média e média-baixa. Neste artigo, por se tratar de uma análise centrada na produção empresarial de mercado, os dados apresentados referem-se exclusivamente às faixas 2 e 3.

TABELA 4:
DEZ EMPRESAS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS
LANÇADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2009 E 2014
 Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

GRUPO INCORPORADOR	EMPR.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	UNID.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	PARTICIPAÇÃO DO PMCMV (%)	MÉDIA UNID./EMPR.
CYRELA	55	7,8%	10.948	12,69%	19,0%	199
PDG REALTY	33	4,7%	7.364	8,54%	32,5%	223
MRV	21	3,0%	7.119	8,25%	66,8%	339
CALÇADA	23	3,3%	5.174	6,00%	0,0%	225
TEGRA	27	3,8%	4.477	5,19%	7,0%	166
EVEN	14	2,0%	3.460	4,01%	0,0%	247
CALPER	12	1,7%	3.218	3,73%	0,0%	268
TENDA	12	1,7%	3.166	3,67%	82,3%	264
MDL REALTY	8	1,1%	2.920	3,39%	48,6%	365
CURY	10	1,4%	2.805	3,25%	100,0%	281
RIO DE JANEIRO	705	100%	86.259	100%	23,8%	122

na cidade do Rio de Janeiro dentro desse segundo período, conforme indicado na Tabela 4.

Algumas dessas empresas apresentaram um percentual bastante relevante de sua produção associada ao programa, como foi o caso da MRV, Tenda e Cury, que já tinham sua atuação voltada para esse perfil. No entanto, o programa também teve participação importante na produção de outras incorporadoras, como Cyrela, PDG Realty e MDL Realty, cuja atuação não se restringia ao segmento econômico, reforçando seu papel no aquecimento do setor como um todo.

Em termos da inserção territorial, observou-se uma clara sobreposição entre as empresas que mais usaram o PMCMV na cidade e as que mais produziram nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste. Foi o caso da MRV, Tenda e Cury, que direcionaram grande parte de sua produção para

regiões como Bangu, Campo Grande, Pavuna, Madureira e Santa Cruz. Entretanto, vale ressaltar que as demais empresas também exploraram em alguma medida essas novas frentes abertas pelo mercado. A Cyrela e a PDG Realty, por exemplo, seguiram com uma produção expressiva na Zona Sul e na Barra da Tijuca, bem como tiveram um grande volume de lançamentos em Campo Grande. A única exceção na lista acima foi a Even, que manteve uma produção de alto valor de mercado restrita aos bairros da faixa litorânea, mostrando que esse segmento manteve sua parcela tradicional do mercado.

Essa expansão do segmento econômico levou ao extremo as estratégias de standardização da produção. As incorporadoras que atuaram nesse mercado passaram a reproduzir, em todo o país, a mesma planta, o mesmo padrão de acabamento, o mesmo modelo construtivo e até as mesmas estratégias de divulgação e venda. Muitas incorporadoras passaram a adotar, ainda que de forma mais modesta, elementos consagrados pelo mercado imobiliário voltado para a alta renda.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a principal referência foi o padrão que marcou a expansão do setor na região da Barra da Tijuca. Chama a atenção na Tabela 4 o tamanho médio dos empreendimentos produzidos pelas 10 construtoras mais atuantes na cidade nesse período, passando de duas ou três centenas de unidades por lançamento. Tal condição foi, muitas das vezes, acentuada por estratégias de fracionamento dos lançamentos em diferentes “fases” ou “etapas”, ocupando terrenos contíguos, aumentando, assim, ainda mais essa escala.

Nesse período, a Tabela 3 indica também que o tamanho médio dos empreendimentos seguiu muito maior nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste em relação às regiões da faixa litorânea. Isso pode ser compreendido como uma decorrência das estratégias de mercado das incorporadoras, com a expansão voltada para o segmento econômico

baseada na produção padronizada de grandes empreendimentos em frentes de expansão urbana.

Esse processo foi favorecido pela disponibilidade de grandes áreas desocupadas em decorrência do esvaziamento industrial ocorrido nas décadas de 1990 e 2000, especialmente em bairros da Zona Norte, posteriormente incorporadas aos bancos de terra das empresas. Eram áreas já servidas por infraestrutura e conectadas às redes de mobilidade urbana da cidade, o que contribuiu para impulsionar a dinâmica de valorização e capitalização imobiliária observada na região (Alves, 2021).

No caso dos bairros do extremo da Zona Oeste, essa expansão foi favorecida por uma urbanização ainda rarefeita em muitas áreas, com grandes glebas à disposição das incorporadoras, facilitando a produção de empreendimentos residenciais em grande escala. Vale ressaltar ainda que as estratégias de implantação dos empreendimentos nessas frentes emergentes mantiveram como preponderante o uso da tipologia de ‘condomínio fechado’, em sua ampla maioria com torres verticais, refletindo a lógica de standardização da produção e favorecendo um quadro de fragmentação e segmentação do território (Alves, 2021).

Portanto, foi um período marcado pela diversificação da atividade imobiliária na cidade, em que o mercado teve uma expansão expressiva com a abertura de frentes de acumulação além das frentes já tradicionais na faixa litorânea. Foi também quando ele esteve menos concentrado na série histórica considerada, com as dez empresas mais atuantes, sendo responsáveis por apenas 30,5% dos empreendimentos e 58,7% das unidades lançadas na cidade. A variação no valor médio do metro quadrado e no valor médio de venda dos imóveis lançados, conforme indicado na Tabela 3, revela que as frentes já consolidadas e as frentes emergentes mantiveram diferenças relevantes, reforçando um padrão de segmentação já característico do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro.

Contudo, esses dados apontaram também para uma complexificação da rede urbana da cidade, com o fortalecimento de centralidades das zonas Norte e Oeste, marcada pela consolidação do mercado voltado para as camadas médias.

3.3 EFEITOS DA CRISE (2015-2019)

Após dois períodos seguidos de expansão do setor imobiliário residencial, o mercado encerrou esse ciclo com uma queda brusca no volume de lançamentos no ano de 2015. Isso não foi exclusividade da cidade do Rio de Janeiro, uma vez que foi reproduzido um movimento geral de retração do setor no país (Faustino; Royer, 2022; Miotto, 2022). No terceiro recorte da periodização aqui adotada, entre 2015 e 2019, a produção imobiliária na cidade diminuiu significativamente, com o número de unidades lançadas caindo praticamente pela metade em relação ao período anterior e os empreendimentos tornando-se mais esparsos no território.

Chama a atenção a redução drástica da produção nas regiões da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, as duas principais frentes de expansão do setor até então, algo inédito na dinâmica imobiliária recente da cidade. Não é possível falar um esgotamento do potencial de exploração dessas frentes, dado que ainda há grande reserva de terra amplamente favorecida pelos investimentos em infraestrutura ocorridos durante o ciclo olímpico. Porém, fica evidente que houve um ajuste por parte do mercado. Isso pode ser explicado por mudanças na conjuntura macroestrutural, agravadas por particularidades da conjuntura local. De todo modo, esse período pode ser considerado o primeiro momento de desaceleração da produção nessas frentes desde o início da chamada “era dos condomínios fechados”, nas décadas de 1980 e 1990, quando foram redefinidas as estratégias de acumulação do setor na cidade (Ribeiro, 1997). Neste terceiro período,

a Barra da Tijuca e Jacarepaguá concentraram, respectivamente, apenas 7,3% e 14,84% das unidades e 10,4% e 15% do VGV lançado, conforme os dados descritos na Tabela 5.

Essa diminuição no volume de unidades lançadas não impactou da mesma forma todas as regiões da cidade, com diferenças relacionadas às especificidades dos segmentos de mercado preponderantes em cada caso. A Zona Sul manteve o padrão que foi recorrente ao longo de toda a série histórica, caracterizado por lançamentos com poucas unidades de alto valor de mercado, reafirmando sua posição de região mais exclusiva (e excludente) da cidade. Talvez por isso ela tenha sido menos impactada por esse ciclo de retração, dada a tendência dos mercados de alta renda a reforçar sua condição de reserva de valor para as elites em tempos de crise. O quantitativo de unidades residenciais produzidas seguiu estável em relação ao período anterior, ao passo que o valor relativo de sua produção em relação ao total da cidade disparou, com a região respondendo por apenas 4,3% do total de unidades lançadas na cidade, mas por surpreendentes 24% do VGV total. O percentual de unidades colocadas à venda por valores acima de um milhão de reais, em valores da época, aumentou na região nesse período, chegando a 82% do total.

Nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste a produção também seguiu estável em termos do quantitativo produzido. Algumas regiões se reafirmaram nesse período enquanto importantes frentes de expansão para o imobiliário residencial, ampliando, assim, sua participação no mercado, como pode ser visto na Tabela 5. O caso mais expressivo foi o da região de Campo Grande, que passou a responder por 21% do total de unidades lançadas na cidade. Cabe citar também as regiões de Inhaúma, Madureira, Méier e Penha, na Zona Norte, que juntas chegaram a 23,7% do total de unidades lançadas. Além dessas, as regiões de Guaratiba e Santa Cruz, no extremo da Zona Oeste, chegaram a 14,5% do total. Vale lembrar que, no

TABELA 5:
PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL POR REGIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2015-2019) COM MÉDIA DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTO, VALOR GERAL DE VENDAS TOTAL E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES DE DOIS QUARTOS (VALORES NÃO CORRIGIDOS)
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

REGIÃO	EMPR.	UNID.	MÉDIA UNID./ EMPR.	VGv TOTAL	VALOR MÉDIO DO M² DA UNID. DOIS QUARTOS	PREÇO MÉDIO UNID. DOIS QUARTOS
BANGU	14	2.666	190	R\$ 404.610.524	R\$ 3.355	R\$ 171.052
BARRA DA TIJUCA	55	3.332	61	R\$ 1.484.013.929	R\$ 6.666	R\$ 498.345
CAMPO GRANDE	37	9.613	260	R\$ 1.418.667.383	R\$ 3.499	R\$ 152.260
CENTRO	5	611	122	R\$ 318.242.228	R\$ 13.981	R\$ 925.668
GUARATIBA	5	1.182	236	R\$ 159.752.200	R\$ 3.369	R\$ 141.255
ILHA DO GOV.	1	40	40	R\$ 7.798.800	R\$ 3.810	R\$ 194.970
INHAÚMA	8	1.888	236	R\$ 340.952.293	R\$ 4.312	R\$ 200.622
JACAREPAGUÁ	33	6.795	206	R\$ 2.132.846.553	R\$ 5.393	R\$ 319.530
MADUREIRA	13	2.475	190	R\$ 633.716.242	R\$ 5.730	R\$ 312.969
MÉIER	25	4.791	192	R\$ 1.317.004.279	R\$ 6.073	R\$ 340.393
PAVUNA	3	980	327	R\$ 135.250.880	R\$ 3.511	R\$ 153.221
PENHA	6	1.695	283	R\$ 431.365.400	R\$ 6.114	R\$ 322.364
RAMOS	1	180	180	R\$ 40.675.680	R\$ 5.058	R\$ 229.266
SANTA CRUZ	19	5.446	287	R\$ 747.663.932	R\$ 3.105	R\$ 140.319
TIJUCA	47	2.121	45	R\$ 1.254.809.871	R\$ 7.871	R\$ 573.715
ZONA SUL	52	1.970	38	R\$ 3.423.713.238	R\$ 15.883	R\$ 1.421.217
RIO DE JANEIRO	324	45.785	141	R\$ 14.251.083.432		

início da série histórica, muitas dessas regiões sequer tiveram lançamentos residenciais computados nas fontes consultadas.

A maior estabilidade no volume de produção observada nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste, mesmo diante do cenário de retração

do setor na cidade, decorre da predominância dos lançamentos voltados para o segmento econômico. Essa parcela do mercado manteve suas linhas de financiamento nesse período, inclusive contando com a manutenção dos subsídios do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, a despeito da piora generalizada dos indicadores macroeconômicos no país.

A conjuntura nacional passou a enfrentar uma série de retrocessos a partir de 2015, influenciada por uma piora no cenário internacional (Miotto, 2022), mas principalmente pela mudança no direcionamento das políticas de desenvolvimento econômico que vinham sendo implementadas pelo Governo Federal nos dois períodos anteriores. O governo adotou uma agenda recessiva, marcada por um forte ajuste fiscal e retração dos investimentos públicos, o que acabou agravando os indicadores sociais e econômicos.

Esse cenário foi marcado também pelo aumento do desemprego e pela queda da renda média da população (Royer, 2022), comprometendo a manutenção da demanda que tinha se constituído para o imobiliário residencial nos anos anteriores. A partir desse momento, inclusive, os distratos passaram a ser um dos principais problemas enfrentados pelo setor, impactando na condição financeira das incorporadoras (Miotto; Penha Filho, 2017). A crise política instaurada a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff contribuiu para agravar esse quadro, afetando a capacidade de ação do governo, com uma completa desestruturação do bloco de poder (Miotto, 2022), situação que culminou com o processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

O setor da construção civil e o setor imobiliário foram afetados por esse quadro de recessão econômica em uma proporção maior do que diversos outros setores da economia, levando a uma redução do volume de lançamentos e um reposicionamento das maiores empresas no mercado, com impactos sobre a dinâmica interna do setor (Miotto, 2022). As grandes

incorporadoras já vinham registrando uma desaceleração da produção em nível nacional desde 2012. Contudo, isso se agravou a partir de 2015, com redução no ritmo dos lançamentos, venda de ativos fixos e participações acionárias, redução do grau de endividamento, além de uma retração em termos de sua atuação geográfica (Mioto; Penha Filho, 2017).

O impacto no setor só não foi maior pela manutenção do PMCMV a partir dos recursos repassados pelo FGTS para o financiamento da Faixa 2 e Faixa 3, que sustentaram o volume de contratações no segmento econômico, pelo menos até 2019, quando o programa foi descontinuado (Mioto, 2022; Royer, 2022). Isso fez com que as empresas que tivessem uma atuação mais direcionada para esse perfil conseguissem sustentar a produção nesse ciclo, a exemplo da Cyrela e MRV (Mioto; Penha Filho, 2017).

TABELA 6:
DEZ EMPRESAS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS
LANÇADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2015-2019)
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

GRUPO INCORPORADOR	EMPR.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	UNID.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	PARTICIPAÇÃO DO PMCMV (%)	MÉDIA UNID./ EMPR.
TENDA	45	13,9%	12.085	26,4%	67,9%	269
CURY	12	3,7%	5.291	11,6%	51,2%	441
MRV	17	5,2%	5.234	11,4%	63,7%	308
DIRECIONAL	16	4,9%	4.989	10,9%	34,7%	312
CYRELA	14	4,3%	2.108	4,6%	17,2%	151
TEGRA	8	2,5%	1.606	3,5%	0,0%	201
PATRIMAR	6	1,9%	1.257	2,7%	48,7%	210
EVEN	7	2,2%	1.102	2,4%	0,0%	157
PASSOS	2	0,6%	760	1,7%	50,0%	380
CARVALHO HOSKEN	3	0,9%	680	1,5%	0,0%	227
RIO DE JANEIRO	324	100%	45.785	100%		141

Esse elemento é fundamental para compreender as tendências que marcaram a dinâmica imobiliária da cidade do Rio de Janeiro nesse período, em especial o protagonismo inédito assumido pelas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste no volume de unidades lançadas. Importante ressaltar que, além do contexto nacional de crise que se constituiu nesse período, as condições locais apresentaram alguns agravantes adicionais, como os efeitos da Operação Lava Jato sobre a economia local e a desestruturação das coalizões de poder formadas em torno do ‘ciclo olímpico’ na cidade, que fragilizaram as condições institucionais, principalmente a partir de 2016.

Com isso, teriam prevalecidos os segmentos de mercado com maiores garantias de sustentabilidade nesse contexto de incerteza, como aquele ocorrido com o segmento econômico ou com o segmento de altíssima renda. Um ponto que pesou a favor da cidade do Rio de Janeiro foi um redirecionamento dos investimentos das maiores empresas do setor para os mercados mais consolidados na região sudeste – algo feito, por exemplo, pela Cyrela, Gafisa e PDG Realty (Miotto; Penha Filho, 2017), estratégia que certamente evitou uma redução ainda mais evidente da atividade imobiliária na cidade.

Na lista das dez empresas que mais produziram na cidade nesse período, há uma prevalência de incorporadoras especializadas no segmento econômico, como Tenda, Cury, MRV e Direcional, com grande participação do PMCMV em suas produções. Foi um período de reconcentração do mercado, com essas dez empresas responsáveis por 40% dos empreendimentos e 77% das unidades lançadas. Apenas a Tenda respondeu por mais de um quarto desse total, conforme apresentado na Tabela 6. A presença da Tegra e da Even – que não tiveram nenhum empreendimento associado ao programa – indica que as incorporadoras voltadas para o mercado de maior renda continuaram atuando na cidade, embora em uma escala muito menor do que nos períodos anteriores.

O impacto desse direcionamento da produção para o segmento econômico sobre o processo de urbanização da cidade guarda suas complexidades e contradições, principalmente em relação à manutenção da estratificação da oferta no território por valor de mercado. A produção financiada pelo PMCMV teve uma inserção praticamente nula nos bairros da faixa litorânea da cidade, como indicado na Tabela 7. A região da Zona Sul e a região da Barra da Tijuca tiveram apenas um lançamento associado à Faixa 3 do programa ao longo de toda a série histórica, preservando o perfil já elitizado de sua produção imobiliária em áreas que já mantinham os níveis de renda da população mais altos da cidade.

Já nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste o cenário foi completamente diferente. Os dados indicam que o programa teve um papel central para o processo de urbanização dessas regiões nas duas últimas décadas, tendo sido decisivo na expansão do estoque residencial. O caso da região de Campo Grande é exemplar. Ao final da década de 2010, ela se consolidou como uma das principais frentes da cidade em termos de volume de unidades lançadas, firmando-se como importante centralidade da Zona Oeste. Cerca de 57% da produção no período esteve associada ao PMCMV, enquanto este esteve ativo. O mesmo pode ser dito sobre outras regiões, como Inhaúma, Madureira, Penha e Santa Cruz, que também tiveram uma produção expressiva associada ao programa, em alguns casos passando dos 60%, como indicado na Tabela 7.

Embora o PMCMV tenha sido central dentro do processo de reestruturação e expansão que marcou o setor imobiliário brasileiro nas décadas de 2000 e 2010, ele deixou evidente que a ampliação da produção residencial subsidiada dissociada de uma política urbana efetivamente redistributiva pode acabar perpetuando – ou mesmo – fortalecendo

TABELA 7:

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) NO VOLUME DE
UNIDADES LANÇADAS POR REGIÃO DA CIDADE

Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

	2003-2008		2009-2014		2015-2019		2020-2022	
	UH LANÇ.	PMCMV (%)	UH LANÇ.	PMCMV (%)	UH LANÇ.	PMCMV (%)	UH LANÇ.	PMCMV (%)
BANGU	-	-	2.328	78,8%	2.666	66,1%	179	-
BARRA DA TIJUCA	17.681	-	18.438	0,9%	3.332	0,0%	7.266	-
CAMPO GRANDE	1.594	-	10.949	55,8%	9.613	59,4%	3.516	-
CENTRO	1.616	-	1.995	10,9%	611	0,0%	4.201	-
GUARATIBA	-	-	2.435	34,7%	1.182	0,0%	1.900	-
ILHA DO GOV.	73	-	-	-	40	0,0%	-	-
INHAÚMA	1.189	-	3.134	30,7%	1.888	61,4%	570	-
JACAREPAGUÁ	19.696	-	22.787	17,3%	6.795	28,8%	3.018	-
MADUREIRA	1.530	-	4.478	49,0%	2.475	62,2%	2.147	-
MÉIER	3.267	-	4.925	21,1%	4.791	31,6%	2.833	-
PAVUNA	-	-	4.039	84,4%	980	100,0%	628	-
PENHA	160	-	2.607	24,9%	1.695	50,8%	240	-
RAMOS	-	-	560	0,0%	180	0,0%	2.432	-
SANTA CRUZ	-	-	1.636	49,4%	5.446	58,9%	2.040	-
TIJUCA	1.323	-	3.744	1,3%	2.121	0,0%	920	-
ZONA SUL	4.676	-	2.204	0,0%	1.970	0,0%	2.055	-
RIO DE JANEIRO	52.805	-	86.259	25,8%	45.785	40,8%	33.945	-

padrões desiguais de urbanização já historicamente consolidados⁹. Isso é algo que ficou evidente no caso da cidade do Rio de Janeiro, com uma completa ausência da participação do programa nas regiões historicamente mais bem servidas de infraestrutura urbana e serviços urbanos.

No último recorte da periodização aqui adotada, entre 2020 e 2022, a dinâmica imobiliária residencial na cidade voltou a registrar uma forte queda na produção em 2020, primeiro ano da pandemia causada pela COVID-19. No entanto, houve uma rápida recuperação nos anos seguintes, inclusive com níveis próximos ao auge da série histórica, conforme indicado na Figura 3.

Esse período foi marcado pelo retorno de Eduardo Paes ao comando do Executivo municipal, em 2021, o que teve implicações importantes no direcionamento da política urbana. Destaca-se a retomada de algumas tendências iniciadas no ciclo olímpico, que voltam a influenciar as dinâmicas do mercado imobiliário.

Cabe lembrar que a conjuntura nacional, que anteriormente havia permitido a expansão do imobiliário residencial nos períodos anteriores, modificou-se substancialmente em relação ao cenário macroestrutural, bem como em relação às dinâmicas internas ao setor. A mudança de direcionamento no Governo Federal a partir de 2019, com o início do governo de Jair Bolsonaro, trouxe um aprofundamento da agenda

9 Diversas contradições marcaram a execução do programa, especialmente no que diz respeito ao desenho institucional adotado, que partiu de uma proposta formulada pelo próprio setor da construção civil, com ênfase no cumprimento de metas quantitativas e grande protagonismo do setor privado (ROLNIK, 2015). Muito já se questionou, por exemplo, sobre sua efetividade enquanto política capaz de garantir a ampliação do direito à moradia e do direito à cidade, uma vez que o programa foi concebido, desde o início, mais como uma estratégia de estímulo ao crescimento econômico do que como uma política social propriamente dita.

ultraliberal no país e um desmonte das políticas sociais implementadas no ciclo político anterior, particularmente dos grandes programas de investimento. O PMCMV foi descontinuado, sendo substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, com poucos efeitos concretos sobre a produção imobiliária. Talvez o ponto mais relevante para o mercado nesse período tenha sido a mudança na trajetória da taxa de juros, que atingiu a mínima histórica em 2020, facilitando os financiamentos e promovendo expansão da demanda nos segmentos sociais de mais alta renda (Faustino; Royer, 2019). Essa expansão também foi beneficiada pelo aumento do teto dos financiamentos habitacionais via FGTS, reajustado para R\$1,5 milhões de reais em 2019.

Essas medidas podem ter contribuído para um redirecionamento da produção para os segmentos de maior valor de mercado. Os dados para a cidade do Rio de Janeiro dão indicações nesse sentido, com a região da Barra da Tijuca retomando sua posição de frente com maior volume de lançamentos da cidade, voltando a se aproximar dos patamares registrados durante o boom imobiliário, chegando a 21,4% do total de unidades e 35,2% do VGV total lançado na cidade. Já a região da Zona Sul amplia as diferenças no valor médio do metro quadrado e no valor médio de venda dos imóveis, em alguns casos quase cinco vezes superior em relação a outras regiões da cidade, como pode ser visto na Tabela 8. Tal período é também aquele em que voltaram a ser registrados lançamentos voltados ao mercado de luxo nas avenidas litorâneas de bairros como Ipanema, Leblon e Barra da Tijuca, com imóveis de altíssimo valor agregado, em alguns casos superando R\$ 20 milhões por unidade. Trata-se de uma dinâmica que segue se intensificando – inclusive, com novas estratégias por parte das incorporadoras, como a compra de hotéis na orla para conversão em edifícios residenciais.

Ao longo desse aquecimento recente do mercado de luxo nos bairros da faixa litorânea, pode ser visto na Tabela 8 uma redução, em

valores absolutos e relativos, do volume de unidades lançadas nas regiões suburbanas da zonas Norte e Oeste da cidade em relação ao período anterior. Isso pode ser explicado pelo fim do ciclo do PMCMV, diminuindo a demanda associada ao segmento econômico que havia sido induzida pelos incentivos nos dois períodos anteriores – ou, mesmo, pelo processo de redefinição das estratégias de mercado conduzida por

TABELA 8:
PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA RESIDENCIAL POR REGIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2020 E 2022 COM MÉDIA DE UNIDADES POR EMPREENDIMENTO, VALOR GERAL DE VENDAS TOTAL E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES DE DOIS QUARTOS (VALORES NÃO CORRIGIDOS)
Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

REGIÃO	EMPR.	UNID.	MÉDIA UNID./EMPR.	VGv TOTAL	VALOR MÉDIO DO M² DA UNID. DOIS QUARTOS	PREÇO MÉDIO UNID. DOIS QUARTOS
BANGU	1	179	179	R\$ 24.105.930	R\$ 3.322	R\$ 134.670
BARRA DA TIJUCA	53	7.266	137	R\$ 5.756.815.058	R\$ 9.225	R\$ 798.489
CAMPO GRANDE	9	3.516	391	R\$ 439.775.665	R\$ 3.550	R\$ 155.608
CENTRO	10	4.201	420	R\$ 1.328.039.565	R\$ 6.967	R\$ 340.513
GUARATIBA	6	1.900	317	R\$ 285.709.291	R\$ 3.577	R\$ 146.556
ILHA DO GOV.	-	-	-	-	R\$ 6.065	
INHAÚMA	3	570	190	R\$ 146.751.990		R\$ 271.619
JACAREPAGUÁ	17	3.018	178	R\$ 976.479.312	R\$ 5.753	R\$ 296.527
MADUREIRA	9	2.147	239	R\$ 467.470.802	R\$ 5.156	R\$ 251.926
MÉIER	14	2.833	202	R\$ 727.810.422	R\$ 6.364	R\$ 295.610
PAVUNA	3	628	209	R\$ 126.038.252	R\$ 5.249	R\$ 208.101
PENHA	1	240	240	R\$ 48.949.440	R\$ 5.031	R\$ 203.956
RAMOS	6	2.432	405	R\$ 409.141.592	R\$ 4.862	R\$ 203.753
SANTA CRUZ	6	2.040	340	R\$ 283.392.647	R\$ 3.363	R\$ 141.355
TIJUCA	18	920	51	R\$ 821.269.142	R\$ 7.869	R\$ 630.573
ZONA SUL	55	2.055	37	R\$ 4.503.222.630	R\$ 17.524	R\$ 1.354.617
RIO DE JANEIRO	211	33.945	161	R\$ 16.344.971.739		

algumas das grandes incorporadoras do país (Mioto; Penha Filho, 2017). Entretanto, o fato de praticamente todas as regiões seguirem com um volume de produção acima do registrado no início da série histórica sugere que, apesar da redução, cabe falar em uma consolidação definitiva dessas frentes de mercado, com destaque para a região de Campo Grande.

A principal novidade do período foi a consolidação de uma frente de expansão na região central da cidade – algo que não havia sido verificado desde o início da série histórica. A região aparece como a segunda da cidade em termos de volume de unidades lançadas, alcançando 12,3% do total. Vale ressaltar que, entre 2020 e 2022, foi lançado no Centro um número de unidades quase equivalente ao total registrado entre 2003 e 2019.

Esse boom imobiliário direcionado pode ser compreendido como efeito de uma sequência de mais de uma década de investimentos voltados à reinserção da região na dinâmica imobiliária da cidade, processo que remete às intervenções urbanas realizadas durante o ciclo olímpico. Destaca-se, nesse sentido, a implementação do Programa Porto Maravilha, lançado em 2009 como um ambicioso projeto de renovação urbana, com grandes investimentos em infraestrutura, embelezamento urbano, mobilidade, construção de equipamentos culturais e recuperação do patrimônio histórico. O programa favoreceu a expansão do mercado imobiliário corporativo de alto padrão, com a participação de grandes grupos econômicos, inclusive de capital internacional.

Mais recentemente, foi lançado, em 2021, o Programa Reviver Centro, estruturado como um amplo pacote de incentivos destinado a estimular a produção imobiliária residencial na região.

O ‘Reviver Centro’ vem obtendo avanços em seus objetivos, tendo reposicionado o Centro do Rio enquanto nova frente de expansão do setor na cidade, incorporando ao portfólio das incorporadoras novos

produtos imobiliários, sustentados por uma narrativa de “redescoberta” de seu valor histórico e cultural. Essa nova dinâmica tem se materializado na construção de grandes empreendimentos verticais, fazendo com que a região registre o maior tamanho médio de empreendimento de toda a série histórica, chegando a 450 unidades por lançamento. Muitos desses empreendimentos fazem uso dos benefícios concedidos pelo ‘Reviver Centro’ para converter antigos edifícios comerciais em residenciais, com prevalência de apartamentos de pequena metragem, frequentemente anunciados com estrangeirismos como lofts ou gardens.

Chama a atenção o fato dessa expansão para a região central estar sendo conduzida pela Cury, incorporadora que se especializou nos anos anteriores na produção para o segmento econômico. Ela assumiu a posição de empresa que mais produziu na cidade no período, como indicado na Tabela 9. Esse dado sugere que, pelo menos até o momento, a produção que está sendo direcionada para a região central não tem como alvo o público de alta renda da cidade, mas sim voltada para os segmentos de renda média e para investidores particulares. Os dados ainda são incipientes em relação a isso, embora o valor médio do metro quadrado e do valor de venda dos imóveis, bem abaixo dos valores registrados na faixa litorânea, deem indicações nesse sentido.

A série histórica considerada se encerra em um momento de reorganização do setor imobiliário no país, em que mudanças nas condições macroestruturais impuseram novas estratégias para as incorporadoras, refletindo nas tendências apresentadas pela produção. O caso da cidade do Rio de Janeiro tem suas especificidades em relação ao cenário nacional, por ser a segunda maior metrópole do país, contando com segmentos de mercado voltados para a alta renda consolidados e capazes de oferecer margens de lucro consideráveis em função dos ganhos locacionais proporcionados. Porém, as últimas duas décadas mostraram que a cidade pode oferecer outras possibilidades de acumulação para o setor, como foi

TABELA 9:
DEZ EMPRESAS COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2020-2022)

Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ e DataZAP+.

GRUPO INCORPORADOR	EMPR.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	UNID.	RELAÇÃO AO TOTAL DA CIDADE (%)	MÉDIA UNID./EMPR.
CURY	15	7,11%	7.014	20,66%	468
TENDA	15	7,11%	4.757	14,01%	317
VIVAZ RESIDENCIAL	13	6,16%	3.059	9,01%	235
PATRIMAR	7	3,32%	2.398	7,06%	343
CYRELA	19	9,00%	2.282	6,72%	120
MRV	8	3,79%	1.966	5,79%	246
DIRECIONAL	5	2,37%	1.580	4,65%	316
CALPER	3	1,42%	1.546	4,55%	515
FORMACCO CEZARIUM	4	1,90%	1.052	3,10%	263
VITALE	6	2,84%	843	2,48%	141
RIO DE JANEIRO	211		33.945		161

o caso da consolidação das frentes associadas ao segmento econômico nas regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste, ou mesmo dessa nova frente na região central.

4. Considerações finais

O processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro guarda grande complexidade, particularmente no que tange ao quadro de desigualdades socioespaciais constituído ao longo do último século.. Trata-se de um território segmentado a partir da renda da população residente, em que se evidencia a persistência de uma polarização entre os bairros da faixa

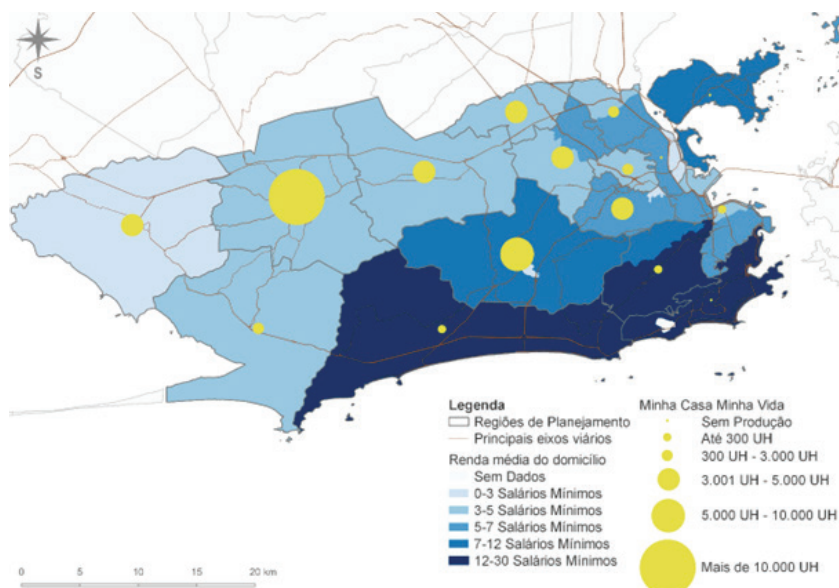
litorânea e os bairros das regiões suburbanas das zonas Norte e Oeste. Os dados apresentados neste texto buscaram oferecer elementos empíricos para aprofundar essa discussão, tendo como referência a dinâmica do setor imobiliário residencial – capaz de fornecer indicações importantes sobre a manutenção (ou não) dessa estrutura, em um contexto de franca expansão do setor e significativa diversificação do mercado.

As informações analisadas reforçam inferências já apontadas pela bibliografia, indicando que, ao longo da série histórica, a urbanização da cidade foi marcada, de maneira geral, por três tendências principais (Ribeiro, 2015; Cardoso; Lago, 2015). A primeira refere-se à elitização das áreas que já concentravam os estratos de alta renda, que se tornaram ainda

FIGURA 4:

UNIDADES FINANCIADAS PELO PMCMV NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO POR REGIÃO (FAIXA 2 E FAIXA 3) COM INDICAÇÃO DA RENDA MÉDIA DO DOMICÍLIO POR REGIÃO

Fonte: Elaboração própria, com dados da ADEMI-RJ, DataZAP+ e Censo IBGE 2010.



mais exclusivas e excludentes – como verificado nas regiões da Zona Sul e da Barra da Tijuca. Essa tendência é evidenciada pelas elevadas diferenças no valor do metro quadrado e no valor de venda dos imóveis, pela baixa penetração das incorporadoras especializadas no segmento econômico e pela quase completa ausência de empreendimentos vinculados ao PMCMV.

A segunda tendência diz respeito à diversificação das zonas Norte e Oeste, em decorrência do espraiamento dos estratos de renda média, em bairros como Jacarepaguá, Méier e Campo Grande. São regiões que, embora tenham recebido significativa produção associada ao segmento econômico e contado com ampla participação do PMCMV, conseguiram sustentar um dinamismo que extrapolou esse perfil específico de mercado.

A terceira tendência refere-se à concentração cada vez mais evidente dos estratos de menor renda em áreas que já apresentavam esse perfil, como as regiões do extremo da Zona Oeste – Pavuna, Bangu e Santa Cruz. Nessas áreas, o peso do PMCMV foi determinante para a expansão da produção, como indicado na Figura 4.

Essas tendências não alteraram significativamente a ordem urbana historicamente constituída na cidade. Pelo contrário, contribuíram para demarcar com ainda maior nitidez os espaços de alta renda, que se segregam por opção, e os espaços de baixa renda, que se segregam por constrangimento (Ribeiro, 2015), reiterando uma lógica perversa e violenta de produção do espaço urbano. Essa crítica se aplica, por exemplo, à condução do PMCMV nas Faixas 2 e 3, conforme discutido ao longo do texto. O programa desempenhou papel fundamental na consolidação da expansão do segmento econômico, criando um “nicho de mercado” atraente para muitas das maiores incorporadoras do país, inclusive incorporando uma parcela da população que até então tinha dificuldade de acessar crédito imobiliário e ingressar no mercado formal. No entanto, essa expansão ocorreu sem promover uma efetiva democratização do

acesso à cidade, mantendo sua produção afastada das áreas com melhor infraestrutura e que mais receberam investimentos públicos no período – especialmente durante o ciclo olímpico.

Vale lembrar ainda que a expansão do segmento econômico contou com significativo subsídio público (Faustino; Royer, 2022), mesmo promovendo uma lógica de acesso à moradia baseada no endividamento de longo prazo, na qual prevaleceram os interesses de ampliação dos lucros do setor privado em detrimento de uma perspectiva mais universalista do direito à moradia.

Essa articulação entre poder público, setor imobiliário e capital financeiro – consolidada no país nas décadas de 2000 e 2010 como parte do processo de reestruturação do setor imobiliário nacional – teve impactos evidentes sobre os rumos da urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um processo marcado pelo aprofundamento das rodadas de neoliberalização e financeirização da dinâmica capitalista, no qual o urbano, cada vez mais segmentado e fragmentado, reafirma seu papel como fonte de extração de renda e constituição de novas fronteiras de acumulação.

5. Referências

- ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.
- ALVES, R. Reestruturação imobiliária e metropolização do espaço: a expansão das fronteiras da produção imobiliária de mercado no subúrbio carioca. In: GUIMARÃES, R.; BARBOSA, A.; MOREIRA, G. (Org.). **Meditações arquitetônicas**. Rio de Janeiro: Papeis Selvagens, 2021.
- BRUM, M. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, v. 16, n. 29, p. 179-208, 2013.
- CASTRO, D. et al. O projeto olímpico na cidade do Rio de Janeiro. In: SANTOS JR., O.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. (Org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.
- CAVALCANTI, M.; FONTES, P. Ruínas industriais e memória em uma favela fabril carioca. **História Oral**, v. 14, n. 1, p. 11-35, 2011.
- CAVALCANTI, M. Vida e morte do agrupamento 26: breve etnografia do Morar Carioca na "Barra Olímpica" (2011-2013). **Revista de Antropologia**, v. 60, n. 33, p. 211-235, 2017.
- FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Campinas, Campinas. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br>. Acesso em: 25 mar. 2025.
- FAUSTINO, R.; ROYER, L. O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 35, p. 147-171, 2022.
- LAGO, L. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- LAGO, L.; CARDOSO, A. Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação. In: RIBEIRO, L. (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LENCIONI, S. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **Eure**, v. 40, n. 120, p. 29-47, 2014.

MIOTO, B.; PENHA FILHO, C. Limites da concentração e centralização de capitais no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017.

MIOTO, B. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 35, p. 15-33, 2022.

OLIVEIRA, I.; RUFINO, B. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 35, p. 93-118, 2022.

RIBEIRO, L. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, L. A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese. In: RIBEIRO, L. (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 39, p. 407-431, 2017.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **Revista Eure**, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SHIMBO, L. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, J.; COSTA, H. (Org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. São Paulo: Arte, 2011.

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 2, p. 119-133, 2016.

XIMENES, L.; JAENISCH, S. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. In: CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (Org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

Sobre o autor

SAMUEL THOMAS JAENISCH

Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ). Graduado em Ciências Sociais (2008) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Planejamento Urbano e Regional (2011) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutor em Planejamento Urbano e Regional (2017) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi bolsista do Programa Pós- Doutorado Nota 10 e do Programa Pós-Doutorado Sênior, ambos da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ. Atualmente é professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

CAPÍTULO

04

**DINÂMICA IMOBILIÁRIA
NA METRÓPOLE DO
RECIFE:
MUDANÇAS
(E PERMANÊNCIAS) DIANTE
DA DISPUTA POR MARCOS
REGULATÓRIOS EM PROL
DO DIREITO À CIDADE OU
DE SUA MERCANTILIZAÇÃO**

1. Introdução

Este capítulo analisa a dinâmica empreendida pelo setor imobiliário na Região Metropolitana do Recife (RMR), conferindo foco às mudanças que tal dinâmica apresenta a partir dos anos 2000. Adota como perspectiva de análise o modo como o setor imobiliário se relaciona com a disputa entre dois marcos regulatórios que vem sendo estabelecidos no país desde a década de 1980: de um lado, os princípios redistributivos consolidados na Constituição de 1988 e seus instrumentos de regulamentação, que apontam para cidades mais democráticas e inclusivas; e, de outro, alicerçados nos princípios de expansão

e liberalização dos mercados e de sua inserção no processo de globalização, que seguem na direção da plena mercantilização das cidades.

A reflexão sobre a dinâmica imobiliária da metrópole do Recife leva em consideração mudanças na conjuntura nacional e local, que resultam em impactos nos marcos regulatórios em curso. No âmbito nacional, os avanços sociais conquistados na transição democrática dos anos de 1980 são sequenciados por estratégias neoliberais, nos anos de 1990, que reorientam as práticas e as funcionalidades do Estado, na perspectiva de responder aos interesses do mercado internacional, através da mercantilização de serviços, do desmonte das políticas sociais e do avanço de ajustes fiscais, abrindo espaço para a atuação mais forte da iniciativa privada e a expansão do capital financeiro, inclusive no setor imobiliário. Apesar de um período de avanços nas políticas sociais, na primeira metade dos anos 2000, o protagonismo do mercado privado avança no final dessa década, com impacto significativo no setor imobiliário, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No âmbito local, a reflexão leva em conta a inversão de conjuntura que impulsionou processos de mudança na metrópole do Recife que, após um período de estagnação e perda relativa de influência regional, nas décadas de 1980 e 1990, vivencia uma intensa dinamização econômica e promessa de reindustrialização

a partir dos anos 2000. Tal dinamismo foi propiciado pelo apoio do Governo Federal e induzido pelo Governo do Estado de Pernambuco, com a instalação de uma série de empreendimentos industriais em municípios periféricos da região na perspectiva de criar eixos de desenvolvimento (Souza; Bitoun, 2015). Apesar do arrefecimento da dinamização econômica na década de 2010, o impacto por ela gerado repercute em diversos setores, inclusive no imobiliário.

Mudanças na dinâmica imobiliária da metrópole do Recife tornam-se evidentes a partir do início dos anos 2000, quando a entrada de um volume significativo de capital estrangeiro dá suporte a grandes empreendimentos, instalados no litoral sul da RMR, por meio da associação do capital imobiliário com o capital turístico (Silva; Ferreira, 2011). As inovações que caracterizam esses empreendimentos imobiliário-turísticos de segunda residência que, inicialmente, privilegiam a demanda estrangeira, se estendem, posteriormente, para outros empreendimentos que se instalam nos novos polos metropolitanos, atraídos pela dinamização econômica anunciada. Novas estruturas urbanísticas de padrão econômico mais elevado do que as instaladas nos municípios periféricos da RMR, distantes do polo Recife, passam a ser implantadas pelo mercado imobiliário, no formato de grandes e mega empreendimentos – condomínios, loteamentos, bairros planejados – ampliando o protagonismo do setor privado na expansão do território metropolitano.

Com a perda do dinamismo desse processo na década de 2010, em decorrência da crise econômica que se aprofunda a partir do final da década anterior, o interesse do setor imobiliário-turístico é redirecionado para a demanda local, ao mesmo tempo em que se observa a paralisação da implantação de alguns empreendimentos em curso nos polos de desenvolvimento metropolitano, induzindo o setor imobiliário empresarial de maior porte a buscar novas áreas de atuação. Somente os empreendimentos do PMCMV continuaram a se expandir em municípios periféricos ao núcleo metropolitano, incentivados pelas condições estabelecidas na política habitacional. Por outro lado, acirra-se no núcleo metropolitano a disputa por áreas de interesse do setor imobiliário ocupadas por

assentamentos de famílias de menor renda. Nessa disputa, o Recife se destaca pelo confronto que se estabelece em torno da conquista histórica de suas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), situadas em locais privilegiados da cidade.

A reflexão apresentada neste capítulo procura demonstrar que, no processo recente de expansão da metrópole do Recife, “a terra urbana e os recursos públicos se sobressaem entre os objetos de disputa” (Souza; Diniz; Rocha, 2022, p. 14), a qual se expressa, de modo especial no âmbito do capital imobiliário, que tem na terra a base necessária para a sua realização. Em função dessa disputa, o entrelaçamento de interesses entre o setor imobiliário privado e o setor público, com rebatimentos na sociedade, resulta em diferentes formas e escalas de produção imobiliária, que assumem características distintas nos municípios da RMR, em função de suas dinâmicas de crescimento, configurando dois espaços de análise: um que contempla os municípios periféricos da RMR, que abrigam os novos polos de desenvolvimento; e outro que corresponde aos municípios litorâneos do núcleo metropolitano, que se inserem na dinâmica de expansão do polo Recife.

Estruturado em três itens centrais, além desta introdução e das considerações finais, este capítulo procura retratar a distinção entre essas duas dinâmicas. Inicia com uma breve caracterização de como se dá a estruturação do setor imobiliário local e de como se processam as mudanças neste setor, na passagem do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído em 1964, para o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado nos últimos anos da década de 1990, as quais se consolidam nos formatos que adquirem os empreendimentos imobiliários na metrópole recifense, a partir dos anos 2000.

Os dois itens seguintes, aprofundam reflexões desse período mais recente, buscando caracterizar como se expressam as estratégias do setor privado e o posicionamento da gestão pública municipal, na disputa pelos marcos regulatórios que, de um lado, propiciam a mercantilização da cidade e, de outro, buscam garantir direitos sociais e de acesso à cidade. O segundo item aborda as estratégias e as inovações adotadas pelo setor privado na implantação de grandes

empreendimentos nos municípios periféricos da RMR, cujo crescimento é impulsionado por empreendimentos econômicos instalados para dinamizar os eixos de expansão metropolitana. O terceiro item contempla a dinâmica imobiliária do núcleo litorâneo metropolitano, conferindo foco ao Recife, onde a exiguidade de espaços para a sua expansão acirra a disputa por assentamentos ocupados por famílias de baixo poder aquisitivo, na maioria sob a proteção do instrumento urbanístico-normativo das ZEIS.

2. Estruturação do setor imobiliário local e suas mudanças em face do processo de financeirização

Os anos 1960 representaram a estruturação de marcos fundamentais para o setor imobiliário brasileiro. Embora já houvesse no país a prática da construção e comercialização de imóveis, foi a criação, mediante a Lei nº 4.380/1964, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), juntamente com outros instrumentos financeiros – além do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), enquanto instituição pública voltada ao financiamento habitacional – que levou a uma profissionalização da incorporação, impulsionando o setor imobiliário nacionalmente e expandindo este mercado (Rolnik, 2019). Em complemento, destaca-se a importância da Lei nº 4.591/1964, chamada Lei das Incorporações Imobiliárias, na estruturação do mercado imobiliário e habitacional, uma vez que regulamentou a organização de propriedades imobiliárias sob a modalidade de condomínios (Royer, 2009), e outras fontes importantes de financiamento, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1966.

As empresas imobiliárias que atuavam na metrópole do Recife, concentradas em seu polo, muitas das quais se estruturaram a partir do SFH, do SBPE e do BNH, foram impulsionadas pela produção imobiliária habitacional. O BNH e

a promoção da habitação popular foram fundamentais para a consolidação de muitas dessas empresas locais.

A partir dos anos 1980, o Brasil enfrentou um período de estagnação econômica que, em conjunto com a extinção do BNH, em 1986, impactaram significativamente o setor imobiliário. Esse processo se deu em paralelo a um período de democratização do país e de adoção de medidas de socialização dos custos e benefícios na construção das cidades, que caracterizam os avanços da Constituição Federal de 1988 e de seus instrumentos de regulamentação que culminam com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

As empresas que já haviam se estruturado no período do BNH e do SBPE passaram, após o fechamento do BNH e diante da ausência de financiamentos na década de 1990, a adotar o autofinanciamento como alternativa para mobilizar capital e manter sua atuação no mercado imobiliário. No âmbito local, esse processo abrangeu as empresas de incorporação imobiliária de maior poder econômico, que se alinharam ao movimento nacional, em meio ao avanço das práticas neoliberais inauguradas pelo Governo Federal no início dos anos 1990, seguindo os preceitos definidos pelas agências internacionais e implementando, na segunda metade da referida década, uma série de reformas que abriram espaço para as privatizações, para a atuação mais intensa da iniciativa privada e para a expansão do capital financeiro, ampliando os problemas sociais já existentes. Esse processo ganhou novas bases quando, nos últimos anos de 1990, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), inserindo ou modificando uma série de regulamentações no arcabouço jurídico brasileiro, com a finalidade de aprimorar instrumentos financeiros, de modo a conectar o setor imobiliário com o mercado de capitais (Cardoso; Aragão, 2013).

É importante considerar que os mercados financeiros têm se expandido ao longo do tempo, com uma crescente desregulamentação e internacionalização, e que os ativos imobiliários foram essenciais nessa expansão. Isso foi analisado por diversos autores, a exemplo de Harvey (2013), que aponta, pioneiramente, para as repercussões da lógica financeira sobre o espaço urbano.

Diante das restrições que, até então, se colocavam ao setor imobiliário brasileiro, o novo marco regulatório foi estruturado para possibilitar maior disponibilidade de crédito: o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), instituído pela Lei nº 9.514/1997, operando em paralelo ao SFH, com uma fonte de recursos distinta. Enquanto o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), no qual se inseriu a política do BNH, operava com recursos de origem definida – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – o novo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), passou a operar com fundos flexíveis, captados em um mercado secundário de títulos e recebíveis imobiliários, por meio da combinação de fundos públicos e capital financeiro internacional (Fix, 2011).

À medida que no SFH o problema de acesso ao crédito imobiliário era solucionado primordialmente no âmbito estatal através dos bancos públicos, o SFI foi organizado como um arranjo financeiro de mercado com liberdade de contratação entre as partes interessadas. Assim, a lei que cria o SFI disciplina a criação de produtos financeiros, cuja negociação, no âmbito do mercado de capitais, permitiria captar recursos para o setor imobiliário a partir de produtos como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) e o Certificado de Créditos Imobiliários (CCI), entre outros. Com essas mudanças, o mercado imobiliário brasileiro se abriu para a financeirização.

Para além do afluxo de crédito proveniente de uma nova fonte, a grande mudança propiciada pelo SFI foi a criação de ativos com base imobiliária. Os novos instrumentos imobiliários instituídos viabilizaram a produção imobiliária a partir do mecanismo da securitização, que, conforme Fix e Paulani (2019, p. 647-648), consiste na “transformação do ativo financeiro resultante de uma relação débito/crédito original (a primeira rodada de atuação do capital como mercadoria) em algo novamente transacionável nos mercados, agora secundários (uma segunda rodada de atuação do capital como mercadoria, assentada no mesmo objeto)”. Para as construtoras e incorporadoras, a securitização representou, portanto, a independência do setor imobiliário em relação ao capital bancário, uma vez que a captação de recursos não precisaria mais ocorrer via empréstimo.

O rebatimento dessas mudanças na metrópole do Recife adquire algumas particularidades. Por se localizar em uma metrópole nordestina, periférica em relação às grandes metrópoles nacionais, e que não conta com expressivo acúmulo financeiro, as empresas imobiliárias locais não têm o potencial de outras empresas localizadas no sudeste do país. Nesse contexto, movimentos importantes caracterizam a repercussão das mudanças estabelecidas na virada do milênio: a associação entre o capital imobiliário e o capital turístico, que demarca a entrada do capital financeiro internacional na metrópole do Recife; a fusão de empresas e de capitais, inclusive o fundiário, para viabilizar a implantação de grandes empreendimentos; a abertura de capital de empresas do setor imobiliário na bolsa de valores e sua expansão para uma escala de atuação nacional; e a permanência de grande parte das empresas imobiliárias nos processos tradicionais de incorporação.

Na primeira metade da década de 2000, o Governo Federal adotou uma série de medidas de caráter social na perspectiva de retomar os marcos regulatórios mais inclusivos, estabelecidos a partir dos anos de 1980. Foi criado o Ministério das Cidades, que integra as políticas urbanas e entre elas a habitacional, e o Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), com programas habitacionais voltados para o setor popular; e são efetuadas mudanças no FGTS, mediante a Resolução 460/2004 do seu Conselho Gestor, que propicia a redução dos custos de financiamentos habitacionais, beneficiando os setores de menor renda. Contudo, na segunda metade dos anos 2000, houve um redirecionamento na política nacional na perspectiva de fortalecer a atuação do setor privado com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e do PMCMV, em 2009, que ampliou a atuação do setor imobiliário privado. O compromisso com os mais pobres foi, contudo, mantido, por meio dos vastos subsídios viabilizados nos programas habitacionais para as famílias de menor renda.

A dinâmica recente do mercado imobiliário local incorpora as oportunidades de ação propiciadas pelo Governo Federal. Adota estratégias de atuação na perspectiva de mercantilização do território metropolitano, porém apresenta

produtos diferenciados, como será demonstrado nos itens seguintes. Observa-se a tendência à implantação de grandes empreendimentos, o que exige o fortalecimento desse setor econômico, bem como a formação de corporações, que resultam da fusão de grupos imobiliários entre si ou com grupos vinculados ao capital industrial, ou aos capitais turístico e fundiário, entre outros, sendo que parte deles se articula ao capital financeiro nacional e internacional. Ressalta-se, porém, que parte das empresas imobiliárias locais, apesar de adotar estratégias que se alinham com o processo de mercantilização do território, mantém-se como empresas tradicionais de incorporação imobiliária.

Na tendência da reestruturação produtiva recente e do rearranjo do formato organizacional dos atores econômicos, os grandes grupos imobiliários que atuam na RMR vêm adquirindo força perante o poder público – estadual e municipal –, e exercem pressão para que sejam adotadas medidas que os beneficiem. Isso pode acontecer por meio dos contratos de parceria estabelecidos; da mudança de instrumentos de ordenamento territorial; da criação de zonas especiais com parâmetros de maior adensamento e verticalização, entre outros, para viabilizar e legitimar seus empreendimentos. Também pode ser via alterações de instrumentos legais que se consolidaram historicamente como protetivos de comunidades de baixo poder aquisitivo, residentes em áreas de interesse do setor imobiliário.

Um exemplo disso consiste nos conflitos estabelecidos no âmbito da revisão do Plano Diretor do Recife (2018-2020) em torno do instrumento das ZEIS, instituído há mais de 40 anos, para viabilizar o direito à permanência das comunidades residentes nos seus espaços de moradia. Tais conflitos são evidências da disputa de marcos regulatórios que contrapõe o direito à cidade com a sua mercantilização. Nesse contexto, o governo municipal assume um papel fundamental na mediação desses conflitos de interesse.

3. Inovações e perspectivas da mercantilização do território em grandes empreendimentos imobiliários nos municípios periféricos da RMR

A década de 2000 marcou o início de mudanças significativas na dinâmica da produção imobiliária da metrópole do Recife, tendo os empreendimentos imobiliário-turísticos como ponto de partida. Tais empreendimentos se inserem em um processo mais amplo de exploração litorânea da região Nordeste para o turismo, fomentado como alternativa para superar a crise iniciada nos anos 1980, que ganha maior dimensão com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE) em sua primeira fase, que durou de 1995 a 2001. Com uma conjuntura geral de maior abertura do país para o mercado internacional,

157

TABELA 1:

VOLUME DE CAPITAL ESTRANGEIRO EM TURISMO E IMOBILIÁRIO EM QUATRO ESTADOS DO NORDESTE: CEARÁ, RIO GRANDE DO NORTE, PERNAMBUCO E BAHIA

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Silva e Ferreira (2011, p. 7).

ANO	VALORES DE CAPITAL ESTRANGEIRO POR ESTADO E POR ANO (EM US\$ 1.000,00)					PERCENTUAL DE CADA ESTADO			
	CEARÁ (CE)	RIO GRANDE DO NORTE (RN)	PERNAM- BUCO (PE)	BAHIA (BA)	TOTAL	% CE/ TOTAL	% RN/ TOTAL	% PE/ TOTAL	% BA/ TOTAL
2001	10.356	10.356	-	11.798	32.510	31,9	31,9	-	36,3
2002	18.481	2.214	2.350	23.312	46.358	39,9	4,8	5,1	50,3
2003	20.961	8.154	2.850	42.284	74.248	28,2	11,0	3,8	57,0
2004	15.588	24.477	959	16.148	57.172	27,3	42,8	1,7	28,2
2005	29.822	37.189	1.253	89.964	158.228	18,9	23,5	0,8	56,9
2006	37.619	61.684	24.324	243.744	367.371	10,2	16,8	6,6	66,4
2007	153.801	96.719	4.799	49.699	305.018	50,4	31,7	1,6	16,3
TOTAL	286.629	240.792	36.534	476.949	1.040.904	27,5	23,1	3,5	45,8

na década de 1990, a zona costeira do Nordeste se constituiu na principal via de inserção do turismo brasileiro no mercado global. Posteriormente, já a partir dos anos 2000, o montante de investimentos estrangeiros em imóveis no Nordeste passou a ser crescente, como se pode observar na Tabela 1.¹

Como comentam Silva e Ferreira (2011), o ingresso do capital estrangeiro nos estados nordestinos para a compra de imóveis, terrenos, produção de condomínios, *flats*, etc., resultou no ingresso de pouco mais de US\$ 1 bilhão entre 2001 e 2007:

A saturação do mercado espanhol e português (com altos preços por m²) e a diversificação dos turistas europeus (aposentados e jovens), somados a valorização do Euro, foram alguns dos fatores que estimularam lançamentos imobiliário-turísticos nas feiras e convenções europeias entre 2003 e 2007, oferecendo resorts (modelo *timeshare*), condomínios fechados, *flats* e *Condoteis*. O Nordeste apontava como um novo destino às segundas residências, pelo baixo preço das terras e praias semicupadas (Silva; Ferreira, 2011, p. 7).

As mudanças específicas do setor imobiliário – e as transformações pelas quais este passou em suas bases econômicas – estruturaram localmente a implantação de grandes empreendimentos imobiliários de segunda residência, vinculados ao capital turístico, constituindo uma produção denominada como imobiliário-turístico. Esse tipo de produção abrange uma série de modalidades, associando os grupos empresariais do setor imobiliário a grupos hoteleiros, além de outros vinculados ao capital fundiário ou ao capital industrial. As diversas modalidades – *resorts* tradicionais, *condoteis*, *flats* e *apart* hotéis, condomínios fechados com serviços hoteleiros e os megaempreendimentos – possuem formas de propriedade integral, *timeshare*, fracionada ou administrada, todos com ampla oferta de serviços e equipamentos de lazer e segurança (Dantas, 2012).

1 A tabela 1 apresenta levantamento de dados realizado no Projeto “Metropolização Turística: Dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal: Estudos comparativos para o Nordeste” desenvolvido pelos núcleos dessas metrópoles, vinculados ao Instituto Nacional de Tecnologia (INCT/CNPq) – Observatório das Metrópoles.

Esses empreendimentos imobiliário-turísticos têm como base ações estatais, como o PRODETUR-NE, e se inserem em uma conjuntura de maior abertura do país ao mercado internacional na década de 1990, o que os vincula ao capital turístico, destinando-os à função de segunda residência, voltada inicialmente para uma demanda estrangeira. A crise de 2008 implicou diretamente o setor imobiliário: apesar de ter se iniciado nos Estados Unidos, repercutiu globalmente, atingindo os empreendimentos imobiliário-turísticos de todo o Nordeste brasileiro.

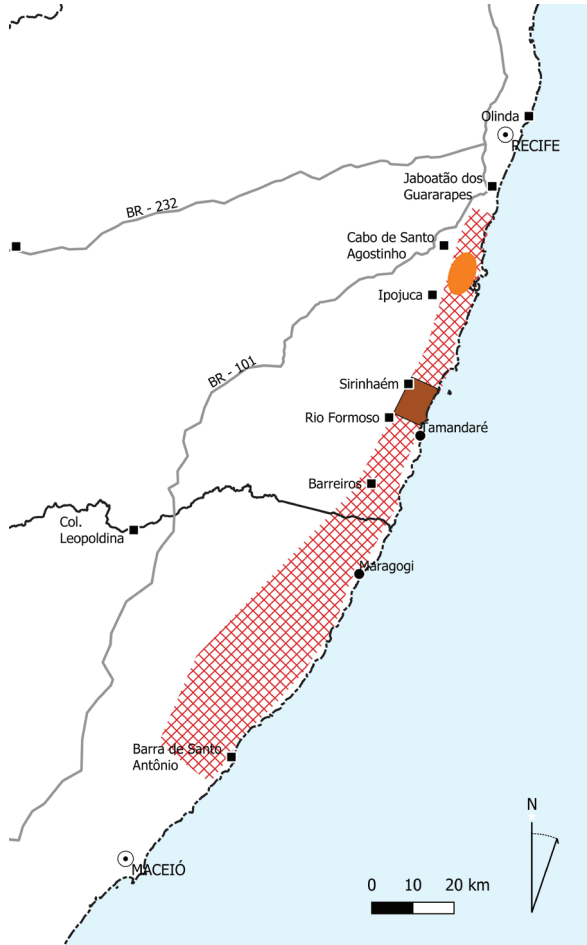
Em Pernambuco, as dificuldades para a implantação de investimentos turísticos em seu litoral retardaram a entrada de capital estrangeiro para a execução dos empreendimentos imobiliário-turísticos, que só se efetivou em 2002. Essas dificuldades também contribuíram para que a participação relativa de Pernambuco se apresentasse bem aquém da observada nos demais estados nordestinos – objeto de comparação na Tabela 1. Mesmo assim, mais de US\$ 36 milhões ingressaram no estado em seis anos (2002-2007), dando suporte e início à implantação de empreendimentos imobiliários de grande porte na metrópole do Recife (Souza, 2008).

O desencontro de interesses e de oportunidades para os investimentos turísticos no litoral pernambucano resultou em uma mudança da área inicialmente definida para implantação do PRODETUR-NE em Pernambuco, na década de 1990, para glebas disponibilizadas para o mercado, na década de 2000, situadas no litoral sul da metrópole do Recife (Souza, 2008). O Projeto Costa Dourada, originalmente concebido no âmbito do PRODETUR-NE, compreendia uma área litorânea localizada no sul de Pernambuco e no norte de Alagoas. Esse projeto não se concretizou devido aos elevados custos de implantação por abranger extensos trechos da costa – parte submetida à proteção ambiental –, bem como às dificuldades de endividamento do estado de Alagoas.

Apesar de ter sido posteriormente reduzido ao Centro Turístico (CT) de Guadalupe, no município pernambucano de Sirinhaém, o projeto também não avançou. Os investimentos em empreendimentos imobiliários vinculados ao turismo de segunda residência, voltados preferencialmente para uma demanda

FIGURA 1:
ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROJETO COSTA DOURADA E LOCALIZAÇÃO DO CT- GUADALUPE E DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIO-TURÍSTICOS

Fonte: Elaboração das autoras com base em Souza (2008, p. 12).



- LEGENDA**
- ▤ Projeto Costa Dourada (abrangência indicativa)
 - Centro Turístico (CT) Guadalupe
 - Empreendimentos imobiliário-turísticos
 - Rodovias
 - ▭ Limites Estados

estrangeira, passaram a ser viabilizados, a partir da década de 2000, em grandes glebas litorâneas dos municípios metropolitanos do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca. Dotadas de recursos naturais significativos, essas glebas se mantinham, até então, preservadas como reserva de valor, à espera de uma oportunidade economicamente atrativa para serem postas no mercado (Figura 1).

A implantação dos empreendimentos imobiliário-turísticos inicia na gleba localizada na praia de Muro Alto,² no município de Ipojuca, onde foram implantados, ao longo da década de 2000, cerca de 15 empreendimentos diversos – *resorts*, condomínios fechados, *flats* e *condhoteis*. Os grupos empreendedores são oriundos de parcerias estabelecidas entre empresas imobiliárias locais – Queiroz Galvão, Moura Dubeux, Machado Guimarães, e outras – e grupos hoteleiros, na maioria internacionais – Grupos Pestana, Teixeira Duarte, Dorisol, Enotel (Portugal), Ibis (do grupo francês Accor), entre outros (Souza, 2012).

Na gleba localizada no Cabo de Santo Agostinho foi implantado um bairro planejado – o Complexo Imobiliário Reserva do Paiva, que abrange 526 ha, com 8,5 km de extensão de praia e 5 km de rio, cercado por mais de 500 ha de Mata Atlântica preservada. O bairro foi planejado para ser construído em 18 etapas ao longo de 15 anos. Para sua implantação foi estabelecida a parceria entre a Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) e os proprietários da gleba – grupos Cornélio Brennand e Ricardo Brennand. O projeto contava também com a implantação de *condhoteis* e hotéis, tendo sido construído um hotel do grupo Sheraton.

Em paralelo a esse processo, as decisões econômicas do Governo Federal, na primeira metade dos anos 2000, de implantar empreendimentos estratégicos no Nordeste – especialmente em Pernambuco – para impulsionar o setor industrial local, alinharam-se às estratégias do então governo de Pernambuco, voltadas à

2 Esses dados são oriundos do Relatório da pesquisa “Metropolização Turística: Dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal: Estudos comparativos para o Nordeste”, desenvolvido pelo Observatório PE/Núcleo Recife, vinculado ao INCT/Observatório das Metrópoles, sob a coordenação da primeira autora.

atração de investimentos externos por meio de grandes projetos estruturadores, com o objetivo de aumentar a competitividade e superar a prolongada estagnação econômica, agravada pelo contexto global mais competitivo. Na perspectiva de criar polos de desenvolvimento nos eixos de expansão metropolitana, foram implantados: o Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), ao Sul (nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca); a montadora da Fiat, uma indústria de vidros e um polo de produção de hemoderivados, ao norte (no município de Goiana, situado além do limite da RMR, porém com impactos nos municípios metropolitanos de Igarassu e Itapissuma); e a Arena Pernambuco, com previsão de implantação da Cidade da Copa, ao oeste (no município de São Lourenço da Mata).

O lançamento do primeiro produto turístico da Reserva do Paiva ocorreu em 2007, contemplando um condomínio de 66 casas destinadas ao turismo de segunda residência, tendo como público-alvo investidores portugueses, espanhóis e ingleses. Contudo, a crise de 2008, ocorrida nos Estados Unidos, envolvendo o setor imobiliário, repercutiu na comercialização do empreendimento, retraindo o engajamento dos potenciais compradores europeus e redirecionando o seu público alvo para as famílias locais de renda elevada.³

Das 66 casas-objeto do primeiro lançamento da Reserva do Paiva no exterior, 55 foram vendidas para famílias de alta renda do Recife na perspectiva, para muitas delas, de se tornar sua primeira residência após a implantação de toda infraestrutura e serviços do empreendimento. Voltando, então, seus objetivos para uma demanda interna, os empreendedores também apostaram na possível demanda gerada pelos funcionários de alto padrão vinculados ao Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), localizado nas proximidades do empreendimento.

3 O impacto dessa crise se estende aos demais empreendimentos imobiliário-turísticos de todo o Nordeste brasileiro, que se destinavam, prioritariamente, à demanda estrangeira. Os imóveis produzidos passam, então, a contemplar demanda local, incluindo aqueles que os adquirem com opção de alugá-los por temporada.

Como desdobramento, a Reserva do Paiva adquiriu o formato de um bairro planejado voltado para a elite local, incorporando usos mais diversos e produtos imobiliários que vêm sendo reformulados, como edifícios verticalizados, para atender ao perfil da nova demanda. Mantém-se um grupo imobiliário e de administração do empreendimento, atualmente liderado pelos grupos de proprietários que se associaram ao projeto, ressaltando a importância do capital fundiário nesse novo momento da dinâmica imobiliária local. Por outro lado, empreendimentos dessa escala ressaltam o protagonismo do setor privado, que passa a assumir o papel do poder público municipal no planejamento e, muitas vezes, na gestão de extensos espaços urbanos.

A exemplo da Reserva do Paiva – e, também, na perspectiva da dinamização do CIPS –, outros grandes empreendimentos foram propostos: o bairro planejado Complexo Multiuso Convida Suape, no município do Cabo de Santo Agostinho, e o condomínio Engenho Trapiche, no município de Ipojuca, localizados nas proximidades do CIPS. No norte metropolitano, o empreendimento Fazenda Mulata foi implantado no município de Itapissuma, nas proximidades do polo automotivo. Integrando a proposta de construção da Arena Pernambuco, construída mediante uma parceria público privada com o governo de Pernambuco e em terras cedidas por este governo, o grupo Odebrecht Participações propõe a implantação da Cidade da Copa no município de São Lourenço da Mata, para atrair a população de médio e alto padrão para o oeste metropolitano (Quadro 1 e Figura 2).

Esses empreendimentos assumem formatos diversos:

- os megaempreendimentos do tipo ‘bairros planejados’ associam o uso habitacional a comércio e serviços, inovando na ampliação da escala dos empreendimentos e no programa previsto e incorporando equipamentos como shopping centers, edifícios empresariais, equipamentos de saúde e educacionais, entre outros, além de equipamentos de lazer e segurança, visando atender a um público de milhares de pessoas;

QUADRO 1:
EXEMPLOS DE GRUPOS ECONÔMICOS E INVESTIMENTOS NOS
GRANDES EMPREENDIMENTOS IMPLANTADOS NOS POLOS DE
DESENVOLVIMENTO DA METRÓPOLE DO RECIFE
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados de Leal (2012) e divulgados na Imprensa.

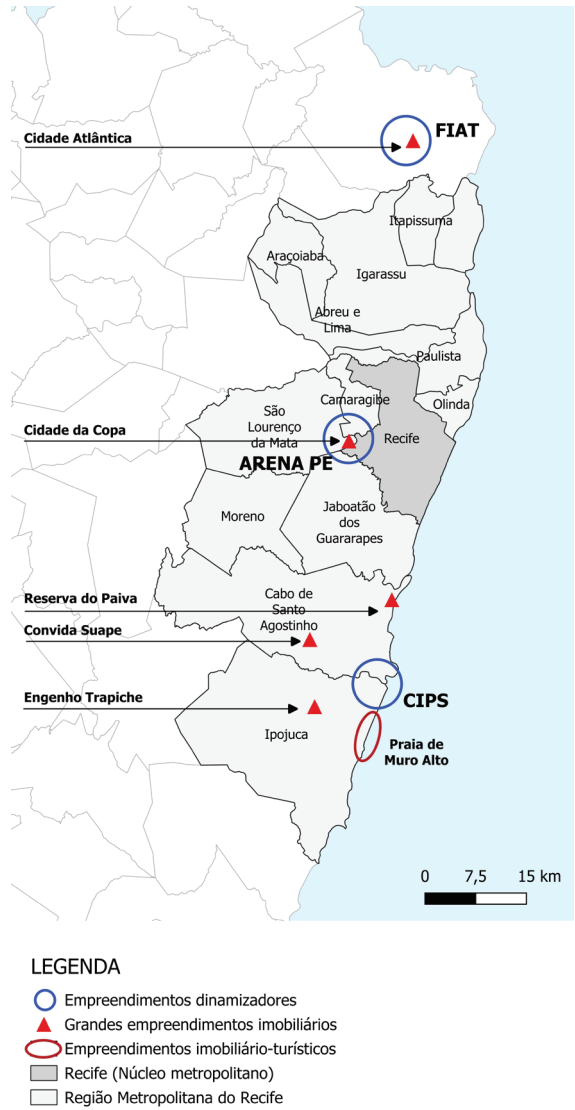
REGIÃO	MUNICÍPIO	EMPR.	EMPRESAS RESPONSÁVEIS	ÁREA (HA)	INVEST. (R\$)	HABITANTES PREVISTOS	% SOBRE MUNICÍPIO (2010)
SUL	CABO DE SANTO AGOSTINHO	RESERVA DO PAIVA	ODEBRECHT PARTICIPAÇÕES; GRUPO CORNÉLIO BRENNAND; GRUPO RICARDO BRENNAND	526	1,6 BILHÕES	40.000	21,10%
SUL	CABO DE SANTO AGOSTINHO	COMPLEXO MULTIUSO CONVIDA SUAPE	MOURA DUBEUX ENGENHARIA; CONE S/A	470	6,5 BILHÕES	100.000	52,80%
SUL	IPOJUCA	ENGENHO TRAPICHE – BAIRRO PLANEJADO	CYRELA BRAZIL REALTY; GRUPO QUEIROZ GALVÃO; GRUPO FRANCISCO DOURADO	200	3 BILHÕES	56.000	69,50%
OESTE	SÃO LOURENÇO DA MATA	CIDADE DA COPA	ODEBRECHT PARTICIPAÇÕES	240	1,6 BILHÕES	100.000	97,20%
NORTE	GOIANA	CIDADE ATLÂNTICA	CAVALCANTI PETRIBU; GL EMPR.; MOURA; QUEIROZ GALVÃO	400	3 BILHÕES	60.000	79,30%

- Já os empreendimentos que ampliam a escala dos ‘grandes condomínios horizontais e verticais’ incluem, em geral, inovações no produto imobiliário, surgindo nos moldes de condomínio-clubes, “que se caracterizam como conjuntos de vários edifícios que compartilham uma infraestrutura comum, sobretudo ligada ao lazer, como, por exemplo, parque aquático, academias, cafés, entre outros itens”, necessários ao padrão de consumo da população a que se destinam (Lima; Souza, 2022, p. 146);
- e, por fim, os ‘grandes loteamentos’, no formato de condomínio fechado, com *masterplan* definido e previsão dos equipamentos de lazer, segurança e serviços, demarcam os lotes a serem construídos pelos compradores.

Alguns aspectos são comuns aos empreendimentos apresentados, a título de exemplo, no Quadro 1 e na Figura 2: sua dimensão territorial; o volume de investimentos previsto; a associação de empresas – inclusive oriundas de outras regiões do país – com grupos que atuam na região, seja no ramo imobiliário, seja como proprietários fundiários; sua localização, que adota como critério a proximidade dos polos industriais e de serviços implantados nos eixos de expansão metropolitana, visando atender à demanda habitacional dos funcionários; bem como o relevante contingente populacional previsto para esses empreendimentos, alguns dos quais praticamente dobram a população do município onde se localizam, tomando como referência a população computada em 2010, ano próximo à fase de proposição desses projetos.

A concepção do bairro planejado Convida Suape, por exemplo, é elaborada considerando que o CIPS, em pleno funcionamento, contaria com 140 mil empregos. Abrangendo uma área de 470 hectares, o empreendimento previa a implantação de 25 mil moradias, destinadas a cerca de 100 mil pessoas, o que, na época de seu lançamento, representava pouco mais da metade da população do município em que se localiza. Apesar de a implantação das moradias não ter avançado, duas áreas foram doadas ao poder público para a instalação de equipamentos educacionais previstos no projeto: um campus do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), já em funcionamento, e um

FIGURA 2:
LOCALIZAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS NO ENTORNO DOS
POLOS DE DESENVOLVIMENTO DA RMR
Fonte: Elaboração das autoras.



campus da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), que está em fase de implantação.

Passados cerca de dez anos do período de lançamento, alguns dos mega e grandes empreendimentos, embora demarcados, não se materializaram, como grande parte do Convida Suape e a Cidade da Copa. Embora os efeitos da crise mundial de 2008 tenham sido, de certa forma, atenuados por medidas adotadas em nível nacional, a exemplo do PMCMV, a crise da economia brasileira, instalada a partir de 2014, impactou significativamente a concretização desses projetos. Em paralelo à retração da implantação dos grandes empreendimentos, na década de 2010, prosseguem aqueles vinculados ao PMCMV, adotando estratégias de localização similares na direção dos eixos de dinamização da metrópole recifense, segundo os moldes de condomínio-clubes, quando destinados às faixas 2 e 3.

Por sua vez, as áreas demarcadas para os empreendimentos não concretizados mantêm-se como reservas de valor dos grupos empreendedores, aguardando que tais localidades voltem a ser novamente atrativas ao mercado – seja nos moldes concebidos inicialmente, seja com a implantação de outros produtos imobiliários mais viáveis ao contexto local. De toda forma, é crucial o fato de que muitos municípios aprovaram alterações em suas legislações urbanísticas que viabilizaram esses empreendimentos e que persistem até hoje.

Muitas das áreas onde são propostos ou implantados os grandes empreendimentos correspondem a áreas outrora rurais (derivadas de antigos latifúndios) ou periurbanas, mantidas como reserva de valor por um longo período, e que, a partir dos empreendimentos, são convertidas em áreas de expansão urbana (Souza, 2008; Silva; Ferreira, 2011; Dantas, 2012). A perspectiva de maximização do lucro imobiliário fica implícita nesse processo de conversão do preço do m² da gleba rural para o m² do imóvel urbano.

A associação de grandes empresas imobiliárias, inclusive oriundas de outras regiões do país – a exemplo da empresa paulistana Cyrela Brazil Realty –, se concretiza por meio da fusão com empresas e capitais locais, muitas

vezes vinculados a famílias tradicionais, algumas das quais detêm grande concentração fundiária, aspecto crucial para a implantação e expansão tanto dos empreendimentos imobiliário-turísticos quanto de outras tendências emergentes, como os bairros planejados. Os grupos locais, na maioria, detêm prestígio e grande acessibilidade junto ao poder público local, o que facilita a aprovação dos empreendimentos e possíveis ajustes legais para essa aprovação.

Nesse contexto, como afirmam Souza e Bitoun (2015, p. 31), destaca-se a emergência de uma governança empreendedora na qual “o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática”. Por sua vez, o planejamento e a gestão desses grandes e megas empreendimentos pelo setor privado, transfere para este o protagonismo das soluções urbanas, até então, de responsabilidade do poder municipal.

4. A disputa entre a mercantilização do território e a garantia de direitos sociais conquistados nos municípios do núcleo litorâneo da metrópole do Recife

O papel central que o capital imobiliário assume na reprodução da nova ordem econômica, na atual fase de desenvolvimento capitalista, coloca o setor imobiliário no centro do debate dos marcos regulatórios que fundamentam a construção das cidades. De modo mais amplo, as mudanças que perpassam o setor imobiliário local se relacionam com transformações no próprio sistema capitalista que, na fase recente, propicia a expansão e liberalização dos mercados através da globalização (Harvey, 2013). Esse processo se pauta, de um lado, em uma crescente desregulamentação da economia, e, de outro, em mudanças no papel do Estado, que reduz suas funções e fortalece a atuação do setor privado.

No processo recente de ampliação e aceleração da acumulação, transformar a cidade se torna uma necessidade de reprodução do capital, o que traz, em si, dois aspectos centrais: “a criação perpétua de novas necessidades é uma condição essencial para a continuidade da expansão infinita da acumulação do capital” (Harvey, 2011, p. 91-92), o que, no caso do setor imobiliário, fundamenta a busca incessante por inovações nos seus produtos; e a transformação das cidades pelo setor imobiliário se efetiva por meio de repetidas reestruturações e renovações urbanas que, como assegura Harvey (2004), resultam no aumento da desigualdade no espaço construído da cidade e da exclusão social.

A concretização desses aspectos se torna evidente no desempenho do setor imobiliário em todo o território metropolitano, mas a disputa pelos marcos regulatórios em curso se expressa, de modo mais claro, nos municípios litorâneos do núcleo metropolitano, formado pelos municípios do Recife em conjunto com Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Apesar de apresentarem perda relativa de população nos últimos Censos Demográficos, bem como saldo populacional negativo no Censo de 2022, esses municípios concentram dois terços da população metropolitana, integrando a dinâmica de expansão do polo metropolitano (Souza; Fusco; Lyra, 2023).

Também revelam os maiores contrastes entre ocupações de elevado padrão construtivo e territórios marcados pela precariedade nas condições de moradia, infraestrutura e pela insuficiência de serviços e equipamentos públicos. Nesses municípios, a expansão imobiliária avança, em maior escala, no adensamento da orla marítima e introduz, a partir dos anos 2000, a intensa verticalização de empreendimentos residenciais. Esse processo se intensifica, em especial, no Recife, tanto em bairros tradicionalmente ocupados por famílias de média e alta renda quanto em novos espaços definidos pelo setor imobiliário como áreas de interesse. Devido à exiguidade do espaço urbano disponível nas zonas de interesse imobiliário desse polo metropolitano, poucos empreendimentos do tipo condomínio-clubes foram instalados. Por outro lado, a proliferação de grandes empreendimentos empresariais verticalizados e de alto padrão construtivo, nas

áreas de maior dinamismo do Recife, configura outra inovação em sua dinâmica imobiliária.

O destaque que o Recife assume nesse contexto justifica uma reflexão sobre a dinâmica imobiliária que nele se instala. Nas duas últimas décadas, o Recife deixou de ser a única centralidade da RMR – isto é, como polo metropolitano. Contudo, Souza e Bitoun (2015) afirmam que a cidade ainda detém a força de centro financeiro e de decisões, de sede das empresas e de serviços regionais e abriga os maiores contrastes entre ocupações de elevado padrão construtivo e territórios de elevada precariedade de condições de moradia e infraestrutura e pela insuficiência de serviços e equipamentos públicos.

A intensa e recente verticalização que caracteriza a cidade foi propiciada, entre outros fatores, pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 16.176/1996), que possibilitou a elevação da média de 20 para 40 pavimentos, ou mais, das novas edificações da cidade. O aumento do potencial construtivo, por sua vez, ampliou a valorização dos terrenos disponíveis e acirrou o interesse do setor imobiliários por áreas bem localizadas, onde residem famílias mais pobres.

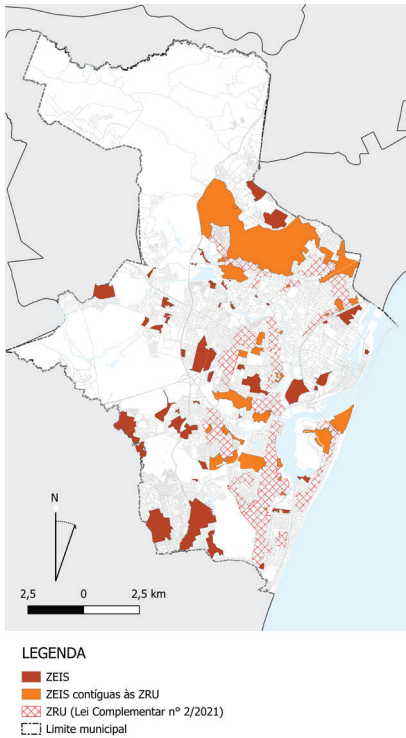
A proximidade entre os espaços em que residem as famílias de alto poder aquisitivo e aqueles que abrigam os mais pobres, gerando vizinhanças socialmente desiguais, constitui-se uma característica histórica do Recife. A pressão do setor imobiliário sobre os assentamentos dos mais pobres remonta há mais de um século. As lutas dessas famílias pelo direito de permanecer no seu espaço de moradia resultaram na conquista histórica das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife, institucionalizadas por lei municipal (Lei nº 14.511/1983), há mais de 40 anos, e de seu instrumento de planejamento e gestão – o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) – instituído por meio da Lei nº 14.947/1987. Além disso, vale mencionar a constituição do Fórum do PREZEIS (Decreto nº 14.539/1988), criado como espaço de articulação e deliberação com representantes instituídos das ZEIS, de ONGs, do movimento popular, da universidade e dos poderes públicos estadual e municipal, com assento nos conselhos da cidade.

A disputa em torno das ZEIS do Recife localizadas em áreas de elevado interesse imobiliário vem ressaltando a natureza ambígua do Estado, expressa na atuação do poder público local, em especial da gestão municipal. Se, por um lado, ao longo da década de 1980, o reconhecimento dos assentamentos precários levou o governo municipal do Recife a avançar na instituição das ZEIS, por outro, a expansão do setor imobiliário local também se beneficiava de alterações normativas nas legislações municipais, com mudanças nos zoneamentos, como a criação de zonas e a intensificação do uso e ocupação do solo por meio da flexibilização dos parâmetros urbanísticos.

A configuração de novas frentes de expansão contíguas às ZEIS se destaca à medida que também se intensifica a escassez de terrenos ocupáveis nas áreas de maior interesse do setor imobiliário. O acirramento das tensões e das pressões crescentes sobre essas zonas protegidas por lei municipal adquiriram expressão no processo de processo de revisão do Plano Diretor do Recife (Lei Complementar nº 2/2021), em que sobressaíram propostas que privilegiaram o setor empresarial atuante no mercado imobiliário e foram implementadas medidas que vão de encontro às disposições protetivas estabelecidas nas leis que instituem as ZEIS (Rocha; Lima, 2022).

O posicionamento ambíguo do poder público municipal nessa disputa de interesses se concretiza no novo Plano Diretor da cidade. De um lado, registram-se avanços no PDR-2021 em relação à consolidação das ZEIS, com ampliação dos perímetros de 21 ZEIS já reconhecidas, incorporando as comunidades de interesse social (CIS) contíguas a elas, e a inclusão de uma nova ZEIS situada no centro histórico, que durante muito tempo sofreu resistência de seu reconhecimento por parte do poder público. Dessa forma, o PDR-2021 registra 69 ZEIS do tipo 1 (assentamentos consolidados) que incorporam 219 (40%) das 545 CIS da cidade. De outro lado, flexibilizações normativas passaram a descaracterizar o aspecto protetivo, até então, vigente na legislação das ZEIS, propiciando avanços da iniciativa privada sobre elas.

FIGURA 3:
ZEIS DO RECIFE COM DESTAQUE PARA AS ZEIS FLEXIBILIZADAS PELO PLANO
DIRETOR DE 2021
Fonte: Souza, Lima e Rocha (2024, p. 3065).



A introdução de parâmetros que fragilizaram o instrumento das ZEIS, possibilita, por exemplo, que imóveis situados em ZEIS contíguas às Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), constituídas pelos principais eixos de mobilidade urbana, possam adotar os parâmetros das ZRU, condicionadas à anuência do Fórum PREZEIS (Figura 3). Esse quadro aprofunda ameaças que já vinham se estabelecendo anteriormente, tal como a aprovação da Lei Ordinária nº 18.772/2020 que possibilita o remembramento de lotes em ZEIS mesmo ultrapassando o limite de 250 m² (Rocha; Lima, 2022, p. 185), impactando ZEIS situadas em bairros valorizados do Recife.

No âmbito mais amplo do Recife, a definição do Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico Unitário igual a 1,0 para toda cidade, conforme estabelecido no PDR-2021, avança, segundo Rocha, Diniz e Jardim (2022, p. 572), para a concretização do direito à cidade, uma vez que confere “efetividade à captação do poder público das mais-valias urbanas por meio dos instrumentos urbanísticos redistributivos”, de modo a poder “fazer cumprir as funções sociais da cidade e da propriedade”. Contudo, para as ZEIS, em contraposição às legislações anteriores, que remetiam a definição dos parâmetros urbanísticos ao plano urbanístico de cada uma, o PDR-2021 estabelece o Coeficiente de Aproveitamento igual a 2,0 para ZEIS 1 (assentamentos consolidados) e igual a 4,0 para ZEIS 2 (novos assentamentos). Especialmente este último parâmetro, quando somado à liberação do desmembramento nas ZEIS situadas na ZRU, conduz à desproteção, até então em vigor, para essas ZEIS.

Em nova determinação, porém, com o objetivo de garantir a segurança da posse da terra aos moradores das ZEIS, o PDR-2021 estabelece que, antes da regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda, a área seja transformada em ZEIS. Com tal dispositivo, o poder municipal não somente reafirma o reconhecimento do direito das comunidades residentes nas ZEIS de permanecerem em seu local de moradia, mas busca potencializar esse instrumento urbanístico normativo municipal que tem a finalidade de assegurar tal permanência mediante parâmetros restritivos para o mercado.

No âmbito nacional, o município do Recife se tornou o único do país que vincula a aplicação dos novos instrumentos estabelecidos pela nova lei de regularização fundiária (Lei Federal nº 13.465/2017)⁴ às ZEIS já instituídas. Nesses termos, minimiza os efeitos negativos da referida lei que, ao restringir o processo de regularização apenas à distribuição de títulos para os moradores,

4 Com a Lei Federal nº 13.465/2017, surgiram novos instrumentos jurídicos para possibilitar a regularização fundiária, transferindo-se a propriedade do bem ou garantindo a posse no imóvel até que se preencham os requisitos para a aquisição da propriedade.

possibilita que, após a regularização e titulação, os imóveis se tornem passíveis de compra pelo mercado.

Avanços e retrocessos nos mecanismos de proteção das ZEIS – ora reforçando a garantia de direitos territoriais das comunidades mais pobres que nelas residem, ora beneficiando o setor imobiliário privado com medidas que possibilitam, seja o avanço sobre o território dessas zonas, seja a maximização do lucro na ocupação da cidade – revelam dois aspectos fundamentais: demonstram a capacidade estatal de intervir nos marcos regulatórios em disputa, uma vez que tal disputa concretiza ganhos e perdas por meio de políticas normativas estatais; e refletem a dupla pressão a que está submetido o Estado, evidenciando seu caráter fragmentado, perpassado por interesses diversos oriundos tanto do mercado quanto da sociedade que ele representa.

5. Considerações Finais

A dinâmica empreendida pelo setor imobiliário empresarial na metrópole do Recife evidencia a histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade – um calcado nos compromissos redistributivos para a construção de cidades mais inclusivas e democráticas; e outro alicerçado no avanço do mercado na construção das cidades e na apropriação dos ativos públicos. Essa disputa assume novas formas a partir da década de 2000, quando mudanças no setor imobiliário local, alinhadas a transformações conjunturais em âmbito nacional e local, conferem especificidades à dinâmica em pauta.

Dois movimentos da dinâmica imobiliária metropolitana avançam em paralelo, com naturezas similares, mas com distintas formas de materialização. A exemplo de outras metrópoles brasileiras e da América Latina, esses movimentos compreendem a expansão dos investimentos imobiliários para as bordas da malha urbana e para o periurbano, assim como o esvaziamento de antigas áreas centrais. Nesse contexto, configuram processos que **se distinguem nos municípios periféricos da metrópole** do Recife, onde se localizam os polos

de dinamização econômica da região, e nos municípios litorâneos do núcleo metropolitano (Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda), que concentram dois terços da população da metrópole e integram a dinâmica de expansão do polo Recife.

Em consonância com o crescimento econômico da região, nas décadas de 2000-2010, o setor imobiliário local se expandiu para a escala metropolitana, **materializando a sua produção em formatos distintos**: quando atua nos municípios periféricos, com a implantação de empreendimentos de larga escala – condomínios-fechados e bairros planejados – em grandes glebas localizadas nos interstícios e bordas da malha urbana, em áreas periurbanas ou rurais (Lima; Souza, 2022); e quando atua nos municípios litorâneos do núcleo central, fortalecendo padrões já existentes e introduzindo como inovação uma intensa verticalização nos bairros de maior valor imobiliário. Nesses contextos, **os formatos organizacionais também diferem**, registrando-se associações de grupos econômicos para implantação de empreendimentos em larga escala, em paralelo à atuação de grupos incorporadores tradicionais atuando isoladamente no núcleo central.

No contexto dos grandes empreendimentos propostos e/ou implantados nos municípios periféricos, constata-se, nos produtos imobiliários, **a difusão de novos padrões habitacionais e as inversões imobiliárias**, ambos destinados aos grupos de alta e média renda, por meio da produção de megacondomínios verticais e horizontais, com seus aparatos de isolamento, que além de impedirem a porosidade urbana, ampliam a segmentação do território e as desigualdades socioespaciais no seu entorno, afirmando crescentemente a lógica do capital na produção e reprodução das cidades. Grande parte desses novos empreendimentos apoia-se num conjunto de infraestrutura que congrega itens de lazer, aparatos de segurança privada e contato com a natureza, aspectos que se mercantilizam, compondo os argumentos de venda para atrair as famílias de mais alta renda.

Quanto às corporações estabelecidas para implantação dos grandes empreendimentos, os grupos externos ou locais se associam, em geral, aos

proprietários da terra, destacando **a importância do capital fundiário na maximização dos lucros oriunda do processo de transformação de imóveis rurais para urbanos**. Em geral, essas associações incorporam grupos de prestígio e de grande acessibilidade junto ao poder público local, o que facilita a aprovação dos empreendimentos e os possíveis ajustes legais para essa aprovação, inclusive a modificação do perímetro urbano, para abrigar o empreendimento, e a criação de zonas específicas com suas características. Configura-se, como aponta Souza e Bitoun (2015), a emergência de uma governança empreendedora, bem como a transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas.

No âmbito dos municípios do núcleo metropolitano, além do adensamento das áreas de interesse imobiliário com edificações habitacionais e empresariais de elevada verticalização, ressalta-se a busca incessante do setor imobiliário por novas áreas para expansão de suas atividades. Nesse sentido, a pressão exercida sobre ZEIS localizadas em áreas de elevado valor imobiliário, passa a se intensificar.

Assim, **no núcleo metropolitano, instalam-se relações mais complexas entre a atuação mediadora do Estado frente ao setor imobiliário local e às comunidades pobres**, em virtude do fortalecimento de ambos, nas últimas décadas do século XX. Estruturado a partir da década de 1970, o setor imobiliário local adquire novo patamar a partir da década de 2000, com a fusão de empresas, a formação de grandes corporações e a fusão de capitais diversos. Os movimentos populares, por outro lado, articulam-se em redes nacionais e adquirem força para incidir politicamente sobre o poder público.

Por sua vez, o poder municipal assume um papel fundamental na disputa entre marcos regulatórios que orientam os diferentes interesses do mercado e das comunidades residentes nas ZEIS, uma vez que é principalmente por meio de sua instância normativa que o governo municipal se posiciona. Nesse contexto, sua natureza mediadora de interesses conflitantes na sociedade o conduz a materializar em dispositivos normativos um posicionamento ambíguo – ora favorecendo a expansão do setor imobiliário na sua busca pela mercantilização da cidade, ora reafirmando seu compromisso histórico de proteção do direito à cidade por parte das comunidades residentes nas ZEIS.

6. Bibliografia

- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.
- DANTAS, E. W. C. (coord.). **Metropolização turística: dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal**. Estudos comparativos para o Nordeste. Relatório Final. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.
- FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. 288 f.
- FIX, M.; PAULANI, L. M. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 4 (157), p. 638-657, out./dez. 2019.
- HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de J. A. Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- LEAL, S. M. R. Papel dos Atores Econômicos na Governança nas Cidades Brasileiras. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife: UFPE/MSEU, v. 1, n. 1, 2012. p. 62-82.
- RECIFE. **Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983**. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- RECIFE. **Lei municipal nº 14.947, de 30 de março de 1987**. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1495/14947>. Acesso em: 21 abr. 2023.

RECIFE. **Decreto nº 14.539, de 14 de dezembro de 1988.** Institui o Fórum Permanente do PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

RECIFE. **Lei nº 16.176, de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1618/16176>. Acesso em: 21 out. 2024.

RECIFE. **Lei nº 18.772, de 2 de dezembro de 2020.** Acrescenta o art. 15-A à Lei Municipal nº 16.719, de 30 de novembro de 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1878/18772>. Acesso em: 4 nov. 2024.

RECIFE. **Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021.** Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 21 abr. 2023.

ROCHA, D. M.; LIMA, B. A. F. Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? In: SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Recife. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 175-194.

ROCHA, D. M.; DINIZ, F. R.; JARDIM, F. O Novo Plano Diretor do Recife e o Direito à Moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 538-580, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52706>. Acesso em: 5 jun. 2024.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019. 424 p. (Ebook).

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 194 f.

SILVA, A. F. C.; FERREIRA, A. L. O imobiliário-turístico e o Nordeste brasileiro: dinâmicas econômicas e urbanas sobre o litoral. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, número especial EGAL, II semestre, 2011. p. 1-15.

SOUZA, M. A. A. O desencontro dos territórios de oportunidades para investimentos imobiliário-turísticos no litoral pernambucano: PRODETUR-NE versus setor privado. In: **Simpósio Fortaleza Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário**, 2008, Fortaleza. Trabalhos Completos. Fortaleza, 2008.

SOUZA, M. A. A. **Metropolização turística: dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal: estudos comparativos para o Nordeste**. Relatório de Pesquisa. Recife: Observatório PE/Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles, 2012.

SOUZA, M. A. A.; BITOUN, J. (org.). **Recife: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. Introdução. In: SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 1-17.

SOUZA, M. A. A.; FUSCO, W.; LYRA, M. R. B. Censo 2022 indica que a metrópole do Recife cresce na direção dos novos polos de desenvolvimento. **Boletim Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/IPPUR-UFRJ, Boletim 815, 21 dez. 2023.

Sobre as autoras

MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA

Professora titular aposentada da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE).

JANAINA APARECIDA GOMES DE LIMA

Professora substituta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE).

CAPÍTULO

05

**REESTRUTURAÇÃO
SOCIOESPACIAL E
DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS:
TRANSFORMAÇÕES
RECENTES NA REGIÃO
METROPOLITANA DE
ARACAJU**

1. Introdução

Em sociedades profundamente estruturadas por conflitos de classe, as desigualdades sociais se territorializam no espaço urbano conformando uma realidade complexa, simultaneamente fragmentada e articulada – ao mesmo tempo reflexo das estruturas sociais e condição para sua reprodução. Tal como propõe Corrêa (1999), o espaço urbano constitui um campo simbólico e de lutas, no qual se expressam e disputam projetos sociais distintos. Marcado por intensas transformações ao longo do tempo – decorrentes de interferências

articuladas em escalas nacional, regional e local –, o espaço metropolitano simboliza singularidades dos processos sociais, materializados em formas espaciais diversas. Nos últimos anos, tais processos têm revelado tendências à descentralização e ao enfraquecimento do núcleo central, à formação e fragmentação de setores residenciais com padrões de exclusividade explorados pelo mercado imobiliário, bem como à expansão periférica por meio da autoconstrução de moradias populares. Essas diferenças são apresentadas na cidade através da moradia, como produto do capital, que exclui uma parcela da população que não tem acesso à compra do imóvel.

A produção da habitação dita “formal” tem sido cada vez mais mediada pelos promotores imobiliários, cuja ocupação de áreas valorizadas é resultado da autosegregação conduzida pelos diferentes grupos sociais, tendo os níveis de renda como atributo diferenciador das formas de apropriação do espaço (Villaça, 2001). Nesse sentido, a partir do final do século XX, o mercado passou a difundir novos estilos de vida e “conceitos de moradia”, que articulam valores como segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços. As estratégias de *marketing* criam demandas para a valorização simbólica de novas áreas e

para implantação de produtos imobiliários, como os espaços fechados, localizados fora do tecido urbanizado (Caldeira, 2000).

Assim, o capital imobiliário diversifica sua atuação por meio da oferta de distintos produtos habitacionais, como condomínios verticais – de uso exclusivamente residencial ou misto (residencial com comercial/serviços ou com hotelaria) –, condomínios horizontais (casas prontas) e loteamentos fechados (venda do lote). A escolha da tipologia habitacional está atrelada ao valor do solo, ao público-alvo e à forma de inserção na cidade, seja em áreas adensadas (substituição de usos/imóveis), seja direcionando novas áreas para expansão (mediante parcelamentos do solo).

Aliado a isso, o Estado tem favorecido condições para circulação do capital através da promoção de políticas urbanas e habitacionais em parceria com o mercado da construção civil, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), concedendo protagonismo na reestruturação urbana e, assim, abrindo eixos de expansão intrametropolitana. Nisso, são reproduzidas estratégias mercadológicas semelhantes às adotadas para público de renda média e alta: a produção da habitação “popular” intramuros e verticalizada.

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA) tem apresentado, nos últimos anos, uma série de transformações no espaço urbano e metropolitano. Essas transformações são especialmente demarcadas pela crescente produção habitacional que o país vem promovendo desde o final dos anos 2000 mediante as injeções de recursos nacionais e internacionais para reestruturação especialmente das capitais.

Diante disso, este artigo busca apresentar uma trajetória das dinâmicas da produção imobiliária determinantes para a reestruturação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju (RMA) a partir dos anos 2000 associadas às intervenções do Estado, que incluem obras públicas e legislação urbanística.

O artigo está estruturado em quatro partes: a primeira apresenta a RMA e suas configurações socioespaciais; a segunda discute a produção habitacional do estado de Sergipe em parceria com o mercado, via subsídios dos programas federais; a terceira parte aborda a relevância da legislação urbanística para a expansão da produção da habitação; e por fim, a quarta parte aponta as transformações urbanas e os vetores de expansão metropolitana.

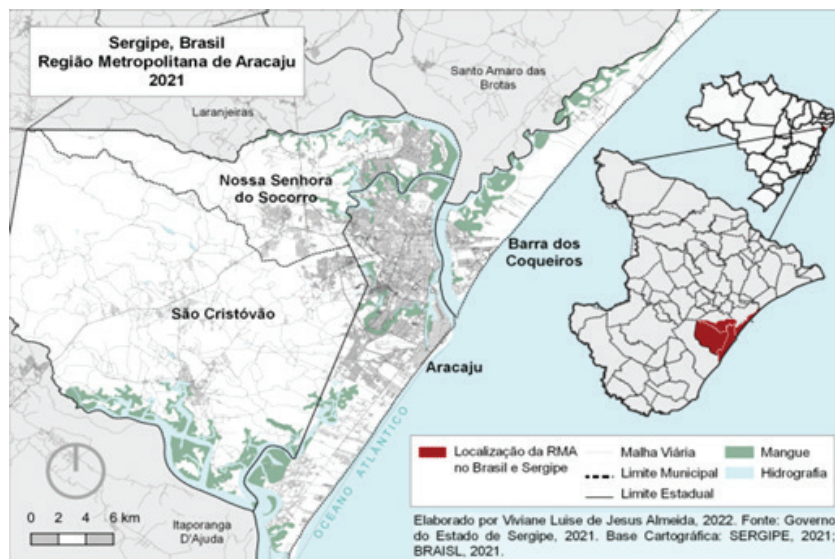
Para ter acesso às informações que viabilizaram este estudo – como localização, número de empreendimentos e de unidades habitacionais – foi realizada coleta de dados nos Alvarás de Licenciamento expedidos pelas prefeituras municipais, além de *Wikimápia*, *Google Earth*, que resultaram na elaboração de cartografias (França, 2019; Santos, 2022; Almeida; 2022; CEPUR, 2023; 2024).

2. Aracaju e a reestruturação do espaço metropolitano

Localizada no estado de Sergipe, a Região Metropolitana de Aracaju (RMA) é formada por quatro municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, conforme Lei Complementar nº 25/1995, interligados por eixos viários (Figura 1). Abrange 867,486 km², equivalente a 4% do território total de Sergipe, onde vivem, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE para 2022, 932.210 habitantes – ou seja, 42,81% da população do estado. Somente a capital concentra 602.757 habitantes, equivalente a 55% dos moradores metropolitanos, em função da concentração de empregos, comércio e serviços, infraestrutura e serviços públicos.

Para melhor compreender a estruturação da RMA é importante inicialmente apresentar, ainda que de forma sintética, aspectos demográficos do espaço metropolitano de Aracaju nos últimos 20 anos. Na primeira

FIGURA 1:
LOCALIZAÇÃO DE SERGIPE E DA REGIÃO METROPOLITANA (2021)
 Fonte: Almeida (2022).



década do século XXI, a RMA apresentou crescimento populacional de 23,70%, superior à variação em Sergipe (15,89%). Entretanto, no período seguinte, entre 2010 e 2022, houve uma redução desses números para 10,00% na RMA e 6,67% em Sergipe. A capital apresentou crescimento populacional de 23,75%, com redução para 5,53%, o menor índice da RMA. Esse processo de estabilidade na última década, com pouco crescimento demográfico da capital, também foi constatado em outras metrópoles, como Curitiba (1%), São Paulo (2%), São Luís (2%), Maceió (3%), ou mesmo, decréscimo populacional, como Salvador (-10%), Natal (-7%), Belém (-6%), Recife (-3%) e Rio de Janeiro (-2%) (IBGE, 2022) (Tabela 1).

Em contraponto, Barra dos Coqueiros teve o maior aumento entre 2010 e 2022, correspondendo a uma variação de 40,26% e 66,20% na primeira

TABELA 1:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): POPULAÇÃO TOTAL
(2000–2022)

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000, 2010 e 2022.

MUNICÍPIOS	2000	2010	%	2022	%
ARACAJU	461.534	571.149	23,75	602.757	5,53
BARRA DOS COQUEIROS	17.807	24.976	40,26	41.511	66,20
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	131.679	160.827	22,13	192.330	19,59
SÃO CRISTÓVÃO	64.647	78.864	21,99	95.612	21,24
RMA	675.667	835.816	23,70	932.210	10,00
SERGIPE	1.784.475	2.068.017	15,89	2.209.558	6,67
% SOBRE SERGIPE	37,86	40,41	-	42,18	-

187

e segunda década respectivamente, em detrimento de intervenções urbanas e legais, especialmente viárias, e da apropriação do solo por agentes imobiliários, e ações judiciais que bloquearam o licenciamento de empreendimentos em Aracaju. São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro apontam aumento de 21,23% e 19,58%, entre os anos 2010 e 2022, aproximando-se dos números da década anterior (Tabela 1).

3. Processos e dinâmicas imobiliárias na produção da habitação na Região Metropolitana de Aracaju (RMA)

Após um período de estagnação na construção de moradias na década de 1990, em função dos reduzidos investimentos e crédito imobiliário, diversos fatores nacionais e locais impulsionaram a retomada da produção imobiliária a partir dos anos 2000, promovendo reestruturação socioespacial. Isso demarcou um desenho da metrópole entrelaçada entre nuances da desigualdade, separação, exclusão e dominação de classes para atender interesses capitalistas. Nessa estrutura, o capital imobiliário

tem papel fundamental na produção de formas habitacionais fechadas, acarretando uma ocupação diferenciada do espaço em função das condições sociais (Corrêa, 1999).

A colaboração estreita entre os setores público e privado, juntamente com a interdependência dos mercados imobiliário e financeiro, resultou na recuperação do crédito, voltado para um novo grupo de consumidores: a classe média. Essa mudança foi fomentada pelos programas Arrendamento Residencial (PAR) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que ampliaram o acesso ao financiamento habitacional, a partir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com destaque ao volume inédito de recursos do segundo. A moradia como produto de mercado para a classe média impulsionou a economia durante a crise financeira global de 2008, influenciando o crescimento do mercado imobiliário no Brasil (Shimbo, 2011; Pereira, 2011).

Dentre as formas de produção habitacional, destaca-se a expansão dos condomínios residenciais em diferentes tipologias, processo que tem contribuído para o aprofundamento da segregação socioespacial e que, em grande medida, se dá com o apoio do Estado. Por um lado, a verticalização foi impulsionada por recursos federais direcionados ao setor da construção civil, especialmente voltados à implantação de empreendimentos destinados aos segmentos popular e econômico. Por outro, intervenções públicas – como a aprovação de legislações urbanísticas permissivas e a ampliação da infraestrutura viária – reforçaram a tendência de residência exclusiva em casas unifamiliares, situadas fora do tecido urbano consolidado e próximas a amenidades naturais, configurando os condomínios horizontais e loteamentos fechados voltados aos segmentos de renda média-alta e alta.

3.1 HABITAÇÃO POPULAR DE MERCADO E DE INTERESSE SOCIAL

Nesse sentido, destaca-se a relevância dos programas habitacionais na verticalização da Região Metropolitana de Aracaju (RMA), responsável pela produção de 223 empreendimentos entre 2001 e 2023, sendo 173 sob a forma de condomínios verticais, somando 40.730 apartamentos, que corresponde à 81% do total das unidades (Tabela 2). Destes, a maior parte foi destinada às famílias com renda de três a dez salários-mínimos.

O primeiro programa, o PAR, foi criado como uma forma de reativar a produção de conjuntos para a população com renda de até seis salários-mínimos. De acordo com Bonates (2008, p. 149), o “atendimento a essa

TABELA 2:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): PROGRAMAS
HABITACIONAIS, EMPREENDIMENTOS E UNIDADES(2000-2023)
Fonte: Elaboração própria. Caixa (2022), MDR (2021), França (2019),
Santos (2018), Almeida (2022), CEPUR (2023; 2024), levantamento de
campo, Google Earth, Wikimapia.

MUNICÍPIOS	PAR (2001-2008)		PMCMV1 (2009-2021)		PCVA (2021-2022)		PMCMV2 (2023)		TOTAL (2001-2023)	
	EMP.	UH	EMP.	UH	EMP.	UH	EMP.	UH	EMP.	UH
ARACAJU	39	6.850	86	19.776	5	1.155	3	684	133	28.465
BARRA DOS COQUEIROS	-	-	17	4.758	2	528	2	272	21	5.558
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	8	1.245	25	7.229	2	528	-	-	35	9.002
SÃO CRISTÓVÃO	-	-	34	7.256	-	-	-	-	34	7.256
RMA	47	8.095	162	39.019	9	2.211	5	956	223	50.281

faixa de renda andava relativamente arrefecido, uma vez que, entre 1993 e 1998, os programas se voltaram mais para a concessão de crédito direto aos cidadãos e à melhoria das condições de habitabilidade”.

Na Região Metropolitana de Aracaju (RMA), entre 2001 e 2008, o programa financiou a construção de 47 empreendimentos (25 destes sob a forma de casas em loteamentos residenciais, com exceção do bairro Jabotiana, que recebeu apartamentos), totalizando 8.095 unidades para famílias com renda de três a dez salários-mínimos. Em Aracaju, a maioria dos 39 empreendimentos (6.850 unidades) localiza-se em bairros carentes de infraestrutura e distantes do centro ao oeste e ao sul, incentivando a abertura de novas áreas de apropriação do solo pelo mercado imobiliário (França, 2019). Em Nossa Senhora do Socorro, por exemplo, são 8 empreendimentos, com 1.245 unidades (Santos, 2018) (Tabela 2).

Outra característica é a inserção desses empreendimentos no entorno daqueles conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), aproveitando-se da oferta de infraestrutura, glebas existentes e como estratégia de fomentar a ampliação do tecido, valorizando terrenos circunvizinhos. Isso ocorreu no Marcos Freire, no Complexo Taíçoca em Nossa Senhora do Socorro, e na capital, nos conjuntos Orlando Dantas (São Conrado), Augusto Franco (Farolândia), Santa Lúcia (Jabotiana), Duque de Caxias (Industrial).

Em 2009, o PMCMV foi criado com o intuito de impulsionar a economia através do setor da construção civil por meio da promoção de habitação para famílias que recebessem até dez salários-mínimos e divididas em faixas de renda. No entanto, apesar de seus esforços, o programa enfrentou críticas por não atender adequadamente às famílias de baixa renda diante da reduzida produção de moradias para o grupo relativo às faixas 1 e 1,5. Além disso, também enfrentou críticas por repetir equívocos de programas anteriores quanto à tomada de decisão sobre a localização

de empreendimentos, via de regra distantes de postos de emprego e de áreas urbanizadas, dotadas de saneamento básico, equipamentos e serviços públicos, resultando em graves problemas de inserção urbana.

No caso da RMA, isso contribuiu para a transformação da paisagem horizontal de bairros localizados nas bordas municipais em face da construção de condomínios verticais naqueles bairros que se localizam empreendimentos dos programas anteriores. Entre 2009 e 2021, um total de 39.019 unidades habitacionais em 162 empreendimentos foram contratados, sendo 145 na tipologia apartamento¹, com concentração da maior parte destes para a faixa 2 (três a seis salários-mínimos) (Tabela 3). Em 2023, o governo Lula retomou o PMCMV e, com isso, foram contratados cinco empreendimentos, sendo dois na Barra dos Coqueiros e os demais em Aracaju, que atendem famílias de três a dez salários-mínimos (faixas 2 e 3).

Nesse aspecto, o PMCMV teve papel relevante na transformação de bairros periféricos, cujos vazios (a maioria no entorno de empreendimentos de programas anteriores, ou terras com características rurais) foram substituídas por condomínios verticais, intensificando a extensão do tecido urbano para fora da capital, com formação de núcleos dispersos e segregados conforme a faixa de renda das famílias atendidas². O aquecimento do mercado para atender o segmento econômico fez com que as construtoras, até então voltadas exclusivamente para empreendimentos para renda média-alta, criassem empresas de segunda linha e optassem

1 Na forma de condomínio vertical fechado ou de loteamento residencial.

2 Aqueles destinados às famílias de até três salários-mínimos (faixas 1 e 1,5 - que não são de interesse mercadológico em face de uma baixa lucratividade) concentram-se em bairros de alta vulnerabilidade social, como Lamarão, Porto D'Antas e Santa Maria. Já aqueles que atendem as faixas 2 e 3 (rendimento mensal acima de três salários-mínimos) estão nos bairros Jabotiana e Aruana.

por terrenos mais baratos, somados à padronização dos projetos e racionalidade construtiva nos produtos de moradia fechada.

Em Aracaju, os bairros ao sul (Inácio Barbosa, Aeroporto, Aruana e Marivan) foram alvo da verticalização através de recursos do programa, com condomínios verticais de quatro a oito pavimentos, impactando a paisagem horizontal e introduzindo novas tipologias de moradia para classe média e média-baixa (faixas 2 e 3), com equipamentos privativos de lazer, como quadra de esporte, salão de festa e piscina. Na porção oeste, no bairro Jabotiana, o PMCMV foi propulsor da expansão para fora dos limites municipais, adentrando o bairro Marcelo Déda em São Cristóvão, formando um núcleo urbano contínuo que soma 69 empreendimentos, sendo 38 provenientes dos recursos do programa.

Nos demais municípios metropolitanos, ainda que incipiente, a *condominização* da moradia social merece ênfase pela localização e por induzir deslocamentos populacionais intrametropolitanos. Por exemplo, no caso do município de Nossa Senhora do Socorro, é marcada a concentração de empreendimentos na franja do Complexo Taíçoca, próximo aos conjuntos Fernando Collor e Marcos Freire, além de dois empreendimentos abertos e não condominiais na sede, com 500 unidades cada, fragmentando a malha viária, e acrescentando mais de 3.000 novos moradores em uma área sem infraestrutura. Outros exemplos de produção dispersa no município são um empreendimento no conjunto Jardins e outros dois que ficam às margens da Avenida Lauro Porto, recente eixo viário que interliga a capital à BR-235 por esse município. Na Barra dos Coqueiros, dos 17 empreendimentos do PMCMV, 15 são condomínios verticais e estão situados na antiga sede, cujos novos moradores (predominantemente faixas 2 e 3) foram seduzidos pelo discurso: “more a cinco minutos de Aracaju” ou “more no paraíso pertinho da capital”.

É importante destacar que, embora o discurso oficial do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) aponte para o direcionamento da produção habitacional às famílias de baixa renda – segmento que representa a maior parcela do déficit habitacional brasileiro –, na prática, a busca por maior lucratividade por parte das incorporadoras redirecionou os esforços do setor para o atendimento às faixas de renda intermediárias (Almeida, 2022). Como resultado, apenas 14 empreendimentos foram destinados à faixa 1 e 12 empreendimentos à faixa 1,5, totalizando 4.268 e 3.550 unidades habitacionais, respectivamente. Ao todo, foram 26 empreendimentos e 7.818 unidades voltadas a famílias de baixa renda.

Entre 2021 e 2022, o desempenho do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) não teve o mesmo “sucesso” quantitativo como o anterior: nove empreendimentos fechados com 2.211 unidades, com maior inserção na capital sergipana, excluindo o atendimento para faixa 1, sendo sete deles direcionados para o atendimento das famílias que se inserem nas faixas de renda 2 e 3.

3.2 HABITAÇÃO DE MERCADO

Sem dúvida, no que se refere à incorporação imobiliária voltada exclusivamente ao mercado, a verticalização configura-se como a forma predominante de produção da habitação e da cidade. Tal predomínio está relacionado à busca por maior lucratividade, o que se expressa na realização de 589 condomínios verticais – o que equivale a 79,59% do total de empreendimentos licenciados entre 2000 e 2023 – com forte concentração na cidade de Aracaju (ver Tabela 3).

Nos bairros dotados de infraestrutura – como 13 de Julho, Jardins e Farolândia – esse processo iniciado nos anos 60 foi impulsionado pela proximidade dos shoppings Riomar e Jardins, do Parque da Sementeira e no entorno das avenidas de acesso aos principais bairros e aos municípios

TABELA 3:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): CONDOMÍNIOS
VERTICAIS, HORIZONTAIS E LOTEAMENTOS FECHADOS (2000-2023)
Elaboração própria, com base em CEPUR (2023; 2024), levantamento
de campo, Google Earth e Wikimapia.

	CONDOMÍNIOS VERTICAIS		CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS E LOTEAMENTOS FECHADOS		LOTEAMENTOS RESIDENCIAIS*		TOTAL	
MUNICÍPIOS	EMP.	UH	EMP.	UH	EMP.	UH	EMP.	UH
ARACAJU	506	68.139	68	7.729	20	3.742	594	79.610
BARRA DOS COQUEIROS	34	8.476	32	15.022	2	594	68	24.192
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	18	5.553	5	407	12	3.042	35	9.002
SÃO CRISTÓVÃO	31	6.810	10	2.531	2	47	43	9.388
RMA	589	88.978	115	25.689	36	7.525	740	122.192

*Foram considerados os loteamentos residenciais vinculados aos programas de Arrendamento Residencial (PAR) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

do entorno (França, 2019). Esses condomínios foram projetados para atender famílias de média a alta renda, configurados por uma ou duas torres, com padrões construtivos e tamanho do apartamento diferenciados.

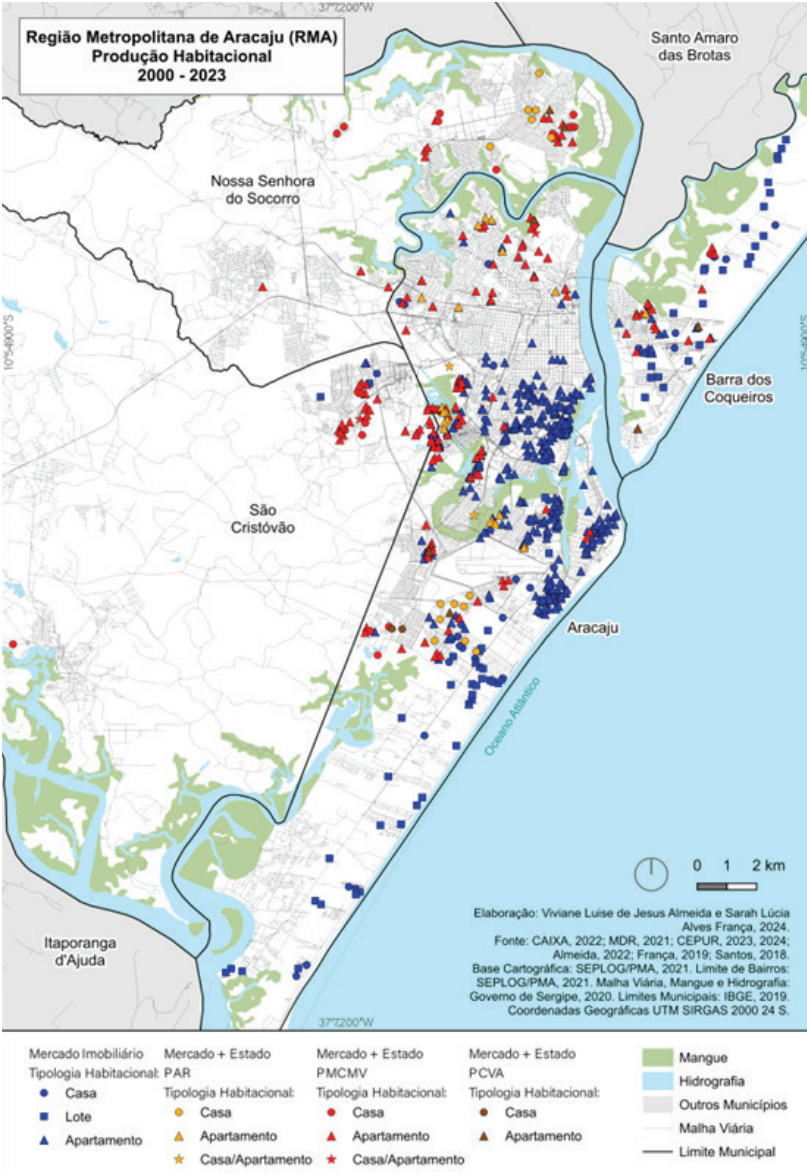
Entretanto, na última década, ficou marcada a incidência significativa de condomínios verticais do Coroa do Meio e Atalaia, de oito a 16 pavimentos construídos por empresas locais, beneficiadas pelas alterações na legislação, conforme a pesquisa de Santos (2022). Outra porção marcada pelo processo de verticalização corresponde aos bairros Grageru, Luzia, Inácio Barbosa, Ponto Novo, destacando-se a criação de novos “bairros”, como Garcia (13 de Julho), Alameda das Árvores (Luzia) e Alameda Serigy (Farolândia), com empreendimentos compostos por várias torres. Em contrapartida, a partir de um olhar para a porção norte da metrópole, verifica-se o reduzido número de empreendimentos para atender grupos

sociais de menor renda, localizados nos bairros Industrial (no entorno do shopping Prêmio), Porto D'Antas, Lamarão e Cidade Nova, o que comprova que a verticalização predomina em áreas destinadas para famílias de média e alta renda (Figura 2).

Contudo, outra dinâmica do setor imobiliário diz respeito à disseminação da tendência da moradia intramuros resultante da busca por *status* social e da difusão da violência urbana: os condomínios horizontais, ou “enclaves fortificados”, como intitula Caldeira (2000). Essa tipologia tem como produtos de venda o lote, cuja casa é construída posteriormente pelo proprietário (loteamento fechado) ou a casa é construída e entregue pela construtora (condomínio horizontal), somando 115 empreendimentos, com 25.689 unidades, majoritariamente destinada a uma população de média alta e alta renda de Aracaju (Tabela 3).

A antiga Zona de Expansão Urbana de Aracaju, dividida em seis bairros através da Lei nº 5373/2021, foi alvo dessa tipologia desde os anos 90, em função do baixo preço da terra e do tamanho dos lotes, que favorecia a concepção de empreendimentos em maior escala, apropriando-se das amenidades naturais como atrativos de mercado (França, 2019). À medida que a paisagem da ZEU mudava de rural para urbana, a população enfrentava uma série de intercorrências resultantes da relação desequilibrada entre condições ambientais e a produção imobiliária em larga escala, especialmente no atual bairro Aruana. A intensa impermeabilização do solo, sem macro e microdrenagem, com lagoas aterradas e lençol freático elevado, impactou negativamente a qualidade de vida dos moradores, devido aos recorrentes alagamentos, especialmente nas áreas recentemente ocupadas (França, 2019). Dessa forma, a população reivindicou, junto ao Ministério Público Federal, o direito a espaços de qualidade, cuja medida de bloqueio de licenciamento de novos empreendimentos adotada pela Justiça Federal de Sergipe resultou na busca por novas áreas para a reprodução do capital imobiliário:

FIGURA 2:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): PRODUÇÃO HABITACIONAL (2000-2023)
Elaboração: Viviane Almeida e Sarah França (2024).



a Barra dos Coqueiros, com características semelhantes à antiga ZEU, que possui baixo valor da terra, proximidade a elementos naturais e ocupação dispersa.

Nesse sentido, a perspectiva da expansão urbana ao longo da faixa litorânea, vislumbrada pelos agentes econômicos, se deu a partir do interesse de investidores nacionais, como a Alphaville Urbanizadora, e locais, como a Laredo Urbanizadora. Nesses locais surgiram os “condomínios pé na areia” na faixa litorânea, com acesso privativo à praia, em áreas distantes da sede, sem infraestrutura e serviços, como os Alphaville Sergipe e os “Alphaville” 1 e 2 (2.400 lotes). O resultado dessa ocupação intramuros, caracterizada por difíceis condições de acesso para pedestres, tem sido, além do aprofundamento da segregação socioespacial, a geração de expressivos impactos socioambientais sobre comunidades tradicionais que dependem da pesca, mariscagem e coleta de mangaba. Tais prejuízos decorrem, em grande parte, da “restrição de uso” da Praia da Costa, promovida pela presença de guaritas de acesso privado instaladas pelos condomínios, que inibem o usufruto desse espaço público pela população nativa.

Assim, observa-se que a descentralização da atuação do mercado imobiliário representa a criação de espaços de moradia para a população de maior renda, acompanhados pela demanda por comércio e serviços, com o surgimento de espaços privados, como o *Shopping* Prêmio, em Nossa Senhora do Socorro, o Parque *Shopping*, no bairro Industrial, e o recente anunciado Barra Mar *Shopping*, na Barra dos Coqueiros. Sem dúvida, essas instalações também estimulam a transformação socioespacial, sobretudo valorizando terrenos e excluindo a população do acesso à terra urbanizada. Importante ressaltar que esta forma de produção imobiliária tem se expandido de forma acentuada graças ao apoio do Estado, mediante índices urbanísticos generosos, via de regra atendendo às pressões promovidas pelo mercado e pelo setor da construção civil.

4. “Boiadas” urbanísticas no contexto da reestruturação do espaço metropolitano de Aracaju

198

Nesta seção, são apresentadas algumas das alterações ocorridas nas leis urbanísticas municipais complementares aos Planos Diretores, e que são reveladoras de transformações recentes na estrutura metropolitana de Aracaju, assim como indutoras de novas alterações voltadas para favorecer o setor imobiliário. Vale ressaltar que, embora não exista um plano metropolitano, tentou-se unificar, para efeito de análise, os macrozoneamentos dos quatro municípios, que apresentam as mesmas nomenclaturas de zonas e definições semelhantes, a fim de analisar a relevância da legislação como um fator impulsionador da reestruturação do espaço metropolitano. Isso porque o Estado, através das leis, tem sido propulsor da exploração capitalista da terra urbana, possibilitando maior capacidade de reprodução de empreendimentos, e consequentemente maior lucratividade, em face de uma definição de índices urbanísticos permissivos, e a alteração no perímetro urbano, substituindo o uso rural pelo urbano, e por conseguinte, ampliando áreas para parcelamento do solo urbano.

No caso da capital, a partir de 2000, a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), regulamentado pela Lei nº 42/2000, juntamente com outras legislações, como as Leis Complementares nº 74/2008 e nº 132/2014, introduziram novos aspectos no processo de verticalização no tocante ao gabarito (Santos, 2022). Apesar do zoneamento ser um instrumento de controle da ocupação, considerando níveis de adensamento populacional, capacidade de infraestrutura e acessibilidade e condições ambientais, a pequena (ou, em alguns casos, nenhuma!) diferenciação de índices urbanísticos, especialmente o coeficiente de aproveitamento ($CA = 3$ a 4 , sem pagamento de Outorga

Onerosa do Direito de Construir, em toda a cidade) fomentou um leque de possibilidades de livre escolha do mercado pelas áreas com atributos naturais ou construídos e com potencialidade construtiva para aproveitar, cada vez mais, o terreno, e convertê-lo em maior número de apartamentos. Nesses casos, apesar de a cidade ter sido dividida em Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), de Adensamento Básico (ZAB) e de Adensamento Restrito (ZAR), a que menos teve ocupação (ZAP) é a que tem mais oportunidades urbanas, contrapondo-se à ZAR que, apesar de ser “restrita”, recebeu 76 empreendimentos nas duas últimas décadas, delineando a formação de vetores de adensamento e de expansão urbana, definidos por França (2019) e França et al. (2024).

Essa questão trouxe entraves judiciais, com determinação de bloqueio de licenciamento na antiga Zona de Expansão Urbana, em 2009, e no bairro Jabotiana, em 2014, em função das ocorrências progressivas de alagamentos e inundações, como já assinalado. Isso provocou queda do número de empreendimentos licenciados na capital, tendo em vista que esses dois bairros eram aqueles que França (2019) levantou como os que mais receberam condomínios e unidades habitacionais entre 2000 e 2014.

Para a Barra dos Coqueiros, isso foi um dos fatores que contribuíram para transformações socioespaciais em função da busca por novas áreas para reprodução do capital com características semelhantes. Soma-se também a inauguração da ponte Governador João Alves, em 2006, que melhorou as condições de acesso, e a aprovação do Plano Diretor Sustentável e Participativo (PDSP) em 2008, com alterações nos índices urbanísticos e no macrozoneamento em 2014 (Lei Complementar nº 07), 2015 (Lei Complementar nº 09) e 2016 (Lei Complementar nº 04), que modificaram a totalidade do município em zona urbana e possibilitaram maiores oportunidades de lucros. Nessa última alteração, o PDSP estabeleceu, através do macrozoneamento, três zonas: Zonas de Adensamento Básico (ZAB), de Adensamento Prioritário (ZAP) e de Adensamento Restrito

TABELA 4:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): EMPREENDIMENTOS E
MACROZONEAMENTOS DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS (2000-
2023)
Fonte: Elaboração própria, com base em CEPUR (2023; 2024),
levantamento de campo, Google Earth e Wikimapia.

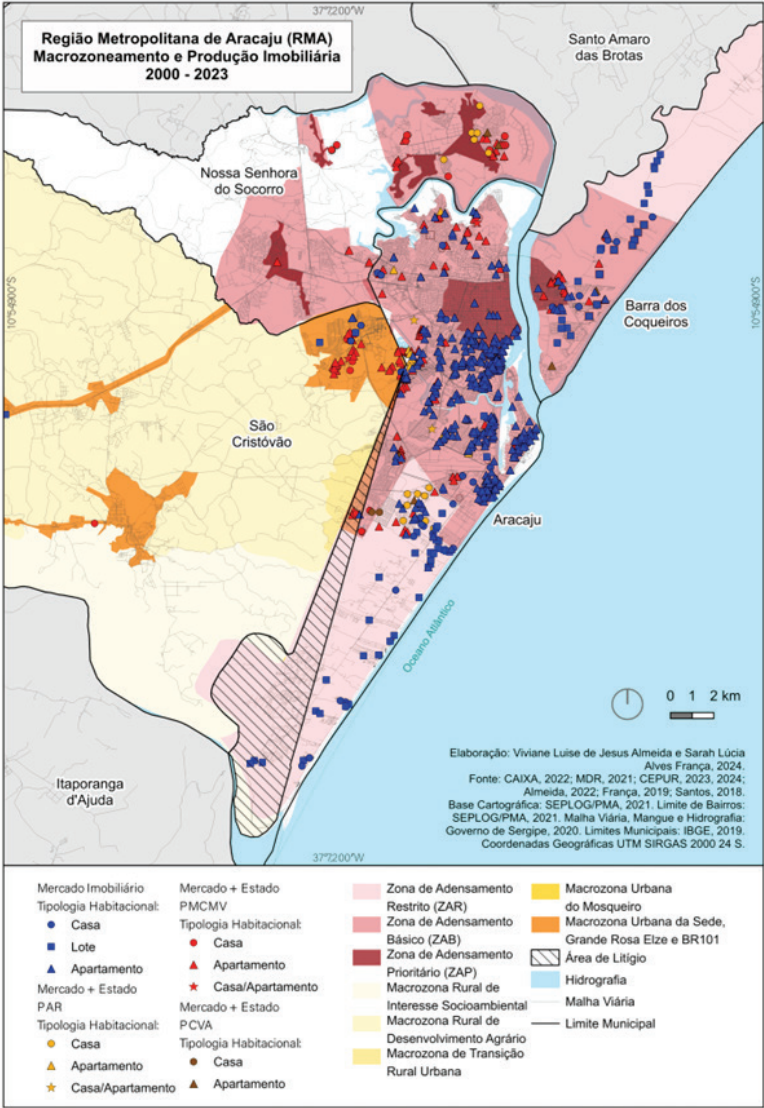
MUNICÍPIOS	MACROZONEAMENTO (PLANOS DIRETORES)		
	ZONA DE ADENS. PREFERENCIAL (ZAP)	ZONA DE ADENS. BÁSICO (ZAB)	ZONA DE ADENS. RESTRITO (ZAR)
ARACAJU	41	462	76
BARRA DOS COQUEIROS	9	51	8
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	4	27	-
RMA	54	540	84

(ZAR), esta última correspondente à Zona de Expansão Urbana, antiga zona rural, assemelhando-se às denominações para Aracaju³. Entretanto, os índices e a instituição das zonas atendem objetivos econômicos de setores empresariais, possibilitando a ocupação dispersa na ZAR, onde se manifesta a tendência da urbanização litorânea, tendo 8 loteamentos fechados, como produto comercial.

Em Nossa Senhora do Socorro, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 1.118/2015) estabelece três zonas: Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), Zona de Adensamento Básico (ZAB) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Observa-se que 27 empreendimentos imobiliários estão concentrados na ZAB, enquanto outros quatro localizam-se nas bordas das ZAPs, caracterizando-se por lotes de pequenas dimensões em função de sua origem vinculada a conjuntos habitacionais financiados pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH). Na sede

3 França et al. (2024, p. 54) enfatizam “a contradição na definição dos CA’s, que no caso do básico para ZAP e ZABs é 1,0 (um) e o máximo da ZAP é 2 e da ZAB 3, sendo que na primeira zona a ocupação deveria ser “prioritária”, ou seja, deveria ter o maior índice de modo a incentivar a multiplicação do solo de forma onerosa” (BARRA DOS COQUEIROS, 2016).

FIGURA 3:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA):
MACROZONEAMENTO E PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA (2000-2023)
Fonte: CEPUR (2022). Elaboração: Viviane Almeida e Sarah França (2024).



do município, destaca-se a recente expansão em áreas com características rurais e desprovidas de infraestrutura urbana, impulsionada pela construção de dois empreendimentos habitacionais. Assim como ocorre com os demais planos diretores da Região Metropolitana, evidencia-se a urgência da efetivação de instrumentos de controle e regulação da ocupação do solo, de modo a mitigar os impactos negativos sobre a população.

Em Nossa Senhora do Socorro, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 1.118/2015) define três zonas: Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), de Adensamento Básico (ZAB) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sendo que 27 empreendimentos imobiliários estão concentrados na ZAB, outros 4 nas bordas das ZAPs (com lotes pequenos, em virtude de ser um conjunto habitacional - Banco Nacional de Habitação). Na sede, merece atenção a expansão recente em área sem infraestrutura e com característica rural, resultado da construção de dois empreendimentos habitacionais. Ou seja, assim como os demais planos, é urgente a efetivação de instrumentos de maior controle da ocupação a fim de reduzir impactos negativos à população.

5. Transformações socioespaciais do espaço metropolitano: vetores de expansão urbana na Região Metropolitana de Aracaju (RMA)

Entre 2000 e 2023, 740 empreendimentos imobiliários foram implantados no território metropolitano, representando 122.192 unidades habitacionais. Em muitos casos, essa dinâmica desencadeou a abertura de novas frentes de ocupação e a expansão do tecido urbano. Destaca-se a predominância da atuação do setor privado na capital, onde foram registrados 594 empreendimentos, totalizando 79.610 unidades habitacionais, bem como na Barra dos Coqueiros, especialmente a partir de 2008, com o licenciamento de 68 empreendimentos (24.192 unidades).

Esses números evidenciam a busca incessante pela lucratividade no mercado imobiliário. Em contrapartida, nos municípios de São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro, a presença de empreendimentos foi mais modesta, totalizando, respectivamente, 43 (9.388 moradias) e 35 empreendimentos (9.002 unidades), todos vinculados a programas habitacionais públicos, como o PAR, o PMCMV e o PCVA, sendo a maioria composta por conjuntos verticais (ver Tabela 3).

Nesse sentido, faz-se importante compreender a temporalidade da implementação desses empreendimentos e considerar os aspectos locais que podem ter influenciado a atuação imobiliária – como legislação urbanística e intervenções urbanas, somados também a fatores nacionais, que interferiram no cenário regional do desenvolvimento imobiliário.

Fazendo uso da periodização proposta por Mioto (2021), que considera fatores macrodeterminantes a partir das dimensões econômicas, setoriais e institucionais, com o objetivo de contribuir para a interpretação de sua influência na produção do espaço, é possível recorrer a essas temporalidades para analisar a dinâmica recente da produção imobiliária na Região Metropolitana de Aracaju (RMA). A autora identifica quatro fases: de 2003 a 2008, um período de “aceleração econômica e mudança estrutural do mercado imobiliário”; de 2009 a 2011, marcado pelo “auge do setor imobiliário, especialmente a partir das políticas anticíclicas frente à crise de 2008”; de 2012 a 2014, caracterizado pela “desaceleração da dinâmica de acumulação do país em geral e do setor imobiliário em particular”; e, por fim, de 2015 a 2019, um período de “crise e estagnação da economia nacional, com efeitos severos sobre o mercado imobiliário e os investimentos no espaço urbano” (Mioto, 2021, p. 19)

Assim, no primeiro período estabelecido por Mioto (2021), as mudanças institucionais do Governo Lula reverberaram na RMA, especialmente na capital, somadas à expansão do crédito imobiliário, à redução de juros e aos

investimentos em infraestrutura urbana. O movimento de ampliação de escala de produção, tanto do ponto de vista quantitativo quanto territorial, foi fomentado pela expansão do capital, com entrada de algumas empresas locais na bolsa de valores. Nesse período, a capital teve o maior pico de produção (181 empreendimentos com 19.383 unidades, sendo 36 destes com recursos do PAR), embora esteja associado outros fatores locais, como a tentativa de revisão do plano diretor (2005-2009), que fez com que o mercado licenciasse empreendimentos ainda na legislação vigente, que era favorável à sua reprodução (Tabela 4 e Figura 4). Somente na antiga Zona de Expansão Urbana foram 44 empreendimentos licenciados neste período, sendo 14 do PAR e os demais condomínios horizontais.

TABELA 4:
REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): PERIODIZAÇÃO DAS
DIMENSÕES ECONÔMICAS DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
LICENCIADOS (2000-2023)

Fonte: Elaboração própria. Caixa (2022), MDR (2021), França (2019), Almeida (2022) e CEPUR (2023; 2024), além de levantamento de campo, Google Earth e Wikimapia, compõem as principais fontes utilizadas. Ressalta-se que não foi possível identificar o ano de licenciamento de 21 empreendimentos.

	2000 - 2002	2003 - 2008	2009 - 2011	2012 - 2014	2015 - 2019	2020 - 2023	S/ANO*
MUNICÍPIOS	EMP.	EMP.	EMP.	EMP.	EMP.	EMP.	EMP.
ARACAJU	48	175	124	116	68	68	-
BARRA DOS COQUEIROS	-	2	7	9	9	23	18
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	5	3	6	4	14	2	1
RMA	54	181	153	138	103	90	21

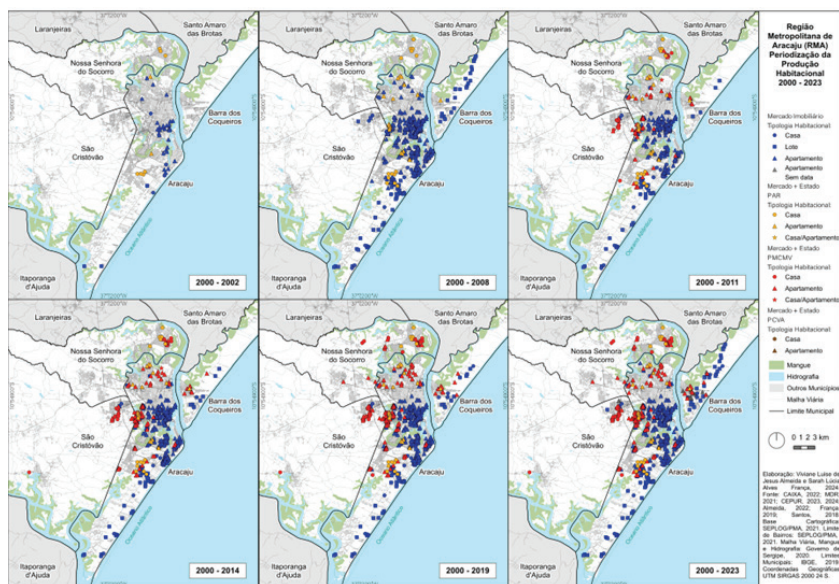
O segundo período de Mito (2021) corresponde ao auge do imobiliário a partir das políticas fiscais e monetárias anticíclicas entre 2009 a 2011 como uma resposta à crise de 2008. Dentre essas medidas, “a combinação de estímulo à economia, com manutenção do emprego e da renda, e a continuidade da expansão do financiamento redundou em um reforço às condições de crescimento imobiliário” (idem, p. 22), que se deu a partir do PMCMV. Na RMA, o volume de construção de novas moradias, apesar das diversas contradições na produção do espaço, ampliou a participação do setor de construção civil na economia. Mito (2021) destaca que empresas como a MRV, cujo segmento principal de atendimento era o econômico, reforçaram e expandiram sua atuação geograficamente”, atuando também em Aracaju e na Barra dos Coqueiros a partir de 2012.

Observa-se, de fato, a expansão urbana em direção à porção oeste da cidade, especialmente no bairro Jabotiana, ultrapassando os limites com o município de São Cristóvão e originando o bairro Marcelo Déda, marcado pela recente implantação de condomínios verticais, inicialmente promovidos pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Essa rápida apropriação do espaço urbano gerou significativos impactos socioambientais, como inundações e alagamentos, decorrentes da insuficiência da infraestrutura existente para suportar o adensamento habitacional, o que culminou na intervenção da Justiça Federal de Sergipe, que, em 2014, determinou a suspensão da concessão de novas licenças de construção. A partir desse período, na região da Grande Rosa Elze, consolidaram-se novas configurações socioespaciais, com a construção de empreendimentos verticais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nos bairros Marcelo Déda e Madre Paulina, promovendo o adensamento de terrenos localizados no bairro Rosa Maria, nas imediações da Rodovia João Bebe Água.

FIGURA 4:

REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (RMA): PERÍODOS DE PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA (2000–2023)

Elaboração: Viviane Almeida e Sarah França (2024).



Além disso, outros fatores favoreceram a produção imobiliária fora da capital, entre eles: a construção da ponte Construtor João Alves (2006); a revisão do Plano Diretor da Barra dos Coqueiros (2008), que ampliou os limites urbanos para todo o território municipal; e o bloqueio temporário, por decisão da Justiça Federal em 2009, do licenciamento de novos empreendimentos na antiga Zona de Expansão Urbana (ZEU). Soma-se a esses elementos a disponibilidade de terrenos de maiores dimensões e baixo custo, localizados à beira-mar, o que contribuiu para redirecionar o vetor de urbanização litorânea para a Barra dos Coqueiros, sob a liderança do capital imobiliário da capital. Nos períodos subsequentes, especialmente durante a pandemia da Covid-19 (2020–2023), observou-se o fortalecimento dos condomínios horizontais, impulsionado pela

decisão de diversas famílias, anteriormente residentes em apartamentos na capital, de buscar formas de moradia com maior exclusividade. Contudo, esse movimento de dispersão urbana acentuou a dependência do automóvel individual, sem que houvesse, por parte do poder público, a devida ampliação da infraestrutura viária e de transporte coletivo, gerando desequilíbrios na mobilidade urbana (França; França, 2021).

No terceiro período, entre 2012 e 2014, Mioto (2021, p. 23) ressalta que “inicia-se uma desaceleração na dinâmica imobiliária, com erosão do ambiente macroeconômico”, afetando as condições financeiras do conjunto das empresas de construção civil, ocasionando assim, no âmbito nacional, um movimento de redução da produção de novos empreendimentos. Entretanto, no contexto metropolitano, destaca-se a continuidade do processo de revisão do Plano Diretor de Aracaju em 2012, que, embora tenha sido debatido na Câmara de Vereadores, foi posteriormente impugnado pelo Ministério Público. Esse cenário gerou um ambiente de insegurança normativa, que impulsionou o licenciamento de um expressivo número de empreendimentos – 116 no total, dos quais 109 correspondem a condomínios verticais –, numa tentativa de assegurar os direitos previstos na legislação urbanística então vigente.

Por fim, o período entre 2015 a 2019 foi marcado pela crise severa e estagnação do imobiliário no país em face de uma deterioração das condições de acumulação. Esse contexto desencadeou uma acentuada retração na oferta de novas unidades habitacionais por parte das incorporadoras, ainda que os subsídios ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tenham sido mantidos. Observa-se, entretanto, uma retomada parcial do estímulo ao financiamento habitacional voltado às faixas de mercado nos anos de 2018 e 2019.

Entretanto, na Região Metropolitana de Aracaju (RMA), o reflexo desse cenário foi a redução da produção imobiliária, especialmente na

capital, cuja quantidade de empreendimentos licenciados correspondeu a quase metade do registrado no período anterior. Destaca-se, em contrapartida, um pico na produção em Nossa Senhora do Socorro, com todos os empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nesse contexto, verificou-se no Complexo Taíçoca a formação de núcleos de condomínios verticais implantados às margens da malha urbanizada, próximos a rios e áreas de manguezal, o que agravou os desafios relacionados à disponibilidade de infraestrutura e intensificou conflitos socioambientais.

Nesse período, também houve uma nova tentativa de revisão do Plano Diretor de Aracaju, em 2015 (sem sucesso, diga-se de passagem), que coincidiu com o licenciamento de 23 novos empreendimentos apenas naquele ano. No mesmo intervalo, foi realizada a revisão do Plano Diretor de Nossa Senhora do Socorro (2015) e promovidas alterações no Plano Diretor da Barra dos Coqueiros, incluindo, no ano seguinte, a reclassificação de áreas anteriormente rurais como zonas urbanas.

Assim, as dinâmicas imobiliárias – seja por meio da expansão urbana com a inserção de empreendimentos dispersos, especialmente condomínios horizontais, seja por meio do adensamento urbano, caracterizado pelo preenchimento de vazios intraurbanos e a multiplicação do uso do solo (França, 2019) – impulsionaram a reestruturação socioespacial da Região Metropolitana de Aracaju (RMA), marcada pela conformação de quatro vetores principais de adensamento e expansão: ao norte, nordeste, oeste e sul (ver Figura 4).

Apartir do espaço intraurbano da capital, observam-se transformações na configuração urbana, principalmente nos bairros Industrial, Porto D’Antas, Santo Antônio (norte), Jaboiana (oeste), Luzia, Jardins, Farolândia e a antiga Zona de Expansão (sul), com novos empreendimentos imobiliários fechados e novos *shoppings*. Na direção sul, os bairros Jardins, Farolândia

e Atalaia registraram a verticalização a partir de 2000, beneficiando-se da proximidade a elementos naturais e construídos. A antiga ZEU, nos últimos 30 anos, foi o local da construção de condomínios horizontais, aproveitando-se das características ambientais, como a faixa litorânea e o rio Vaza Barris.

O vetor norte concentra empreendimentos voltados às faixas de renda média, impulsionados pelos recursos dos programas habitacionais PAR e PCMV. Dinâmica semelhante ocorreu no vetor oeste, com a formação de um novo núcleo urbano na região Jabotiana/Marcelo Déda, marcado pela transição de uma paisagem predominantemente horizontal para um padrão verticalizado e murado, refletindo também transformações nas formas de sociabilidade associadas à vida em condomínio. Por fim, o vetor nordeste revela uma nova tendência de moradia fechada, dispersa e segregada, alinhada aos processos de urbanização litorânea observados em outras metrópoles do Nordeste brasileiro.

Nesse sentido, os dados indicam que, embora a capital concentre a maior parcela da atuação do capital imobiliário, observa-se um processo de descentralização desse setor, orientado pela lógica de conversão de territórios em mercadorias. Tal processo direciona a expansão, por um lado, para áreas litorâneas privilegiadas, visando atender a demanda de segmentos de maior renda; e, por outro, para áreas ainda não ocupadas situadas nos limites intermunicipais, onde se intensifica o fenômeno da metropolização em Aracaju, inclusive por meio da produção habitacional voltada a famílias de renda média – uma dinâmica que remonta a padrões já observados nas décadas de 1980 e 1990.

6. Considerações finais

A partir dos anos 2000, houve uma transformação significativa na configuração socioespacial da Região Metropolitana de Aracaju (RMA). Essa mudança foi impulsionada pela lógica capitalista rentista, com disputas entre novos agentes regionais e nacionais, como Gafisa, Rossi, Alphaville Urbanismo e MRV. Como resultado, as áreas urbanizadas expandiram-se e surgiram novas tipologias habitacionais com o objetivo de integrar a metrópole ao cenário de reprodução do capital financeiro.

De fato, a reestruturação socioespacial da metrópole é resultante da ação predatória do mercado imobiliário, financiada por recursos públicos ou leis permissivas, que revelam diversos contrapontos que acirram as desigualdades socioespaciais. Esses empreendimentos fechados, sejam verticais ou horizontais, definem, socialmente, a produção de localizações privilegiadas sob pressão do mercado imobiliário para a apropriação das melhores áreas, provocando aumento dos preços da terra em bairros-alvo desses empreendimentos. A formação de espaços de moradia exclusiva, criando “enclaves fortificados”, com equipamentos coletivos internos, têm deslocado novos moradores para bairros que contam com saneamento básico insuficiente, especialmente drenagem e esgotamento sanitário, não sendo objeto de intervenções para melhoria dos espaços públicos, vias e calçadas.

Sem dúvida, os resultados evidenciam a intensificação de conflitos socioambientais, como alagamentos recorrentes durante os períodos de chuva, que resultam no desabrigo de diversas famílias e revelam a crescente fragilidade ambiental das áreas ocupadas. Trata-se de questões que exigem vontade política e a formulação de políticas públicas eficazes, voltadas aos interesses da população em geral, bem como a alocação de recursos substanciais. Isso se coloca em contraposição à prevalência de projetos urbanos orientados pelos interesses de grupos econômicos seletos e privilegiados.

7. Bibliografia

ALMEIDA, V. L. de J. **A produção da habitação na Região Metropolitana de Aracaju: entre semelhanças e contradições**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2022.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Carlos, n. 7, p. 147–164, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

CEPUR – Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais. **Acervo de dados de empreendimentos imobiliários de Aracaju** [planilhas Excel]. Laranjeiras: Universidade Federal de Sergipe, 2024.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999.

FRANÇA, S. L. A. **Vetores de expansão urbana: Estado e mercado na produção da habitação em Aracaju-SE** [recurso eletrônico]. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2019.

FRANÇA, S. L. A.; FRANÇA, V. L. A. Sim! Moro em condomínio fechado! Contrapontos das novas formas de urbanização litorânea na Região Metropolitana de Aracaju. **Revista Geonordeste**, São Cristóvão, v. 32, n. 2, 2021. Edição especial – Dossiê Territórios Costeiros. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/geonordeste/article/view/17591>. Acesso em: 30 abr. 2025.

FRANÇA, S. L. A.; ALMEIDA, V. L. de J.; CRUZ, C. N. Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial da Região Metropolitana de Aracaju. In: FRANÇA, S. L. A. (org.). **Reforma urbana e direito à cidade: Aracaju**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2022. p. 41–57. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_ARACAJU.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

FRANÇA, S. L. A.; MELO, C. C. S.; SANTOS, R. S. Q. dos. O papel dos planos diretores na produção do espaço da Região Metropolitana de Aracaju. In: FRANÇA, S. L. A.; SANTOS, A. R. dos. (org.). **Observatório das Metrôpoles nas eleições: um outro futuro é possível – Aracaju** (Coleção Caderno de Propostas). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2024/09/Aracaju_OM_Eleicoes_2024.pdf. Acesso em: 21 set. 2024.

MIOTO, B. T. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 15–33, 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metrpole/article/view/56464>. Acesso em: 1 ago. 2024.

PEREIRA, P. C. X. Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea. In: PEREIRA, P. C. X. (org.). **Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: FAU-USP, 2011.

SANTOS, R. S. Q. dos. **Entre idas e vindas da legislação urbana: reflexos na verticalização em Aracaju/SE**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2022. 133 f.

SHIMBO, L. Z. Cidades médias carimbadas: a produção imobiliária por empresas construtoras de capital aberto. In: PEREIRA, P. C. X. (org.). **Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: FAU-USP, 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nobel; FAPESP; Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

Sobre a autora

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA

Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe (UFS), onde coordena o Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR) e integra o grupo Habitação e Cidade. É pesquisadora e coordenadora do Núcleo Aracaju do INCT Observatório das Metrópoles. Atualmente é pós-doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e bolsista do CNPq.

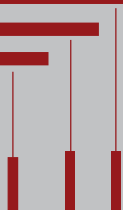
E-mail: sarahfranca@academico.ufs.br.

PARTE

O ALUGUEL COMO ALTERNATIVA
DE ACESSO À MORADIA



03



CAPÍTULO

06

**POLÍTICAS DE ALUGUEL
SOCIAL:
A CONCESSÃO DE AUXÍLIOS
TEMPORÁRIOS AO ALUGUEL
E REMOÇÕES FORÇADAS
EM GRANDES CIDADES
BRASILEIRAS**

1. Introdução¹

As favelas são parte intrínseca do processo de urbanização das grandes cidades brasileiras diante do acesso restrito à moradia enfrentado por grande parte da população. Essa realidade é agravada pelo elevado preço do solo urbano e pela profunda desigualdade social (Maricato, 2005). Historicamente, as políticas

1 Esse texto é uma versão revisada daquele apresentado e publicado, com o mesmo título, nos anais do XX ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, que ocorreu em maio de 2023, na cidade de Belém (Pará). Agradeço aos organizadores do livro pela oportunidade de publicá-lo.

públicas de acesso à moradia têm sido insuficientes e limitadas perante as necessidades habitacionais. Como apontado por Roy (2009), a secular permanência das favelas como locais de moradia dos pobres urbanos pode ser lida como parte dos efeitos das ações do próprio Estado, na medida em que conjugam exclusão e estigmas territoriais.

Diante desse quadro, evidenciam-se ao longo das últimas décadas avanços importantes no reconhecimento dos territórios populares no plano das políticas públicas. Um primeiro marco é o processo de redemocratização e a inclusão de novas perspectivas sobre as políticas habitacionais na agenda pública. Mais adiante, nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) no Governo Federal, um novo marco nesse longo processo histórico se constitui por meio da adoção de políticas federais de produção de moradias populares e urbanizações de favelas – em escala inédita e por meio de maciços subsídios públicos.

Apesar da expressividade dessas políticas, elas não foram capazes de reverter o quadro histórico de desigualdade e segregação social. No período recente, a insegurança da posse e as remoções forçadas atreladas

à transformação do espaço urbano foram agravadas, sobretudo, devido à realização de grandes obras públicas e urbanização de favelas.

Em meio às contradições desse importante ciclo político do chamado 'lulismo', ganharam notoriedade, especialmente nas grandes cidades brasileiras, políticas de concessão de auxílios financeiros temporários – destinados ao custeio de gastos com aluguel – para atendimento à população de baixa renda sujeita a deslocamentos forçados. Nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, com trajetórias locais consolidadas de políticas habitacionais e com expressiva parcela da população vivendo em territórios populares, dezenas de milhares de famílias passaram por processos de remoções por meio de ações do poder público e, por conseguinte, foram incluídas nessas políticas de caráter temporário. Diante da insuficiência de soluções definitivas de moradia, uma parcela considerável dessas famílias tem tido sua condição de moradia e de vida moldadas por tais políticas por longos períodos.

Este texto propõe-se a apresentar um panorama dessas políticas, amplamente conhecidas como “políticas de aluguel social”, ao longo dos anos 2000 e 2010. São apresentados casos exemplares de algumas grandes cidades brasileiras e destacadas as suas relações com as políticas de provisão habitacional, de urbanização de favelas e demais ações do poder público sobre os territórios populares. É dedicada atenção especial aos processos que têm engendrado deslocamentos forçados das famílias encaminhadas a essas políticas, compreendendo o quadro mais amplo de crise de insegurança da posse, de intensificação dos conflitos fundiários em meio ao “ciclo de megaeventos” e das consequências da conjuntura de transição política que caracterizou os anos de 2015 a 2018. Esse período é caracterizado por uma profunda inflexão. Para tanto, foram realizadas análise da literatura existente no campo dos estudos urbanos, especialmente sobre políticas habitacionais, urbanização de favelas e remoções forçadas; levantamento, sistematização e exame de dados públicos; assim como

análise de legislações e regulamentos que tratam das políticas de aluguel social².

As questões de análise contidas neste texto compõem um esforço mais amplo de pesquisa que busca compreender como tais políticas têm se inserido na produção de deslocamentos forçados e suas consequências para as condições de moradia e a produção do espaço urbano, tendo a cidade do Rio de Janeiro como espaço privilegiado na análise. Esse objetivo parte do entendimento de que as políticas de aluguel social (como são comumente nomeadas) têm atuado como indutoras do estado de transitoriedade permanente da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras (Guerreiro, 2020; Rolnik, 2015).

Desta forma, o texto busca contribuir para uma reflexão sobre o ciclo de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano que ganharam centralidade na agenda governamental ao longo do ciclo lulista, sobretudo a urbanização de favelas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a provisão habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Santo Amore *et al.*, 2015; Cardoso; Denaldi, 2018).

2. Reflexões iniciais

Ao longo das duas últimas décadas, as populações pobres moradoras das grandes cidades brasileiras passaram pelo acirramento da disputa pela permanência em seus locais de moradia, enfrentando violentos processos de remoções forçadas (Azevedo; Faulhaber, 2015; Vainer *et al.*, 2016;

2 As estratégias metodológicas adotadas consideraram a existências de pesquisas anteriores que mobilizaram esforços nesse mesmo sentido. Por meio delas, foi possível obter acesso a dados, legislações, regulamentos e reflexões críticas. Para o caso do Rio de Janeiro, apesar de haver pesquisas robustas sobre a trajetória da política de urbanização de favelas, ainda são escassos estudos sobre as políticas de aluguel social. Portanto, houve maior investimento no levantamento de dados primários para a cidade do Rio de Janeiro como forma de suprir essa lacuna.

Santos Junior *et al.*, 2015). Essas ações concentraram-se nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário e, em um conjunto expressivo de cidades, estiveram atreladas às grandes obras urbanas realizadas em prol de megaeventos de temática esportiva sediados pelo Brasil em 2014 (Copa do Mundo de Futebol) e 2016 (Jogos Olímpicos). Nesse cenário, a cidade do Rio de Janeiro ocupou lugar de destaque, tendo vivido um intenso ciclo de megaeventos³ no qual um grande volume de investimentos foi mobilizado para a produção e transformação do ambiente construído. Com isso, os conflitos fundiários intensificaram-se e a condição de insegurança da posse foi agravada ainda pela valorização do preço da terra em meio a um “boom imobiliário” (Pinho, 2016).

Esse período foi marcado também por grandes políticas federais de desenvolvimento econômico implementadas a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e nos dois mandatos de Dilma Rousseff. Dentre elas, o PAC e o PMCMV rapidamente assumiram grande proporção em termos de abrangência territorial e de volume de investimentos. Em especial, o PAC consolidou-se como um marco nas políticas de urbanização de favelas do país, sendo a primeira vez em que o Governo Federal destinou um volume significativo de recursos para esse fim (Cardoso; Denaldi, 2018).

Em contraponto à relevância desses programas para a trajetória das políticas habitacionais, ao longo de suas intervenções, o PAC tornou-se um dos grandes motores aceleradores dos processos de remoções forçadas, especialmente em frentes de obras de corredores rodoviários e implantação de infraestrutura em favelas, e o PMCMV foi amplamente utilizado como suporte para essas remoções, permitindo reassentamentos

3 Entre 2007 e 2016, a cidade do Rio de Janeiro sediou uma sequência de eventos internacionais – Jogos Pan-Americanos (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo de Futebol (2014) e Jogos Olímpicos (2016) – que implicaram a realização de grandes projetos urbanos.

massivos em grandes conjuntos habitacionais em periferias urbanas (Santo Amore *et al.*, 2015).

Como apontado por Jaenisch (2021), esse importante montante de investimentos públicos não foi capaz de efetivar uma política redistributiva que reverteresse o quadro histórico de desigualdade e segregação, demonstrando as contradições entre a função social e o papel econômico dos dois programas. Morado Nascimento (2019) corrobora com essa reflexão, chamando a atenção para o fato de que, ao longo desse ciclo, foram experimentados significativos ganhos na apropriação dos pobres urbanos sobre o crescimento econômico a partir dos rendimentos do trabalho e do volumoso investimento público em produção de moradias para abrigar essa população. Entretanto, passamos também pelo aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas que agravam a condição de vida da enorme população expulsa de seus locais de moradia (Morado Nascimento, 2019).

Rizek, Amore e Camargo (2014) analisam os desdobramentos e as dimensões que cruzam a produção do espaço urbano, a moradia e o quadro de pactos e inflexões do lulismo entre as décadas de 2000 e 2010. Os autores expõem que o PMCMV produziu habitação em escala, com importantes subsídios e voltadas para as famílias de mais baixa renda, sendo formulado como uma política de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil, acionando importantes vínculos entre capital financeiro e imobiliário.

Entretanto, destacam que esse mesmo programa abrigava a modalidade ‘Entidades’, fruto da mobilização popular e por meio da qual se propunha a produção habitacional com protagonismo dos movimentos sociais de luta por moradia. Aquilo que, à primeira vista, poderia ser percebido como uma dualidade é formulado pelos autores como um conjunto de modulações, mutações e deslizamentos – resultantes de um processo

histórico que combinou crescimento econômico com persistentes déficits de direitos sociais. Nessas modulações, tais déficits teriam sido remediados de forma pontual, restringindo-se às urgências mais flagrantes – dentre elas, a moradia.

Como parte desse contexto complexo – em que se inaugurou uma ação contundente do Governo Federal na urbanização de favelas ao mesmo tempo que ampliava-se, de forma inédita, a produção de habitação de interesse social –, a concessão de auxílios financeiros temporários para o custeio de gastos com aluguel passou a compor o repertório das práticas estatais em grandes cidades brasileiras. Assim, cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que tiveram profundas transformações em seus ambientes construídos no período recente, instituíram tais políticas com o intuito de atender demandas emergenciais e temporárias, tendo incluído milhares de famílias como suas *beneficiárias*⁴.

A concessão desses auxílios se deu de maneira articulada à intensificação dos processos de remoções promovidos pelo poder público. Eles passaram a compor o leque de alternativas habitacionais oferecidas às famílias submetidas a deslocamentos forçados, tendo como marco inicial a perda da moradia anteriormente ocupada sob posse da família e, como horizonte de suspensão, o reassentamento projetado para o futuro. Em alguns casos em que esse deslocamento forçado foi fruto de catástrofes e desastres, o marco normativo projetado para a suspensão do pagamento é ainda mais frágil. Muitas vezes, essas políticas preveem prazos máximos pré-determinados para o atendimento às famílias, ou condicionam o fim do benefício à cessação da necessidade de moradia por meios alternativos,

4 Esse termo é utilizado em discursos oficiais em referência às famílias ingressas nas políticas em estudo e é aqui mantido para apresentação do quadro em análise. Entretanto, é importante pontuar que o termo carrega sentidos que reproduzem as hierarquias sociais existentes e que não deve ser assimilado de forma acrítica, mas sim elaborado ao longo das análises propostas.

que não envolvam a intervenção direta do poder público por meio do reassentamento.

As políticas de aluguel social têm se dado de forma fragmentada e restrita a experiências locais, sem que sejam estabelecidos diálogos institucionais consistentes entre as diferentes esferas de governo. Embora exista uma grande diversidade nos arranjos e agentes locais entre as diferentes cidades analisadas até aqui, essas políticas compartilham seus objetivos centrais, realizam o pagamento de auxílios mensais diretamente aos beneficiários e apresentam embasamentos jurídicos no dever do Estado em prover o direito à moradia para todos e na previsão de pagamento de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

A legislação federal entende que os casos de vulnerabilidade temporária se caracterizam pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar que, dentre suas consequências, pode levar à falta de moradia. Já os casos de calamidade pública são entendidos como aqueles em que o poder público reconhece situações anormais que causem danos sérios às comunidades afetadas. Essas situações podem ser causadas por extremos de temperatura (calor ou frio intensos), tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios e, ainda, epidemias⁵.

Após vivenciar processos violentos de remoções que provocam sofrimento, incertezas sobre o futuro e desagregação de laços sociais e das redes de solidariedade (Galiza *et al.*, 2014), as famílias que se tornam aptas a gozar desses auxílios ingressam em uma política social que se propõe a

5 Essas previsões constam na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, publicada no ano de 1993, e que regulamenta esse tema trazido anteriormente na Constituição Cidadã de 1988. Elas são detalhadas no decreto 6.307 de dezembro de 2007 que dispõe especificamente sobre os benefícios eventuais. Como aponta a Política Nacional de Assistência Social, esses benefícios eventuais são ofertados pelos municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal.

beneficiá-las até que haja ofertas de novas moradias pelo Estado – ou até que essa necessidade seja sanada por outros meios. Ao longo dessa espera, os auxílios passam a ser definidores das formas e condições de moradia de seus beneficiários, que devem encontrar um novo local de moradia por meio de contratos particulares de aluguel. Na medida em que não há, pelo poder público, instrumentos eficazes de controle ou gestão sobre o estoque de imóveis disponíveis para locação, essas famílias ficam sujeitas às práticas excludentes do mercado imobiliário.

No âmbito formal – isto é, em discursos oficiais e marcos normativos –, essa condição é tratada como temporária. No entanto, ela tem se tornado duradoura e/ou permanente para uma parcela expressiva dos beneficiários dessas políticas. Isso se agravou ainda mais na segunda metade dos anos 2010. Como já exposto, ao longo do chamado ciclo lulista, houve grande volume de investimentos para provisão habitacional e urbanização de favelas, o que tornou viável que os beneficiários das políticas de aluguel social tivessem a perspectiva de atendimento definitivo com novas moradias. Dessa forma, o auxílio cumpriria, de fato, um caráter temporário. A partir da crise política e institucional iniciada em 2015, no entanto, esse quadro sofreu uma grave reversão. O golpe parlamentar de 2016 e a inflexão ultraliberal que se seguiu levaram a um período de quase abandono de investimentos federais em políticas habitacionais (Cardoso *et al.*, 2022), tornando assim distante a previsão de oferta de novas moradias por meio de políticas públicas para essas famílias.

Se, por um lado, as políticas habitacionais ficaram estagnadas, por outro lado, as ações de remoção e ameaça da posse se intensificaram. Estudos do Observatório de Remoções destacam a manutenção das remoções como parte da estratégia institucional de transformação urbana em que o Estado vem ocupando papel central – seja de forma direta, seja em parceria com setores da iniciativa privada. Em ambos os casos, é latente a coexistência de processos de remoção em territórios com grandes investimentos públicos

(Moreira *et al.*, 2020). Esse quadro agravou-se em meio à intensa crise atrelada à pandemia de COVID-19, como mostram os dados levantados pela Campanha Despejo Zero⁶, entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 19 mil famílias foram vítimas de remoções, enquanto mais de 93 mil ficaram sob essa ameaça (Franzoni *et al.*, 2022).

Apoiados em Rolnik (2015), podemos compreender esse quadro como parte de uma “crise global de insegurança da posse” que tem levado à remoção forçada de milhões de pessoas por meio de usurpação de terras, implementação de grandes projetos, episódios relativos a desastres naturais e a conflitos armados. Tais ameaças são ainda mais agressivas quando se dão sobre territórios de populações pobres.

Rolnik (2015) sustenta que não se trata apenas de mais um ciclo histórico de expansão territorial e despossessão voltado para um novo ajuste espacial, mas, sim, de uma nova configuração da relação entre capital e espaço. Essa relação se estabelece em um momento específico de avanço do capitalismo, caracterizado pela ascensão do capital rentista e pela escassez de terras e recursos naturais. Assim, as terras ocupadas pelos pobres urbanos têm sido convertidas em reservas para a extração de renda, sendo compreendidas como espaços passíveis de ter seus usos substituídos conforme os interesses das frações do capital financeiro (*idem*).

A partir dessas reflexões, podemos compreender que as contradições ou modulações que permeiam as políticas habitacionais do ‘lulismo’, como formulado por Rizek, Amore e Camargo (2014), podem ser percebidas também pelo surgimento das políticas de aluguel social enquanto práticas que passaram a compor as engrenagens da crise de insegurança da

6 A Campanha Despejo Zero é uma ação nacional formada por mais de 100 entidades que tem como objetivo criar práticas plurais para suspender despejos e remoções forçadas e garantir a segurança da posse e a permanência das famílias nos seus locais de moradia em condições adequadas.

posse e dos deslocamentos forçados. Na medida em que as remoções se intensificam e as políticas de aluguel social persistem como alternativa habitacional ofertada pelo poder público, torna-se relevante compreender como essa prática surgiu e como se deu sua articulação com os grandes programas de urbanização de favelas e produção habitacional, frutos de uma longa luta pela garantia do direito à moradia. Em especial, ganha relevância uma reflexão sobre como essas políticas têm moldado as condições de moradia nas grandes cidades brasileiras.

3. Experiências emblemáticas de políticas de aluguel social em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza

A prática de concessão de auxílio financeiro para o custeio de gastos com aluguel – amplamente conhecidas como políticas de aluguel social – tem se dado de forma fragmentada e por meio de políticas locais de governos municipais e estaduais. Via de regra, é possível reconhecer que os desenhos institucionais adotados variam conforme as diferentes trajetórias das políticas habitacionais, os entes públicos envolvidos e as fontes de recursos utilizadas. Ao estarem inerentemente atreladas a processos de deslocamentos forçados, essas políticas adotam ainda distintas modalidades de atendimento de acordo com as condições prévias de moradia das famílias. A diversidade com que se dão é explicitada também nas denominações adotadas pelos gestores e em seus marcos normativos, tais como “Aluguel Social”, “Auxílio Aluguel”, “Bolsa Aluguel” e, em alguns casos, “Locação Social”.

Como forma de identificar a adoção dessas práticas nos municípios, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incluiu em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) o questionamento sobre a existência de programas que concedam o “benefício do aluguel

social”. A questão passou a compor o bloco dedicado ao tema da habitação e o aluguel social (sob essa nomenclatura) foi definido como:

Benefício assistencial de caráter temporário, pago pelo Estado, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. O benefício é concedido, normalmente, por um prazo de seis meses, podendo ser renovado (IBGE, 2020, p. 104).

As informações levantadas pela pesquisa de 2020 mostram que 55,2% dos municípios indicaram possuir programas de concessão de aluguel social e que esse percentual cresce acompanhando o porte dos municípios, alcançando mais de 80% naqueles com mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2020). Já entre as capitais, apenas Goiânia e Campo Grande informaram não possuir programas que concedessem aluguel social⁷. Além disso, quando comparada com os demais programas e ações dos municípios na área de habitação, temos a concessão de aluguel social como a do tipo mais comum nos municípios brasileiros, superando políticas como a de construção de unidades habitacionais e regularização fundiária (Ibidem).

Assim, a recente inclusão do questionamento na MUNIC (a partir de 2017), o número expressivo de municípios brasileiros que têm apontado a existência de programas de concessão de aluguel social e sua proeminência frente a outros tipos de políticas habitacionais mais tradicionais aponta para a difusão desta prática ao longo dos últimos anos, especialmente nas maiores cidades do país. Para conhecer melhor esse cenário, a seguir são apresentadas brevemente as experiências das políticas de aluguel social em curso nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza.

7 É importante destacar que a pesquisa pode não expressar a existência dos programas estaduais que concedam esses auxílios aos moradores dessas duas capitais.

3.1. SÃO PAULO

Em São Paulo, o Programa Bolsa Aluguel pode ser considerado um antecedente das práticas que mais tarde se consolidariam como política de aluguel social na cidade. O ‘Bolsa Aluguel’ teve origem no início da década de 2000 e atendia à demanda por subsídios ao aluguel para a população de baixa renda. Em 2007, foi criado o Programa Parceria Social, com proposta semelhante à do ‘Bolsa Aluguel’, porém, prevendo o atendimento a um público mais amplo e com contrapartidas exigidas de seus beneficiários – como a garantia de que as crianças mantivessem frequência escolar e a carteira de vacinação em dia. Entretanto, em que pese a vigência desses programas, ‘Bolsa Aluguel’ e ‘Parceria Social’, o atendimento às necessidades habitacionais por meio de auxílios financeiros seguia por outros caminhos quando motivadas por desastres ambientais e por remoções operadas pelo poder público (Cunha, 2020).

Os caminhos pelos quais os auxílios foram viabilizados consolidaram-se em 2010, quando foi criado o ‘Auxílio Aluguel’ por meio de decreto municipal. O novo auxílio passou a ser operado pela Secretaria Municipal de Habitação, e destinado a realizar o atendimento de seus beneficiários por meio do pagamento mensal de auxílios para o custeio de despesas com a moradia de forma temporária. Como exposto por Cunha (2020), o ‘Auxílio Aluguel’ era compreendido pelos gestores públicos não como um programa em si, mas como uma modalidade de atendimento provisório, mobilizada para auxiliar a implementação de políticas habitacionais – sobretudo, de provisão habitacional e urbanização de favelas.

Em 2016, o ‘Auxílio Aluguel’ abrangia 27.941 famílias na cidade de São Paulo, sendo a principal modalidade de atendimento às situações emergenciais ou transitórias de demanda por moradia em curso no município (Prefeitura Municipal de São Paulo [PMSP], 2016). Dentro desse universo de famílias que recebiam mensalmente o auxílio no valor

de R\$ 400, 82,8% residiam em áreas de favelas até o momento em que perderam suas moradias e ingressaram como beneficiárias da política. Para cerca de 90% dessas famílias, a saída das favelas ocorreu em decorrência de remoções forçadas promovidas pelo poder público.

Especificamente nas intervenções em favelas realizadas por meio do PAC na capital paulista, cerca de 14 mil habitações foram produzidas para o reassentamento de famílias removidas, enquanto cerca de outras 10 mil famílias foram removidas e inseridas provisoriamente em aluguel social (Cardoso; Denaldi, 2018). É possível apontar, ainda, que essa solução foi adotada não somente com o objetivo de assistir às famílias durante o período de espera por uma nova moradia, mas também em casos nos quais ainda não havia previsão, projeto ou obra para viabilizar reassentamentos futuros (Akaishi *et al.*, 2018, p. 66).

Apesar do expressivo número de famílias beneficiárias do ‘Auxílio Aluguel’ e de suas necessidades habitacionais prementes, não há controle do poder público sobre os imóveis alugados como novos locais de moradia (Guerreiro, 2020). Diante dos baixos valores mensais pagos pelo ‘Auxílio Aluguel’ a seus beneficiários, essas novas moradias têm sido acessadas predominantemente em áreas menos valorizadas pelo mercado imobiliário, consideradas de risco ou não urbanizadas, por vezes em ocupações, em imóveis pequenos e inadequados às necessidades familiares, sem segurança jurídica contratual e com práticas diversas de cobrança de cauções por seus locadores (*ibidem*, p. 733).

3.2. RIO DE JANEIRO

Na cidade do Rio de Janeiro, o emprego dessas práticas teve início ainda nos anos 1990 e 2000, também acompanhando a política de urbanização de favelas, sendo previstas como parte das alternativas habitacionais ofertadas às famílias removidas em decorrência de intervenções. Nesse período, a

habitação social entrou efetivamente na agenda do poder público local, tendo como marco o Programa Favela-Bairro. De iniciativa da Prefeitura, o ‘Favela-Bairro’ ganhou em importância e envergadura com sua inclusão no Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO) e com o aporte recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Jaenisch; Ximenes, 2021).

O decreto que criou o PROAP-RIO e aprovou o seu regulamento, publicado em 1995, previa o pagamento desses auxílios aos casos em que domicílios alugados fossem removidos devido às intervenções ou por estarem em áreas consideradas de risco. Era previsto que os inquilinos removidos recebessem compensação equivalente a três meses de aluguel, enquanto os proprietários desses imóveis (locadores) seriam compensados pela perda das benfeitorias – ou seja, da edificação em si.

Já em 1998 foi criado o ‘Auxílio Habitação’ por meio de novo decreto municipal. Ele consistia na cobertura, em caráter emergencial e extraordinário, de despesas com o atendimento a famílias em situação de precariedade e desprovidas de solução habitacional. No ano seguinte, um novo decreto suspendeu a orientação sobre o tempo máximo de duração do ‘Auxílio Habitação’ e ampliou sua destinação, prevendo o atendimento também a famílias em situação de insegurança da posse de suas moradias em razão de diversas situações – como despejos, reintegrações de posse ou atos administrativos que resultassem em remoção.

A partir de 2001, foram estabelecidas, também por meio de decreto, as diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares, a serem aplicadas às políticas habitacionais municipais e em situações emergenciais. Elas foram mantidas em vigor por dez anos, sofrendo apenas pequenas alterações para a revisão dos valores a serem pagos. Os valores de referência para os auxílios eram de R\$ 200 reais até 2008, quando passaram para R\$ 250, e somente em 2010 passaram a R\$ 400

(valor que permanece inalterado). Com as diretrizes estabelecidas, os auxílios passaram a ser destinados tanto a moradores de imóveis próprios quanto inquilinos que, sendo removidos, optassem pelo reassentamento. Os auxílios seriam então pagos de forma temporária, desde a remoção até a solução habitacional definitiva.

O ano de 2010 tornou-se um importante momento de consolidação dessa prática: por meio de um novo decreto, os auxílios passaram a ser previstos não só às famílias que futuramente seriam reassentadas, mas estendendo-se também aos demais casos em que eram previstas as modalidades de indenização pela benfeitoria ou a compra de nova moradia. Além disso, teve-se uma importante alteração nas hipóteses contempladas pelos auxílios, passando a excluir casos em que a perda da moradia tivesse ocorrido em áreas consideradas como de risco.

Essas mudanças refletiam a intensificação da insegurança da posse e das ameaças de remoções nas favelas cariocas, protagonizadas pelo governo municipal. A ocorrência de episódios críticos de fortes chuvas entre os anos de 2009 e 2010 trouxe de volta o debate sobre a erradicação de favelas, afastado da agenda pública desde o processo de redemocratização, com a alegação de risco e de defesa de uma pretensa ordem pública, tornando-se argumentos defendidos como incontestáveis pela então gestão municipal (Magalhães, 2019). Esses argumentos somaram-se à tentativa de legitimação de grandes obras para preparação da cidade como sede de megaeventos esportivos, incluindo obras emblemáticas em favelas financiadas pelo PAC.

Teve, então, início a maior onda remocionista da história da cidade do Rio de Janeiro, fazendo com que, entre 2009 e 2012, mais de 10 mil famílias sofressem com o deslocamento forçado por ações do poder público municipal concentradas nas áreas mais valorizadas da cidade (Azevedo; Faulhaber, 2015). Segundo dados oficiais, esse número chegou

a 22 mil no ano de 2015 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro [PCRJ], 2015). Por sua vez, o PMCMV foi então largamente mobilizado para o reassentamento de parte expressiva dessas famílias, levadas para conjuntos habitacionais produzidos em massa na periferia da cidade (Santo Amore *et al.*, 2015). Novamente, segundo dados oficiais, 16.309 famílias removidas foram direcionadas para empreendimentos do PMCMV concluídos entre 2009 e 2015 na cidade do Rio de Janeiro (PCRJ, 2015).

Por fim, em 2013, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou o Auxílio Habitacional Temporário (AHT), congregando as diversas práticas de pagamento de auxílios experimentadas até então sob essa nova nomenclatura. O AHT passou então a compor as diretrizes municipais para a demolição de edificações e realocação de moradores. Somente em 2018 foi publicado um decreto específico para tratar dos procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do AHT, no qual era apresentado como um benefício provisório com objetivo de custear a locação de imóveis residenciais relacionada a demandas decorrentes de demolições em projetos de urbanização ou de interesse público – e, ainda, nos casos em que houvesse destruição de moradias em catástrofes naturais. Os valores recebidos pelos beneficiários deveriam ser destinados estritamente à locação de imóveis situados no município, que apresentassem condições adequadas de habitabilidade e não estivessem localizados em áreas de risco. O decreto estabelecia que o AHT seria pago por até 12 meses, com possibilidade de prorrogação nos casos em que não houvesse oferta de soluções habitacionais definitivas.⁸

Acompanhando essa trajetória do quadro normativo, os dados oficiais informam que o AHT havia atendido a 15.213 beneficiários entre janeiro

8 Alguns decretos posteriores alteraram as previsões do AHT, especialmente quanto às hipóteses para concessão. Dentre eles destacam-se dois decretos de 2021 que tratam da concessão, em caráter excepcional, a casos específicos de duas ocupações afetadas por incêndios.

de 2010 e novembro de 2021. Desse total, 14.430 ingressaram nesse mesmo período, diferença essa que, descartando possíveis erros da fonte, pode indicar que cerca de 800 pessoas teriam ingressado como beneficiárias da política antes de janeiro de 2010 (ver Gráfico 1)⁹. Desse total de beneficiários atendidos em pouco mais de uma década, 10.200 famílias tornaram-se egressas – em sua maioria, por terem acessado o PMCMV (7.614 famílias).

Apesar da tendência de redução dos ingressos entre os anos de 2012 e 2017, após os picos em 2010 e 2011, é notável o incremento desse número entre os anos de 2018 e 2020, período em que houve uma importante mudança na gestão municipal, com o fim dos dois primeiros mandatos de Eduardo Paes (2009-2012 e 2013-2017) e o início da gestão Marcelo Crivella (2017-2020). Se as duas primeiras gestões de Eduardo Paes ficaram marcadas pela forte onda de remoções do ciclo olímpico, a gestão de Crivella caracterizou-se pela ausência de políticas habitacionais, tendo esses ingressos de beneficiários no AHT decorrido majoritariamente de remoções pontuais, mas que atingiam grande número de famílias.

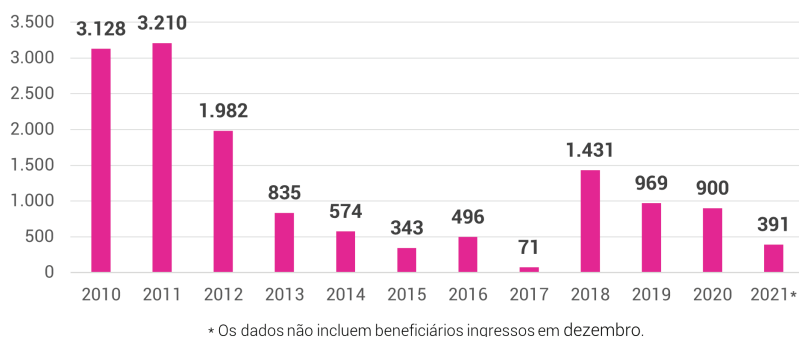
De forma similar à Prefeitura da Cidade do Rio Janeiro, em 2008, o Governo do Estado do Rio de Janeiro passou a incluir o pagamento de auxílios temporários entre as suas diretrizes de relocação em assentamentos populares. Entretanto, é a partir de 2010 que a esfera estadual aparece com maior destaque com a criação do Programa Morar Seguro, diante das graves tragédias ocorridas na região metropolitana e na região serrana do estado. Por meio de parceria com prefeituras, passaram então a ser realizados pagamentos de aluguel social no valor de R\$ 500 mensais a

9 Informações produzidas pela autora a partir da análise de dados coletados por meio de consulta à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, realizada entre outubro e novembro de 2021.

GRÁFICO 1:

BENEFICIÁRIOS INGRESSOS, ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2021, NA POLÍTICA DE ALUGUEL SOCIAL DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Fonte: elaboração da autora.



famílias desabrigadas¹⁰. No ano de 2011, mais de R\$ 56 milhões foram pagos em auxílios por meio do Programa Morar Seguro, atendendo a cerca de 11.700 famílias. Já no ano seguinte, em 2012, os gastos anuais chegaram a mais de R\$ 77 milhões, correspondendo a pouco mais de 16 mil beneficiários¹¹.

O Programa Morar Seguro segue vigente, mais de dez anos após sua criação. Em seus primeiros anos destinou maior parte de seu orçamento a beneficiários residentes fora da capital fluminense (especialmente em municípios da região serrana), porém, desde 2014 mantém relativa estabilidade no número de beneficiários moradores da cidade do Rio

10 Apesar desta previsão, para a maior parte dos municípios são pagos auxílios no valor de R\$ 400 mensais aos beneficiários. O valor previsto inicialmente teria sido pago apenas nos municípios da região serrana, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis.

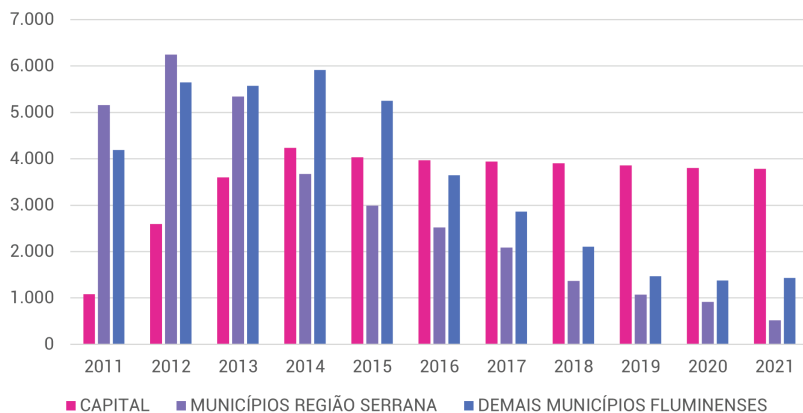
11 As informações sobre número de beneficiários e valores pagos pelo Programa Morar Seguro foram produzidas a partir da análise de dados do Portal do Aluguel Social, página virtual do Governo do Estado do Rio de Janeiro que lista nominalmente os beneficiários por comunidade, por mês e ano. Para estimar o número de beneficiários, foi considerado o valor anual pago por município, dividido pelo custo anual de um beneficiário (R\$ 400 ou R\$ 500 mensais por 12 meses).

de Janeiro (em torno de quatro mil beneficiários) e tem reduzido progressivamente a atuação fora da capital (ver Gráfico 2). Importante destacar que, na capital, a gestão dos auxílios é feita diretamente pelo

GRÁFICO 2:
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MORAR SEGURO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2011–2021), POR LOCALIDADE

Fonte: elaborado pela autora.

237



Governo do Estado – e não por meio de parceria com a gestão municipal local, como se dá nos demais casos.

Apesar da ausência de informações disponíveis quanto ao motivo do ingresso das famílias beneficiárias no Programa Morar Seguro e no AHT, alguns dados demonstram o grande impacto das remoções forçadas atreladas a obras de urbanização. Analisando as obras de urbanização promovidas pelo PAC em um conjunto significativo de grandes favelas (Rocinha, Cantagalo e complexos de favelas de Manguinhos, Alemão, Tijuca e Colônia Juliano Moreira), a partir de dados de dezembro de 2013, tem-se que o número total de novas unidades habitacionais produzidas (5.154) havia se limitado a aproximadamente metade do número de famílias removidas, esse sendo superior a 10 mil (Cardoso *et al.*, 2018).

Chama a atenção, em especial, que as intervenções realizadas pelo Governo do Estado por meio do PAC possuíam um percentual bastante elevado de famílias removidas aguardando reassentamento (31%) em relação às intervenções realizadas pela Prefeitura, nas quais o percentual era de apenas 2% (Idem, p. 133). No caso específico do complexo de favelas do Alemão, em que houve atuação de ambos (Prefeitura e Governo do Estado), esse percentual é de 46% para as intervenções realizadas pelo Governo do Estado (correspondendo a 1.266 famílias) e de 3% para as realizadas pela Prefeitura (apenas 30 famílias) (Ibidem). Assim, o descompasso entre as remoções e a oferta de unidades habitacionais para o reassentamento indica a inclusão de milhares de famílias em políticas de aluguel social como solução habitacional temporária, de forma similar ao que houve também na cidade de São Paulo.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são emblemáticos por serem as duas maiores cidades brasileiras, com expressiva parcela da população em territórios populares, e pela longevidade das suas práticas de concessão de tais auxílios. Além disso, trata-se de cidades com longas trajetórias de políticas locais de urbanização de favelas com volumosos investimentos das políticas públicas federais ao longo das últimas décadas, sobretudo do PAC e do PMCMV (Cardoso; Denaldi, 2018; Silva *et al.*, 2022). Entretanto, é relevante pontuar, ainda que brevemente, exemplos de outras cidades brasileiras que apontam para a diversidade dessas práticas e a sua ampla adoção no período recente.

3.3. BELO HORIZONTE

Na cidade de Belo Horizonte, essa prática tem se dado por meio do Programa Bolsa Moradia, criado em 2003 por meio de decreto municipal, que oferece auxílio de R\$ 500 mensais a famílias removidas para locação

de imóveis (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte [PMBH], 2012)¹². Esse programa é colocado como suporte para viabilizar obras públicas, agilizar remoções emergenciais por risco geológico e prestar atendimento especial em situações de risco social. Nos anos de 2018, 2019 e 2020, o ‘Bolsa Moradia’ realizou pouco mais de 10 mil pagamentos anuais¹³.

Dentre os motivos de ingresso, entre 2018 e 2022, tem destaque a remoção para execução de obras públicas, correspondendo a quase 60% em 2018 e reduzindo gradativamente até cerca de 40% em 2022¹⁴. Importante ressaltar que o Programa Bolsa Moradia tem como diretriz o atendimento apenas de famílias que tenham a oferta de uma nova moradia garantida no âmbito do projeto de intervenção que provocou a remoção (Aragão; Santos, 2018). Além disso, apesar de não haver mediação do poder público nos atos de locação, a prefeitura informa monitorar a condição dos imóveis alugados pelos beneficiários do programa (Paolinelli, 2018, p. 178).

3.4. FORTALEZA

Já na cidade de Fortaleza, o programa que prevê o pagamento desses auxílios foi criado em 2010 e recebe o nome de Programa de Locação Social. Em 2022, ele previa o pagamento de R\$ 420 mensais e tinha pré-estabelecido o limite de 1.250 beneficiários, que poderiam receber esse encaminhamento a partir de um conjunto de secretarias, atendendo não só a famílias removidas pelo do poder público, mas também mulheres em situação de violência doméstica ou sexual, idosos, pessoas com deficiência,

12 O valor do auxílio manteve-se em R\$ 500 por mais de dez anos até sua revisão em 2025.

13 Tratando-se de auxílios mensais, o número de benefícios pagos a cada ano refere-se, por tanto, ao somatório de todas as famílias atendidas a cada mês ao longo de um ano.

14 Informações disponíveis em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em 5 dez. 2022.

com enfermidades graves ou em situação de rua¹⁵. Em uma alteração recente nas normativas municipais, a Secretaria Municipal de Infraestrutura passou a compor a gestão do programa e gerir parte das vagas disponíveis, prevendo sua utilização como suporte a remoções futuras que venham a ser motivadas por obras públicas de sua atribuição¹⁶.

Por sua vez, o Governo do Estado do Ceará também realiza o pagamento de aluguel social a famílias removidas por meio de um programa de mesmo nome (Programa de Locação Social), criado em 2011. Diferente do programa municipal, é previsto nos marcos normativos que os auxílios estaduais atendam especificamente a famílias removidas em virtude de projetos de responsabilidade do Governo do Estado e que estejam cadastradas em projetos em andamento que contemplem as mesmas com novas moradias (de forma similar à experiência do programa 'Bolsa Moradia' da cidade de Belo Horizonte).

Atualmente, o Programa de Locação Social do Governo do Estado do Ceará tem sido mobilizado para atender às famílias removidas por obras de urbanização de favelas vinculadas ao PAC realizadas em áreas da região metropolitana da capital, consideradas como em situação de risco ambiental, e para implantação de um novo eixo de transporte de passageiros na cidade de Fortaleza, como parte dos projetos atrelados à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014. Nessa grande obra de mobilidade urbana executada pelo Governo do Estado, foi realizada a transformação de uma antiga via férrea (utilizada até então como ramal de cargas) em um eixo de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

15 Informações disponíveis em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/pls/tag/Aluguel%20Social.html>. Acesso em 5 dez. 2022.

16 Informações disponíveis em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/05/25/projeto-que-insere-seinf-na-execucao-do-programa-de-locacao-social-e-aprovado-na-cmfor/>. Acesso em 5 dez. 2022.

Os impactos dessa obra sobre os territórios populares de Fortaleza foram expressivos. Dentre as várias intervenções atreladas à Copa na cidade, a implantação do VLT foi a responsável pela maior parte das remoções, afetando diretamente 22 comunidades constituídas às margens da antiga via férrea (Freitas, 2017¹⁷). Uma parcela expressiva das famílias removidas para a realização da obra foi inserida na política estadual de aluguel social e permanece há mais de dez anos sem solução definitiva de moradia, aguardando o reassentamento indefinidamente (Brasil, 2021).

4. Distanciamentos entre políticas de aluguel social e a defesa da locação social como componente da política habitacional

A partir do panorama apresentado, é importante ressaltar que tais práticas não se confundem com a política de locação social amplamente discutida no campo das políticas habitacionais, particularmente no âmbito do Ministério das Cidades e que ganhou destaque na elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHAB). Com importante influência de experiências internacionais (especialmente da experiência europeia), a locação social vem sendo proposta como um dos componentes de políticas habitacionais mais amplas e, em seus desenhos institucionais, abrange não só o acesso à moradia pelo seu beneficiário por meio do aluguel ou pagamento de taxas, mas também a produção e gestão destas unidades habitacionais pelo poder público ou mesmo sistemas de subsídios para acesso às moradias por meio do aluguel de imóveis privados (Cardoso *et al.*, 2019).

De acordo com o debate consolidado no PlanHAB, preconiza-se que políticas de locação social possuam: marco institucional bem estruturado

17 A versão deste texto de Freitas (2017) em português está disponível em: <https://ppgaud.ufc.br/pt/clarissafreitas/>.

e permanente, que garanta a proteção das famílias e a segurança da posse de suas moradias; subsídios que atuem na produção e no consumo das habitações garantindo a gestão dos estoques; a existência de um sistema de regulação que dê autonomia e garanta o funcionamento em longo prazo de forma sustentável e segura. Há, ainda, uma diretriz de inserção urbana alinhada ao incentivo da oferta de moradia popular em centros históricos e áreas consolidadas, indo ao encontro do combate aos vazios urbanos e fomentando a destinação de imóveis públicos para o cumprimento de sua função social.

Dessa forma, a locação social surge como proposta de política habitacional alternativa ao ideário da casa própria como maneira exclusiva de se garantir o acesso à moradia, tendo como princípio o não repasse do custo fundiário aos seus beneficiários. Em um esforço de definição e síntese da política de locação social, Baldim (2015) expõe que:

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem (p. 12).

Apesar de sua inserção no PlanHAB, da existência de experiências internacionais consideradas exitosas e do considerável acúmulo no debate público, as iniciativas de locação social alcançaram pouca expressividade no país. Nesse contexto tem destaque o Programa Locação Social (PLS) criado em 2002 na cidade de São Paulo, no âmbito do Programa Morar no Centro, que compõe um grupo de “raras e esporádicas” políticas habitacionais

brasileiras não pautadas pela aquisição de moradias (D'Ottaviano, 2014). O PLS tinha como objetivo atender à população de baixa renda por meio da oferta de moradias acessíveis na área central, em imóveis de propriedade municipal e utilizando recursos públicos (municipais e federais), tendo realizado a construção de três conjuntos residenciais e a readequação de dois antigos hotéis. Como destacado por D'Ottaviano (2014), a Secretaria Municipal de Habitação avalia a gestão do parque público habitacional como seu principal entrave, demandando grande esforço da assistência social e gerando altos custos para o município.

Diferente do que se consolidou como política de locação social, as políticas de aluguel social seguem por outros meios, tendo pontos de partida e horizontes bastante distintos. Esses distanciamentos entre ambas têm sido apontados em estudos que se dedicam a tratar das políticas de locação social e de seus potenciais como componente de uma política habitacional mais ampla, evitando assim possíveis confusões nas análises propostas. Milano (2013) destaca que sua concepção sobre as políticas de locação social não incorpora as políticas de aluguel social. Em sua leitura, enquanto soluções provisórias e de cunho emergencial, as políticas de aluguel social “não auxiliam na redução do déficit habitacional brasileiro e não consideram o aluguel como uma opção de moradia definitiva” (Milano, 2013, p. 10). Paollineli (2017) corrobora com Milano (2013), pontuando ainda que as políticas de aluguel social se baseiam na espera de seus beneficiários por políticas habitacionais pautadas pelo acesso à propriedade privada da moradia, distanciando-se, portanto, dos princípios das políticas de locação social.

Dentre os aspectos que distanciam as políticas de locação social ao que tem sido experimentado nas cidades brasileiras por meio das políticas de aluguel social, cabe o deslocamento forçado como marco de ingresso nas políticas em curso. Como já pontuado, as políticas de aluguel social se dão em grande medida em resposta às necessidades habitacionais frente

a situações de desabrigo decorrentes de remoções forçadas realizadas pelo próprio poder público, por conflitos fundiários de forma mais ampla ou por situações extremas como catástrofes e desastres socioambientais. Distancia-se, portanto, das políticas de locação social que têm como objetivo acolher a demandas apresentadas de forma espontânea pela população que busca garantir seu direito à moradia por meio de políticas sociais. No sentido inverso, os beneficiários das políticas de aluguel social são aqueles que perderam suas moradias e que foram encaminhados por agentes públicos para o recebimento de auxílios anunciados como soluções provisórias. Assim, os beneficiários dessas políticas enfrentam o rompimento do fluxo regular de suas rotinas de vida por uma transformação não desejada, rompendo a previsibilidade da vida ordinária e abalando também o sentimento de segurança de uma forma mais ampla (Magalhães, 2019).

Como apontado por Guerreiro (2020) sobre o caso da cidade de São Paulo, a efetivação da habitação como direito social concretizada por sua transformação em serviço público, assim como experienciada nas políticas europeias de locação social, distancia-se do que tem sido realizado por meio de políticas como o ‘Auxílio Aluguel’. Inseridos na periferia da capital, temos uma importante alteração da forma do direito social à moradia em meio a uma nova configuração gerencial do Estado. Segundo a autora, não se trata de uma negação do direito social, mas sim de um aprofundamento perverso da sua legitimidade, “transformando-o em dispositivo de acionamento de novas relações entre o público e o privado, capturando o universo popular” (Guerreiro, 2020, p. 748).

Em meio a uma política pública que “remove e lança ao aluguel popular”, o ‘Auxílio Aluguel’ em curso na cidade de São Paulo torna-se uma forma de remunerar e gerir a espera na “fila da habitação”, ampliando a insegurança social, e não reduzindo-a, como no caso europeu (Idem). Dessa forma, as reflexões trazidas por Guerreiro (2020) iluminam a

necessidade de avançarmos na compreensão de como têm se dado as políticas de aluguel social, tendo em vista suas consequências sobre as condições de moradia e sua aderência às dinâmicas do capital na periferia do capitalismo (Idem, p. 750).

A intenção em tratar brevemente da política de locação social não tem como objetivo avançar na sua análise, mas sim fomentar que a compreensão do que tem sido experimentado como políticas de aluguel social nas grandes cidades brasileiras se dê a partir das práticas existentes e assim denominadas, evitando que a análise se restrinja a um exercício de comparação com o que se entende ou se vislumbra como uma política de locação social. Propõe-se, portanto, que o “aluguel social” não seja concebido *a priori* como um exercício inacabado ou precário de políticas de locação social, mas que as análises críticas busquem conhecê-lo a partir de suas próprias condições.

Nesse sentido, Morado Nascimento (2019) tem provocado uma reflexão sobre o modo como têm sido tratadas as moradias e os territórios populares (como favelas, ocupações, cortiços, assentamentos informais e assentamentos precários), frequentemente denominadas “pelo que *não são* ou pelo que *não têm* – ou seja, pela ausência”, sendo adotada como formação discursiva sempre a exclusão (p. 10). Ao serem acionadas pelo Estado, organizações internacionais, setor privado e (por vezes) pela Universidade, estas denominações criam “pessoas que *não são* e pessoas que *não têm*” (Morado Nascimento, 2019, p. 11) e servem de legitimadoras a práticas violentas, dentre elas as remoções forçadas. Uma vez que as políticas de aluguel social têm sido determinantes para as condições de moradia e de vida de uma parcela expressiva da população, conhecer essas práticas a partir do que elas *são* pode ser uma importante contribuição para o rompimento com esse jogo de linguagem marcado pela exclusão.

5. Considerações finais: políticas de aluguel social e as engrenagens dos deslocamentos forçados

O panorama das políticas de aluguel social abordado neste texto explicita a relevância dessas práticas estatais para a compreensão das formas de acesso à moradia nos territórios populares ao longo do ciclo recente. Essas políticas têm sido definidoras das condições de moradia e de vida de uma parcela expressiva da população pobre urbana, especialmente naqueles territórios populares em que se deram processos de transformação do espaço por meio de políticas de urbanização de favelas e grandes obras urbanas que tenham levado a processos de remoções forçadas.

Como amplamente tratado na literatura dedicada às favelas, a relação desses territórios com o Estado passou por grandes transformações ao longo do processo histórico, sendo atravessada por relações contraditórias baseadas em conflitos e tensões (Gonçalves, 2013; Brum, 2013). Com uma atuação inédita do governo federal por meio do PAC, a urbanização de favelas ganhou centralidade na agenda pública. Já as remoções forçadas, que desde a década de 1980 vinham ocorrendo apenas de forma pontual, passaram a ser reincorporadas e ressignificadas.

Magalhães (2019) observa que, nesse contexto, a remoção passou a ser tratada no discurso oficial não mais como uma ação autoritária, mas como uma forma de agir em prol da equalização do espaço urbano fragmentado, que possibilitaria a melhoria das condições de vida dos moradores de áreas tidas como impróprias. Assim, urbanização de favelas e remoções teriam deixado de ser tratadas como ações estatais antagônicas, passando a serem tidas como complementares (Brum, 2013, p. 198; Magalhães, 2019, p. 23). É nesse sentido que ganham relevância as alternativas habitacionais oferecidas às famílias removidas – dentre elas, o reassentamento e as

políticas de aluguel social como soluções provisórias aos descompassos entre obras de urbanização e as obras de produção de novas moradias.

A urbanização de favelas promovida pelo Governo Federal pode ser entendida como parte dos avanços no sentido do reconhecimento dos territórios populares como soluções legítimas de moradia e no plano das políticas públicas. Cardoso e Denaldi (2018) ressaltam a importância de considerarmos que o PAC garantiu significativo aporte de recursos federais para prefeituras e governos estaduais, permitindo ampliação da escala e da complexidade das intervenções em favelas. Entretanto, isso foi acompanhado pelo aumento de remoções e do peso da produção de novas moradias nos orçamentos das intervenções (Idem, 2018). Dentre os motivos apontados para o descompasso entre as remoções e a produção habitacional é destacado o baixo valor destinado à produção habitacional no âmbito do PAC e a dificuldade de articulação com o PMCMV. O descompasso fica explícito quando os autores apontam que em 2018, mais de dez anos após o lançamento do PAC, em um amplo conjunto de cidades brasileiras¹⁸ ainda não havia sido viabilizada a contratação e a construção de grande parte das moradias previstas no escopo das intervenções realizadas pelo Programa.

Para além da articulação com a urbanização de favelas, as políticas de aluguel social foram amplamente acionadas também em processos de remoções para realização de obras vinculadas ao ciclo de megaeventos e a processos de transformações dos espaços urbanos. A partir dos dados públicos disponíveis e da observação de casos emblemáticos de conflitos urbanos torna-se evidente a mobilização de tais práticas para viabilizar remoções, de forma ágil e barata a curto prazo.

18 A pesquisa abrangia as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, cidades da Região do Grande ABC Paulista, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Porto Alegre e Curitiba.

Os dados do ‘Auxílio Aluguel’ na cidade de São Paulo são expressivos nesse sentido já que, dos 27.941 beneficiários no ano de 2016, 3.917 tinham “obras públicas” como motivo de ingresso na política e 7.337 tinham como motivo “remoção (risco ou obra)” (PMSP, 2016, p. 41). O processo de remoção de milhares de famílias para implantação de VLT financiado pelo PAC em Fortaleza e o acionamento da ‘Política de Locação Social’ do Governo do Estado do Ceará também é exemplo desse uso. Diante da inexistência de novas moradias para o reassentamento imediato, as famílias foram removidas, inseridas como beneficiárias da política e, então, a obra de mobilidade urbana teve sua continuidade. No entanto, as famílias removidas seguem ainda hoje reivindicando soluções de moradia definitivas e adequadas.

Já na cidade do Rio de Janeiro, são exemplares os processos de remoções para a construção de “legados olímpicos” como o Parque Madureira que levou à remoção de centenas de famílias que foram em parte direcionadas para um condomínio distante do PMCMV e outra parte para o aluguel social (Ximenes, 2019). Soma-se, como caso exemplar no Rio de Janeiro, o intenso processo de remoção de ocupações para fins de moradia na antiga área portuária da cidade, vinculadas à Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha (Ximenes, 2017; Ximenes; Santanna, 2018). Nesse processo que levou à desarticulação de um conjunto de territorializações geradas pelos movimentos sociais em luta por moradia, o aluguel social foi utilizado pelo poder público para a liberação de imóveis, com graves violações de direitos.

Harvey (2003) chama a atenção para o fato de que os processos de desposseção, enquanto formas de acumulação via espoliação de ativos dos mais pobres, são fundamentais à produção do espaço no sistema capitalista como o conhecemos hoje. Como apontado ao longo deste texto, esforços importantes têm sido mobilizados no sentido de iluminar

a sistemática captura de terras urbanas por meio de remoções forçadas como processos violentos de despossessão.

Ao conhecermos as políticas de aluguel social – e como elas têm sido acionadas nas remoções forçadas –, ressalta-se o seu papel de viabilizadoras desses processos, sendo sistematicamente apresentadas como alternativas legítimas à indisponibilidade de habitações para o reassentamento imediato. Além de atuar no deslocamento forçado de famílias, essas políticas tornam inviável a previsibilidade do futuro de seus beneficiários, que permanecem por longos períodos em soluções provisórias de moradia, na espera pela garantia do direito à moradia digna por meio da ação futura do Estado.

Corroborando com Guerreiro (2020), é possível compreender que as políticas de aluguel social, articuladas aos processos de remoções forçadas, têm atuado como indutoras do estado de transitoriedade permanente (Telles, 2010; Rolnik, 2015) da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras. Ao provocar a locação compulsória de imóveis com recursos financeiros insuficientes e diante das práticas excludentes do mercado imobiliário, essas políticas induzem a possível inserção de grande parte de seus beneficiários em territórios “às margens” (Telles, 2010). Portanto, territórios constantemente suscetíveis a ações de discricionariedade e arbitragem sobre a posse da terra, podendo dar origem a novos deslocamentos forçados dessas mesmas famílias. Cabe destacar que os novos deslocamentos podem ocorrer também por meio de despejos promovidos pelos próprios locadores dos imóveis utilizados como moradia pelos beneficiários do aluguel social. Nessa direção, os processos judiciais ligados a disputas por terra na Região Metropolitana de São Paulo, entre os anos de 2013 e 2018, apontam um expressivo volume de despejos por falta de pagamento de aluguel (cerca de 129 mil casos), reforçando a leitura de que esse tem sido um fator determinante para as remoções ao longo das duas últimas décadas (Rolnik *et al.*, 2019).

O panorama apresentado neste texto e os questionamentos lançados buscam contribuir para uma definição mais clara dos contornos sobre políticas de aluguel social. Reconhecendo o denso e complexo processo histórico da relação entre Estado e favelas, podemos compreender o surgimento dessas práticas estatais como parte das modulações do ciclo lulista (Rizek *et al.*, 2014). Em que pese os avanços conquistados ao longo desse ciclo para a agenda das lutas urbanas e do direito à moradia, houve o agravamento da condição de vida daqueles que passaram por processos violentos de remoções forçadas e que foram inseridos em políticas de aluguel social, em meio a uma intensa crise de insegurança da posse (Rolnik, 2015).

Diante do descompasso entre as remoções e a oferta de novas moradias, e do recentemente do esvaziamento das políticas habitacionais (entre 2015 e 2022), para essa parcela expressiva da população tais políticas têm sido colocadas como única forma de atendimento do Estado às suas necessidades habitacionais. Analisar as políticas de aluguel social como parte desse denso quadro das políticas sociais no ciclo lulista pode iluminar aspectos relevantes para as reflexões sobre o direito à moradia, a produção do espaço urbano e o papel do Estado. Para além disso, perceber a continuidade dessas políticas após uma profunda inflexão dada ao longo dos últimos anos pode anunciar questões urgentes para a formulação de novas políticas que busquem atender às necessidades habitacionais, reconhecendo os territórios populares como espaços legítimos de moradia e combatendo processos violentos de remoções forçadas.

6. Bibliografia

- AKAISHI, A. G.; SARAIVA, C. P.; CARDOSO, L. C.; CEZARIO SILVA, P. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 49-54.
- ARAGÃO, T. A.; SANTOS, M. R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 139-164.
- AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BALBIM, R. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional. Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.
- BRASIL, A. B. Os conflitos pelo direito à cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200341, 2021.
- BRUM, M. S. I. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, ano XVI, n. 29, p. 179-208, 2013.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. v. 1. 352 p.
- CARDOSO, A.; BELTRÃO, A.; D'OTTAVIANO, C.; XIMENES, L. A.; JAENISCH, S. T.; VELASCO, T. Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Questões, desafios e caminhos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- CUNHA, T. F. S. **'A conta não fecha' – o boom do Auxílio Aluguel em São Paulo: uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis**. 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

D'OTTAVIANO, C. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago. 2014.

FRANZONI, J. A.; LABÁ - Direito, Espaço & Política (org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), 2022.

FREITAS, C. F. S. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. **Journal of Urban Affairs**, v. 39, n. 7, p. 953-969, 2017. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2013.

GUERREIRO, I. A. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrôpole**, v. 22, n. 49, p. 729-756, set./dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

JAENISCH, S. T. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: 20º Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais...** Belém, 2021.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 449-490.

MARICATO, E. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. In: **1º Congresso Nacional del Suelo Urbano**. Anais... México: UNAM, 2005.

MILANO, J. Z. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013.

MORADO NASCIMENTO, D. Moradia: é possível pensar em alternativas? **Revista E-metropolis**, n. 37, ano 10, p. 6-12, 2019.

MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (org.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções: relatório bianual 2019–2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.

PAOLINELLI, M. S. **Desmercantilização da habitação**: entre a luta e a política pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PINHO, T. A. do. **O capital financeiro imobiliário no Brasil**: o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Reassentamentos: só em último caso e priorizando populações vulneráveis. **Medium**, 24 jul. 2015. Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura/reassentamentos-s%C3%B3-em-%C3%BAltimo-caso-e-priorizando-popula%C3%A7%C3%B5es-vulner%C3%A1veis-2cf4a6dc847b>. Acesso em: 14 out. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte: PMBH, 2012. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/publicacao-plhis-versao-final-marco-2012_rev-dez2013_para-publ.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Caderno para discussão pública**. São Paulo: Sehab-Cohab, 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

RIZEK, C. S.; SANTO AMORE, C.; CAMARGO, C. M. de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 531–546, 2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; MENDONÇA, P.; MOREIRA, F. A.; UNGARETTI, D.; MARINO, A.; FERRAZ, M. Crise habitacional em SP: estamos diante de uma máquina de despejos e remoções? **LabCidade**, 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

ROY, A. Planejamento e gestão espacial da pobreza. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, p. 129-139, 2009.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. v. 1. 398 p.

VAINER, C.; BROUDEHOUX, A.; SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F. L. de. **Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

XIMENES, L. A.; SANTANNA, M. J. G. A luta pela moradia popular na zona portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-megaeventos esportivos. **Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 20, p. 473-496, 2018.

XIMENES, L. A. Os vazios das grandes estruturas: um olhar sobre o Parque Madureira. **Revista E-Metropolis**, n. 37, p. 39-49, 2019.

Sobre a autora

LUCIANA ALENCAR XIMENES

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), tendo sido Bolsista do Programa Doutorado Nota 10 da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - Faperj. Arquiteta Urbanista pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade do INCT Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ).

CAPÍTULO

07

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA ALUGUEL NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

1. Introdução

É muito comum que as favelas sejam concebidas como espaços ocupados exclusivamente por pessoas sem recursos para acessar o mercado formal de terra e habitação, estabelecidas por meio de processos de autoconstrução e autourbanização em áreas ainda não mercantilizadas. Além disso, durante muitos anos, prevaleceu a ideia de que os ocupantes permanecem como moradores de seus próprios imóveis – ou seja, de que a favela é composta unicamente por ocupantes-proprietários, pois,

nesses espaços, o valor de uso se sobrepõe ao valor de troca, ao menos no caso da habitação.

Essa concepção pode ser explicada, em parte, pelo longo processo de criminalização da exploração de aluguéis nas favelas. Se, por um lado, a retirada da relação mercantil e contratual fragilizava o vínculo jurídico do morador com a terra, facilitando processos de reintegração de posse ou remoção, por outro, ao longo dos anos, tornou-se moralmente mais aceitável que os moradores das favelas ocupassem a terra exclusivamente por necessidade habitacional. O reconhecimento da favela como forma legítima de moradia passa a depender da crença da inexistência de exploração do produto imobiliário.

Apenas muito recentemente o mercado de aluguéis nas favelas passou a ser objeto de estudos específicos sobre o tema. Apesar das inúmeras menções e reflexões anteriores – muitas delas valiosas –, pode-se afirmar que os trabalhos de Pedro Abramo, desenvolvidos especialmente nas décadas de 1990 e 2000, desempenharam um papel fundamental para que o mercado de aluguéis em favelas cariocas fosse efetivamente incorporado

às agendas de pesquisa e reconhecido, no campo acadêmico, como uma realidade digna de atenção.

2. Promoção imobiliária para aluguel

Pedro Abramo (2002; 2003b; 2003c; 2005; 2005b; 2005c; 2007; 2007b; 2008; 2009; 2009b; 2009c; 2009d; 2010) compreende a estruturação do espaço urbano a partir de três lógicas de acesso à terra: *lógica do mercado*, *lógica do Estado* e *lógica da necessidade*. Em seu modelo:

- *A lógica do mercado* é mediada unicamente pelas relações de troca. A possibilidade e magnitude do acesso à terra tem um caráter unidimensional, ela é resultado apenas do acúmulo de valor na forma monetária pelos indivíduos ou grupos. Essa lógica pode se constituir dentro ou fora dos marcos normativos e jurídicos regulados pelo Estado estabelecendo relações mercantis legais e ilegais.
- *A lógica do Estado* exige algum tipo de acúmulo de “capital” dos indivíduos e grupos, seja ele institucional, político, simbólico ou de outra natureza. No lugar da retenção monetária prévia, essa lógica é mediada pela afirmação do pertencimento, da existência enquanto sujeito de direito.
- *A lógica da necessidade* é a impulsionadora de uma forma de acesso à terra que não exige “capital” político, institucional e monetário. Ela move um conjunto de ações individuais e coletivas que promovem a construção das cidades populares e se expressa pelo processo de ocupação, autoconstrução, autourbanização e, por fim, consolidação dos assentamentos populares.

Nesse modelo teórico, a estrutura intraurbana das cidades latino-americanas é resultado do funcionamento das três lógicas de “coordenação

social”. As favelas são resultado da falta de acesso à terra pelas lógicas do mercado e do Estado, sendo sua ocupação movida unicamente pela necessidade de habitar. O mercado imobiliário, por sua vez, se desenvolve com a valorização da terra estabelecida pelo investimento concentrado na urbanização estatal e autourbanização, e pela pressão exercida pelo processo migratório, aumento da pobreza, valorização do solo em outras áreas da cidade, descontinuidade da produção habitacional e ciclos de remoção.

Uma das implicações mais importantes desse modelo é a ideia de que as habitações nas favelas foram produzidas exclusivamente a partir do esquema “ocupação-autoconstrução” e que o mercado de aluguéis se desenvolveu com base na circulação desses imóveis, complementado por pequenas subdivisões e acréscimos. A unidade habitacional inicialmente produzida para consumo próprio seria, portanto, a célula básica desse processo (Abramo, 2009c, p. 27). As subdivisões e ampliações são tratadas como irrelevantes diante do conjunto, razão pela qual o estoque imobiliário das favelas é caracterizado como inelástico – ou seja, com uma oferta limitada à transação das habitações já existentes. Em suma, para o autor:

Utilizando a terminologia usual da literatura, podemos dizer que a oferta imobiliária habitacional, isto é, o bem que gera serviços de habitação no mercado informal no Brasil é um mercado secundário. Em outras palavras, a oferta de imóveis informais nos APIs [assentamentos populares informais] é constituída em sua grande maioria de “imóveis usados” ou de fracionamentos desse imóvel original. [...] Propomos como uma hipótese de trabalho que o mercado primário do MIS [mercado informal de solo] é constituído **exclusivamente** pelo mercado fundiário. Em outras palavras, o mercado primário do MIS é composto de um mercado que oferece lotes informais (irregulares e/ou clandestinos) a partir do fracionamento e/ou da ocupação de glebas urbanas ou periurbanas (Abramo, 2009c, p. 27, Grifo meu).

A partir desses princípios, que limitam o mercado imobiliário nas favelas aos “imóveis usados”, Pedro Abramo (1997, p. 1) concentra seus estudos sobre esses territórios na estrutura de preços relativos e nas características da mobilidade residencial, com o objetivo de investigar os fatores de valorização e as preferências da demanda.

Lilian Fessler Vaz (2002), por outro lado, apresenta uma perspectiva distinta. Para a autora, há múltiplas referências históricas ao aluguel de barracos, de “cavas”, do “chão” e até mesmo de terrenos nas primeiras favelas – sendo que algumas dessas áreas não se originaram por meio de invasões, mas sim da produção planejada de grupos de imóveis voltados ao aluguel. O exemplo é particularmente expressivo: segundo Vaz, as primeiras fotografias do *Morro da Favella*, atual Morro da Providência, já evidenciavam a presença de habitações coletivas, baixas e compridas, cuja construção dificilmente teria sido feita por meio de autoconstrução (Vaz, 2002, p. 56-57).

No processo de especialização funcional e social do espaço urbano, os cortiços, expulsos de determinadas áreas da cidade, passaram a ser tolerados em terrenos de difícil edificação, geralmente localizados próximos à oferta de trabalho. Alguns proprietários de cortiços também detinham imóveis de aluguel nas primeiras favelas. Para Lilian Vaz, um marco institucional desse processo foi o Decreto nº 391, de 1903, que proibia a construção, os melhoramentos, as obras e os consertos em cortiços, ao mesmo tempo em que tolerava a construção de barracos nos morros ainda não ocupados por habitações (Vaz, 2002, p. 57).

Com isso, estabelece-se uma relação entre a formação das primeiras favelas, a lógica de exploração rentista representada pelos cortiços e a ação do Estado. Uma implicação importante desse argumento é o questionamento da dualidade entre legalidade e ilegalidade, ou entre

formalidade e informalidade, pelo menos no que diz respeito à origem das favelas.

Maria Lais Pereira da Silva (2005, p. 100), em contraposição à afirmação generalizante de que as favelas são resultado de ocupações ilegais que ocorrem por fora do mercado, indica que há um número cada vez maior de autores que defendem que muitas favelas têm origem em formas legais de ocupação. A ocupação pode ter sido autorizada ou estimulada por proprietários públicos ou privados, sendo, em seguida, implementados aluguéis ou taxas com a utilização de recibos ou “papéis” que parecem estabelecer um vínculo “legalizador”. Para a autora:

Em cerca de 40% das 379 favelas surgidas antes de 1964 havia fortes indicações de que, na origem, houve uma ocupação autorizada por supostos proprietários das terras, privadas ou públicas, com ou sem pagamento de taxas e aluguéis (SILVA, 2005, p.101).

Para Nelson da Nóbrega Fernandes (2001, p. 71), amparados pelo Decreto nº 391/1903, diversos proprietários ou arrendatários construíram casas para alugar nos morros que deram origem a favelas. Os exemplos são Mangureira, Telégrafos, Pendura-Saia, Santo Antônio, Faria e Salgueiro. Em outras favelas, como na Quinta do Caju, Esqueleto, Babilônia e Céu, há evidências de que o próprio poder público cobrava aluguel das casas, ou ainda alguém se intitulava dono ou representante do dono para exercer as cobranças, tal como no Morro do Timbau (Silva, 2005, p. 204).

O recenseamento realizado pela Prefeitura do Distrito Federal, publicado em 1949, indica que, nas favelas, “em cerca de 38% dos domicílios os moradores pagavam aluguel e em cerca de 6,4% dos casos pagava-se a locação do ‘chão’” (Silva, 2005, p. 105). Ao menos desde os anos 1930, o estabelecimento de vínculos formais por meio do aluguel com os proprietários dos terrenos tornou-se uma estratégia importante de proteção contra despejos judiciais, especialmente relevante diante da

intensificação dos conflitos fundiários nos anos 1950. No entanto, ainda durante a primeira metade do século XX, diversas iniciativas institucionais buscaram criminalizar a prática do aluguel nas favelas (idem, p. 121). A partir de meados dos anos 1950, o aluguel passou a ser cada vez mais associado à ideia de “exploração”, ao passo que a favela passou a ser representada como espaço de invasão ou como vítima. Essa mudança de percepção contribuiu para restringir as possibilidades de manutenção de vínculos formais entre moradores e proprietários, o que aumentou significativamente a vulnerabilidade dos favelados diante de despejos e remoções (p. 109).

Nesse mesmo sentido, Rafael Soares Gonçalves (2011, p. 118) descreve o processo de criminalização judicial da prática de aluguel, bem como da construção e reforma de habitações nas favelas, como um dos mecanismos utilizados para manter sua aparência de precariedade e provisoriedade. Para o autor, um dos marcos centrais desse processo foi o Código de Obras de 1937 (Decreto Municipal nº 6.000). Os conflitos judiciais – motivados, entre outros fatores, pelo não pagamento de aluguéis – intensificaram-se nos anos 1950 e culminaram na promulgação da chamada Lei das Favelas (Lei nº 2.875/1956), que congelou os despejos por dois anos. Embora a lei se apresentasse como um mecanismo de proteção aos moradores, ao suspender os despejos, ela também declarava, de forma implícita, a ilegalidade da prática de locação nas favelas, impedindo, na prática, a formalização de vínculos contratuais (idem, p. 124).

Em 1959, uma portaria do Serviço Especial de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) reforçou a proibição dos aluguéis nas favelas. Vale destacar que, além da preocupação com a atividade considerada exploratória, a portaria argumentava que os ganhos provenientes dos aluguéis eram utilizados para financiar a construção de novas moradias sem autorização dos órgãos competentes.

Visando coibir a especulação e o abuso que se efetiva contra a população pobre desta cidade, residente em nossas favelas, esclarece a SERFHA que não é permitida a cobrança de alugueres de barracos devendo ser suspenso todo e qualquer pagamento que venha sendo feito a qualquer título a exploradores que financiam ou promovem a construção dessas habitações, sem a devida licença dos órgãos competentes (Gonçalves, 2011, p. 125).

Para o autor, com a promulgação da portaria, muitos moradores deixaram de pagar os aluguéis, o que levou os proprietários a recorrerem com mais frequência tanto a ações judiciais quanto ao uso da violência como forma de cobrança e coerção.

Em 1961, foi promulgado o Decreto do Estado da Guanabara nº 374, que reforçava as disposições anteriores e proibia as transferências de imóveis localizados em favelas. Mesmo os proprietários legítimos dos terrenos eram obrigados a apresentar seus títulos de propriedade ao SERFHA para que pudessem ser autorizados a receber os aluguéis. Para Gonçalves (2011, p. 126), essa exigência contribuiu para consolidar ainda mais o caráter ilegal atribuído às favelas.

Esse conjunto normativo evidencia que a cobrança de aluguéis e a construção de novas habitações com esse objetivo eram práticas amplamente disseminadas, contrariando a imagem de que as favelas seriam exclusivamente espaços de autoconstrução para uso próprio.

Alguns jornais da época fizeram uma grande campanha contra os promotores imobiliários das favelas, chamados de “tubarões das favelas”. Tais reportagens citavam frequentemente o nome dos proprietários, conforme demonstra o trecho da reportagem abaixo do Jornal Diário de Notícias, de 8 de agosto de 1959 : “Xisto dos Santos, com 115 barracos na favela do morro São João; Fábio Kelly de Carvalho, 220 barracos na favela D. Francisca; Elias Mansur, com 200 barracos na favela do Barro Vermelho; Elias Kalil, com 120 barracos no Barro Vermelho; P. Pinheiro, com 300 barracos na Mangueira; Sr. Riso, com 200 barracos na Cachoeirinha;

Angela Rodrigues de Souza, com 68 barracos no Morro da Formiga; Henrique Salgueiro Filho, com 20 barracos na Favela Euclides da Rocha; Adelina Cabral e Rosa dos Santos, com 50 barracos cada uma, na ladeira do Tabajara e Curral das Éguas; Maria Rosa de Oliveira, com 50 barracos, na favela da Leopoldina” (Gonçalves, 2011, p. 127).

Gerônimo Leitão (2007, p. 154 *apud* Pereira, 2000, p. 181), em análise sobre as transformações socioespaciais das favelas cariocas, indica que o mercado imobiliário em favelas voltou a ser noticiado nos anos 1980, não havendo referência a essa questão nos vinte anos anteriores.

Em 1979, uma matéria do **Jornal do Brasil** chamou a atenção para a frenética atividade de construção, venda e aluguéis de imóveis na Rocinha. Na matéria, também foi destacada a presença de “habitações coletivas”: “São edifícios de dois, três, quatro, cinco andares, constituídos apenas de quartos e, modo geral, a cada pavimento, correspondendo a um banheiro” (Leitão, 2007, p. 140). Vale enfatizar que, mais uma vez, a descrição das “habitações coletivas” sugere uma produção orientada para o aluguel.

Em 1985, uma reportagem do **Jornal do Brasil** destacava a presença de “quitinetes” e os altos valores dos aluguéis praticados nas favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro. A matéria sugeria que esses imóveis eram destinados a pessoas que já não conseguiam mais arcar com os custos de apartamentos em bairros como Copacabana e Botafogo. Em 1989, uma reportagem da revista *Veja* reforçou a ideia de uma “classemedização” ao se referir à Rocinha, também chamando atenção para os valores elevados dos aluguéis. Já em 1998, o **Jornal do Brasil** indicava que o aluguel de um apartamento na Rocinha não saía por menos de R\$ 500 – valor equivalente ao de um imóvel similar em Botafogo. A reportagem ressaltava, no entanto, algumas vantagens para os locatários da Rocinha, como a ausência de determinados encargos, especialmente o pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (Leitão, 2007, p. 140).

Em 1999, o jornal **O Globo** noticiou que a Empresa Brasileira de Avaliação Patrimonial (Embrap) havia revelado que o aluguel de um imóvel do tipo quarto-e-sala na Rocinha alcançava valores equivalentes aos praticados em Copacabana, superando, inclusive, os preços observados em bairros tradicionais como Botafogo, Laranjeiras e Tijuca. Outra matéria do mesmo jornal, publicada no mesmo ano, chamava atenção para a presença de grandes proprietários nas favelas. Segundo a reportagem, apenas oito pessoas detinham cerca de 500 imóveis distribuídos entre as favelas da Rocinha, Rio das Pedras, Vidigal e Jacarezinho. Entre os exemplos citados estavam José Edvard de Souza, com 49 imóveis; os doze herdeiros de Francisco Gonçalves Marinho, que possuíam cinco prédios com 200 quartos e 16 lojas; e Antônio Bahia Rosa, que havia construído um prédio com 14 apartamentos para aluguel e estava erguendo outro com sete andares e 50 unidades conjugadas¹ (Leitão, 2007, p. 141).

Em 2008, provavelmente sob influência da ‘CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das Milícias’ em andamento naquele período, o jornal **O Globo** lançou uma série de reportagens intitulada “Favela S.A.”, dedicada a abordar os diversos tipos de negócios desenvolvidos nas favelas. Segundo a chamada da série, o objetivo era revelar quem lucra com essas atividades, com destaque para a participação do tráfico e das milícias.

Duas edições trataram diretamente do mercado imobiliário. Em uma delas, o economista Ib Teixeira, com base nos dados do Censo do IBGE de 2000, estimava que o aluguel das 35.500 unidades habitacionais em situação de locação – o equivalente a 12% dos domicílios nas favelas – movimentava cerca de R\$ 107 milhões por ano, o que corresponderia a 6% do PIB do Rio de Janeiro. A reportagem também chamava atenção para os

1 O prédio em construção provavelmente corresponde ao que mais tarde ficou conhecido como Empire State, apesar de haver incongruências nas reportagens do jornal O Globo. Em 1999, o responsável pela obra é identificado como Antônio Bahia Rosa, mineiro de 47 anos; já em 2008, é apresentado como Antônio Baía Rosa Filho, paranaense que teria iniciado a construção do Empire State em 1987.

preços praticados: segundo Teixeira, “um imóvel de 30 metros quadrados no Morro do Turano pode ser vendido por R\$ 60 mil, enquanto no asfalto um apartamento maior pode custar pouco mais da metade desse valor”.

Além disso, mencionava-se o caso de um comerciante que administrava dois pontos comerciais na Maré e um em Rio das Pedras, e que pagava R\$ 3 mil por uma filial de 3 mil metros quadrados na Roquete Pinto, valor considerado por Teixeira superior ao de imóveis comerciais similares no asfalto. Já em Rio das Pedras, o mesmo comerciante pagava R\$ 2.100 por um espaço de 150 metros quadrados. Um corretor local relatava que um imóvel comprado por R\$ 30 mil na favela podia ser alugado por R\$ 400 mensais, e afirmava que, devido à alta rentabilidade, cerca de 80% dos imóveis eram adquiridos por investidores.

A matéria também evidencia a existência de uma produção imobiliária voltada especificamente para o mercado de aluguel. No Complexo da Maré, por exemplo, um empreendedor vinha construindo e estocando imóveis para locação há mais de 30 anos, tendo acumulado, até então, um total de 40 unidades. Em Rio das Pedras – onde, segundo moradores, a milícia controla os negócios imobiliários – maquetes de empreendimentos em construção são expostas, incluindo um prédio de 10 andares. Antônio Bahia Rosa volta a ser citado, agora com o “Empire State da Rocinha”, que, segundo a reportagem, contava com 11 andares e 72 quitinetes. Outros exemplos incluem Julinho, proprietário de um edifício com 30 quitinetes na Estrada da Gávea, e Marinho, dono de um prédio na Via Ápia, onde aluga uma unidade ao Bradesco pelo valor mais alto da favela, entre R\$ 6 mil e R\$ 7 mil mensais.

Outra reportagem da mesma série sugere que o tráfico e a milícia, ao perceberem o potencial lucrativo do controle sobre a ocupação de novos terrenos, passaram a atuar naquilo que foi designado como uma “indústria da invasão”. Em uma área de preservação ambiental localizada entre o

Escondidinho e o Morro dos Prazeres, em Santa Teresa, um corretor ligado ao tráfico estaria vendendo terrenos por R\$ 5 mil. Já na favela Vila Taboinhas, em Vargem Grande, a origem do assentamento estaria ligada à venda ilegal de terrenos por Dorceli dos Santos Pereira, servidor da Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização da Barra da Tijuca, e por Narciso Evangelista de Oliveira, segurança. Ambos foram citados posteriormente na investigação do assassinato de Marielle Franco. Os terrenos eram vendidos por R\$ 500, com a cobrança adicional de uma taxa mensal para custear melhorias urbanísticas.

Em 2009, a Rocinha voltou a atrair a atenção de **O Globo** devido a um prédio em construção na Rua Um, que, apesar de possuir apenas dois andares, abrigava 22 quitinetes. Esse episódio ocorreu em um contexto político bastante peculiar, marcado pela implementação do programa “Choque de Ordem”, que teve grande impacto nas políticas públicas urbanas da cidade. Na Rocinha, um fiscal foi designado para atuar em parceria com a Região Administrativa e com o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), com o objetivo de garantir o cumprimento do gabarito construtivo e dos recém-implantados Ecolimites. Algumas construções foram embargadas e demolidas. Segundo um morador entrevistado, essas ações foram pontuais, mas o prédio conhecido como Minhocão – que havia ganhado notoriedade nas reportagens jornalísticas e despertado queixas dos moradores dos bairros vizinhos – foi um dos poucos que chegaram a ser demolidos.

Um funcionário do POUSO afirmou que a demolição foi motivada por razões políticas, já que não havia fundamento técnico que a justificasse. A Prefeitura utilizou como argumento a área mínima das unidades habitacionais exigida pelo Código de Obras, critério que, se levado a sério, poderia ser aplicado a um número muito maior de edificações existentes na mesma favela. A reportagem do jornal **O Globo** que denunciava a edificação circulou no dia 15 de março de 2009 (Daflon; Schmidt, 2011).

Já no dia seguinte, 16 de março, o então prefeito Eduardo Paes assinou um decreto proibindo novas construções na Rocinha, revogando o decreto anterior que estabelecia normas para uso e ocupação do solo. Esse padrão normativo excessivamente restritivo viria a se tornar uma marca das políticas voltadas às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) durante suas gestões.

Em dezembro de 2011, motivada por outro caso que ganhou repercussão – o do edifício localizado na Rua Dionéia, nº 302 –, a Prefeitura aumentou para 20 o número de fiscais atuando na região. No entanto, em março de 2012, a avaliação era de que, apesar de 206 embargos de obras naquele período, nenhuma construção havia sido efetivamente demolida (Schmidt; Araújo, 2011).

Ainda em novembro de 2011, um estudo coordenado por Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas, sobre os impactos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) na economia da Rocinha e do Complexo do Alemão, com base nos dados do Censo de Favelas e do IBGE, apontou que os aluguéis de imóveis com as mesmas características aumentaram 6,8% a mais nas favelas do que em outras partes da cidade (Tabak, 2011).

Em 2018, um estudo do Instituto Pereira Passos (IPP) apontou um crescimento de 330 mil metros quadrados na área ocupada pelas favelas do Rio de Janeiro – o maior aumento desde 2012. As principais expansões ocorreram em áreas remanescentes às margens de rios, lagoas, estradas e rodovias, além de avanços sobre zonas de proteção ambiental. Questionada sobre a fiscalização, a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação afirmou que “há áreas conflagradas onde as equipes não podem atuar porque são recebidas a tiros e que, na maioria, as construções são financiadas por criminosos” (Santos, 2018).

Em abril de 2019, a queda de dois prédios no condomínio Figueira do Itanhangá, na Muzema (Rodrigues; Leal; Altino, 2019) – que resultou na

morte de 24 pessoas – evidenciou os vínculos entre a produção imobiliária em favelas e a atuação de milícias. Os edifícios haviam sido construídos e eram administrados pelo grupo conhecido como Escritório do Crime. Desde então, a produção imobiliária nas favelas do Rio passou a ser amplamente associada à milícia e ao tráfico de drogas.

No dia 3 de junho de 2021, após o desabamento de mais um prédio de quatro andares em Rio das Pedras, o então prefeito Eduardo Paes afirmou: *“Comigo, a milícia não vai construir mais porcaria nenhuma nessa cidade”* (Vieceli, 2021). A declaração foi feita antes de se confirmar que o imóvel tinha mais de 20 anos de existência e era propriedade de apenas uma família que residia no local. Ainda assim, o caso da Muzema se consolidou como um paradigma sem tempo nem espaço definidos, servindo de justificativa para ações repressivas generalizadas.

Em declarações públicas, Eduardo Paes chegou a defender as remoções realizadas durante seus mandatos anteriores como medidas necessárias para reprimir “malandros” que, segundo ele, usam os “pobres” como escudo. O exemplo citado pelo prefeito é revelador do modo como a associação imediata entre produção imobiliária e grupos criminosos tornou-se um paradigma capaz de justificar ações em contextos completamente distintos, inclusive em favelas onde não havia indícios, nem de uma produção imobiliária crescente, nem da ação de grupos armados.

Isso que hoje, na versão moderna se chama milícia, eram os grileiros daquela época, indústria de ocupação do solo usando os mais pobres como escudo para negócios ilícitos, sempre foi assim! Invasão no Rio de Janeiro, ocupação de solo, especialmente na Barra e em Jacarepaguá era assim, pobres na frente com, de fato, problema social e habitacional e um monte de malandro por trás. [...] A Vila Autódromo tinha pessoas humildes e tinha um monte de gente importante, com casa na beira da lagoa, com dez, vinte imóveis, isso é o

que aconteceu no Rio de Janeiro o tempo todo e a vida inteira.²

A generalização da relação entre a produção imobiliária para o mercado e os negócios do tráfico e da milícia parece encontrar respaldo na ideia de que as favelas são compostas por pessoas pobres que construíram seus próprios imóveis exclusivamente para moradia – e que é justamente a manutenção dessa condição que lhes conferiria legitimidade. Nesse mesmo discurso, o prefeito afirma: “Às margens da Linha Vermelha, ali na Maré, o sujeito está construindo um prédio de três andares do dia para a noite, bum, bum, bum, sobe. Nunca vi pobre ter tanto dinheiro para fazer laje, subir parede e botar cerâmica e móvel. Fomos lá derrubar!”.

Em coluna publicada no jornal **Folha de S. Paulo**, Nabil Bonduki (2019) defendeu que:

O processo, amplamente conhecido [autoconstrução], nas últimas décadas começou a ser substituído pela exploração imobiliária do “imóvel”. Como não existia mais espaço para construir no chão, lajes começaram a ser vendidas para terceiros edificarem um alojamento. Logo surgiram os “empreendedores” informais, que passam a ser exploradores de famílias pobres. O mercado formal não se interessa por essas áreas, pois a irregularidade dos terrenos não permite a aprovação de projetos nem o registro da incorporação. Já para o crime organizado e para investidores que não conseguem justificar a origem de seu dinheiro, o território é altamente interessante e lucrativo.

A produção imobiliária orientada para os mercados de venda e aluguel, no entanto, parece atravessar toda a história das favelas. É evidente que existem diferenças conjunturais relevantes e que ainda há demanda por pesquisas que permitam compreendê-las com mais profundidade. Por exemplo, no caso da formação das favelas cariocas e durante a primeira

2 PAES, E. Se milícia ou tráfico construir, nós vamos derrubar! [vídeo]. YouTube, 04 jun. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IPGSLK9jtac&t=40s>. Acesso em: 8 abr. 2025.

metade do século XX, as descrições indicam sobretudo a atuação de agentes externos, que reproduziam a lógica rentista dos cortiços em novas áreas urbanas. Já a partir dos anos 1980, os casos documentados sugerem uma dinâmica mais centrada nos próprios moradores, que passam a atuar como produtores e locadores. Isso, no entanto, não exclui a possibilidade de coexistência entre ambos os tipos de agentes num mesmo período histórico.

Apesar da lacuna de pesquisas sobre essa diversidade, admitir múltiplas formas de produção habitacional e de acesso à terra parece mais coerente com a realidade do que restringi-la ao modelo da ocupação-autoconstrução. De um lado, é inegável que a atuação de grupos armados na produção imobiliária das favelas reforça a necessidade de estudar a produção para compreender o funcionamento do mercado de aluguéis. De outro, se partirmos exclusivamente do paradigma da autoconstrução, apagamos a multiplicidade de agentes que historicamente participaram desse processo – inclusive antes do domínio territorial das milícias – e que, ainda hoje, coexistem com sua atuação.

Na realidade, o depoimento de um ex-miliciano, citado por Bruno Paes Manso, indica que, em 2002 – quando o grupo ainda operava prioritariamente no mercado de segurança –, o potencial do mercado imobiliário nas favelas já era percebido. Em seu discurso, as milícias passam a operar um mercado que já existia.

Quando comecei a trabalhar com as milícias, a gente via passar um paraíba com um carro zero quilômetro, vindo lá do Rio das Pedras. A gente pesquisava, perguntava se era miliciano e eles diziam: 'Não, o cara tem trinta lajes na favela'. Aí as milícias começaram a fazer igual (Manso, 2020, p.13).

Nesse sentido, reconhecer a centralidade da produção imobiliária nas favelas é fundamental não apenas para uma melhor compreensão do mercado imobiliário como um todo, mas também para evitar que essa

produção seja associada exclusivamente à ação de grupos armados. Um indício relevante de que a promoção imobiliária é realizada por múltiplos agentes, mesmo em territórios dominados por facções ou milícias, é a existência de um mercado de “proteção” das construções frente à fiscalização do poder público. Em entrevista, foi relatado que, na Rocinha, o tráfico só passa a cobrar a partir do sexto andar das edificações, enquanto, em Rio das Pedras, a milícia começa a cobrar a partir do terceiro.

3. Centralização dos estoques imobiliários

A partir do trabalho de campo³, é possível identificar diferentes formas pelas quais a produção imobiliária nas favelas se inicia. Um morador de uma favela da Zona Sul, por exemplo, vendeu sua antiga residência para adquirir um terreno em outra comunidade, onde estava construindo uma edificação com quatro quitinetes e dois apartamentos. Segundo o entrevistado, os recursos para a obra provinham de sua loja de materiais de construção e, uma vez que os aluguéis comesçassem a gerar retorno, ele pretendia reinvestir na construção de novas unidades. Já um funcionário público, que foi presidente da associação de moradores na mesma favela, contou ter comprado a casa do cunhado e construído seis apartamentos para aluguel por temporada durante os megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Após esse período, planejava converter os apartamentos em quitinetes, por entender que esse é o tipo de moradia que a maioria das pessoas pode pagar. Em outra favela da Zona Sul, um representante de uma distribuidora de gás relatou já possuir 25 imóveis, distribuídos em três prédios construídos em terrenos comprados, tendo inclusive vendido quatro apartamentos para financiar o andamento das obras.

3 O trabalho de campo ao qual me refiro foi realizado em duas favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro, no âmbito da pesquisa de mestrado desenvolvida no IPPUR/UFRJ. As favelas não são identificadas neste texto com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados.

Um traço comum tanto nas reportagens analisadas quanto nos depoimentos coletados é o forte direcionamento da produção imobiliária para o mercado de aluguéis. Como relatou um dos promotores entrevistados: “Casa não se vende, casa é o seu patrimônio, seu ganha-pão. Se der qualquer coisa aí, você já tem a casa. [...] Vender não, fazer para vender acho que não vale a pena, até porque o preço que você faz a casa aqui, não é o preço que você vende” (Kawahara, 2018, p. 179). Essa percepção é corroborada por um ex-funcionário do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Programa Favela-Bairro, que afirmou que, nos locais e na época em que atuou, havia um predomínio do aluguel de quitinetes na produção habitacional das favelas.

As quitinetes não eram para vender, geralmente eram para alugar. As razões mais óbvias para construir quitinete é que é mais fácil de construir. Em um determinado espaço você pode botar mais apartamentos do que se fizesse sala e dois quartos, por exemplo. Os aluguéis seriam mais acessíveis, eu encontrei universitários de outras cidades do Brasil morando em quitinetes no Pavão-Pavãozinho e fazendo universidade. Tinha um geógrafo, inclusive, com quem eu conversava. O produto imobiliário do local era esse. [...] As pessoas preferem alugar a vender para ter uma garantia de renda. A venda é mais complicada, porque o comprador precisa ter algum capital, enquanto para o aluguel o salário mensal dele pode segurar, eu tenho impressão de que isso também pesa na decisão. Alugar tem mais liquidez no mercado do que vender (Kawahara, 2023, p. 249).

Pedro Abramo afirma que a participação da locação nas transações imobiliárias nos assentamentos informais do Rio de Janeiro passou de 48% em 2002 para 67% em 2006⁴, 71% em 2009, 79% em 2011 e 81,56% em 2017 (2022, p. 256-257). Esses dados sinalizam um predomínio crescente

4 Em “A cidade COM-FUSA” (2007), Pedro Abramo apresenta dados que indicam uma expressiva mudança no mercado de locação em favelas. Segundo o autor, a participação desse mercado era de 15% em 2002, passando para 29% em 2006.

do aluguel como forma de acesso à habitação nas favelas. Paralelamente, observa-se um aumento na proporção de domicílios alugados. Segundo os Censos do IBGE de 2000 e 2010, a condição de aluguel em aglomerados subnormais subiu de 12% para 21%⁵ no período, enquanto nas demais áreas da cidade o crescimento foi de 21% para 23%.

O cruzamento dos dados populacionais do IBGE e do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) com o monitoramento da ocupação territorial das favelas realizado pelo Instituto Pereira Passos (IPP) revela que, entre 2000 e 2010 – período marcado por relativa estagnação na expansão territorial das favelas –, houve um acentuado adensamento populacional. Esse processo pode indicar um movimento de verticalização, possivelmente combinado com a redução da metragem das unidades habitacionais.

Tal adensamento pode estar associado à ocupação de áreas livres dentro das favelas, à verticalização e subdivisão das unidades habitacionais existentes, ou ainda à construção de novos prédios de apartamentos e quitinetes, seja em terrenos disponíveis, seja pela substituição de parte do estoque já consolidado. Em todos os casos, isso reforça a importância de se considerar a produção imobiliária como um elemento relevante do mercado habitacional nas favelas. Ao se observar o avanço da locação tanto nas transações imobiliárias quanto como forma de ocupação dos domicílios, é plausível supor a existência de uma produção significativa voltada especificamente para o mercado de aluguéis.

5 Algumas experiências revelam que a proporção de imóveis em situação de aluguel pode ser significativamente maior do que apontam os dados oficiais. No cadastramento realizado em 2015 para fins de regularização fundiária na favela da Babilônia, identificou-se que 46% dos imóveis estavam alugados, enquanto o Censo do IBGE de 2010 havia registrado apenas 23,7%. Na Tijuquinha, o levantamento de 2015 indicou 65% de unidades em situação de aluguel, frente aos 55,4% apontados pelo Censo de 2010. Na Vila União de Curicica, a disparidade foi ainda mais expressiva: levantamento realizado pelo NEPHU entre 2014 e 2015, com o objetivo de subsidiar a elaboração de um plano popular, apontou 84% de moradias alugadas, contrastando com os 28,9% registrados pelo Censo de 2010.

TABELA 1:
ÁREA, POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS DAS FAVELAS POR ÁREA DE
PLANEJAMENTO, 1999/2000, 2010
 Fonte: IPP, SABREN e IBGE.

AP	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5
POPULAÇÃO 2000	80.493	150.173	581.036	150.463	201.951
DOMICÍLIOS 2000	22.680	43.460	163.999	43.131	56.055
ÁREA (M2) 1999	101.472	174.075	650.076	234.758	274.594
POPULAÇÃO 2010	31.348	55.090	194.659	76.152	83.211
DOMICÍLIOS 2010	2.320.523	4.144.455	17.641.166	5.612.652	13.395.816
ÁREA (M2) 2000	2.416.338	4.084.693	18.376.568	7.097.870	1.5631.073
M ² /HABITANTE 1999/2000	28.83	27.6	3036	42.29	66.33
M ² /HABITANTE 2010	23.81	23.47	28.27	30.23	56.92
M ² /DOMICÍLIO 1999/2000	102.32	95.36	107.57	147.52	238.98
M ² /DOMICÍLIO 2010	76.86	74.15	94.4	93.21	187.85

Pedro Abramo conclui, em seus estudos sobre o mercado imobiliário nas favelas, que a razão entre o preço dos aluguéis e o valor de compra e venda dos imóveis nesses territórios é significativamente mais alta do que no restante da cidade. Segundo o autor, em 2006, o aluguel nas favelas correspondia, em média, a 2,37% do valor de comercialização do imóvel, enquanto essa proporção tende a ficar abaixo de 1% nas áreas formais da cidade (Abramo, 2007, p. 40-41).

Ainda que não seja possível verificar a continuidade dessa relação de preços, as entrevistas realizadas reforçam a percepção de que o aluguel é considerado mais vantajoso pelos proprietários. A venda de imóveis, por sua vez, só é mencionada como alternativa viável quando há a intenção de reinvestir os recursos na construção de novas unidades para locação. Algumas hipóteses podem ajudar a explicar essa valorização relativa dos aluguéis frente aos preços de venda.

Em primeiro lugar, a menor segurança da posse, em comparação com outras áreas da cidade, impõe ao comprador um risco mais elevado no momento da aquisição. Esse risco pode resultar de ações do poder público ou de agentes privados – como nos casos de remoção ou disputas judiciais de posse –, bem como de atores internos à própria favela, como o tráfico e a milícia, capazes de promover expulsões violentas. Também há os riscos geológicos, muitas vezes relacionados à ausência de investimentos públicos em infraestrutura e contenção. Um anúncio de remoção por risco ambiental ou para a realização de obras, assim como mudanças abruptas no domínio de grupos armados, pode provocar desvalorização súbita dos imóveis e, em casos extremos, obrigar os moradores a abandonar suas casas – resultando não apenas em perdas financeiras, mas também em experiências traumáticas. Quando o risco geológico é o fator em questão, há ainda o perigo real de desabamento da edificação.

A intensidade do risco está relacionada ao grau de consolidação da favela. Favelas que contam com maior investimento em infraestrutura ou nas edificações, além de estarem menos sujeitas a acidentes, impõem um custo financeiro e político mais elevado ao poder público em eventuais tentativas de remoção. Outro fator relevante é o nível de inserção do comprador nas instituições locais e no tecido social da comunidade. Relações de reciprocidade podem oferecer melhores condições de resistência às investidas do poder público ou de grupos armados. Assim, o preço de venda dos imóveis pode variar de acordo com o grau de consolidação da favela e com a capacidade de se estabelecer internamente uma demanda solvável.

Em segundo lugar, a demanda por aluguel nas favelas pode ser significativamente maior do que a demanda por compra. Um dos principais fatores que podem explicar esse fenômeno é a limitada capacidade de pagamento dos potenciais compradores. Mesmo que o preço de uma unidade habitacional na favela seja inferior ao praticado em bairros formais

vizinhos, o acesso ao financiamento – que exige algum nível de poupança ou estabilidade financeira – representa uma barreira para a maioria dos potenciais compradores.

A ausência ou precariedade de mecanismos de financiamento agrava esse cenário. Uma prática observada na pesquisa de campo foi a emissão de notas promissórias pelo próprio vendedor. No entanto, esse arranjo exige que o vendedor aceite abrir mão da liquidez por um período prolongado e que ele seja capaz de garantir a cobrança, geralmente sem o respaldo do aparato jurídico estatal. No caso do tráfico e da milícia, a possibilidade de mobilizar recursos provenientes de outras fontes e de efetivar a cobrança por meio do uso da força contribui para viabilizar mecanismos próprios de financiamento. Sabe-se, por exemplo, que a agiotagem é uma prática comum entre grupos milicianos.

Além disso, a precariedade dos vínculos empregatícios, ou mesmo a inexistência de contratos formais de trabalho, também favorece a opção pelo aluguel. A rotatividade de empregos – ou a mobilidade exigida por determinadas atividades, como é o caso da construção civil – exige uma mobilidade residencial que é facilitada, ainda mais com a flexibilidade dos contratos de aluguel praticados nas favelas. Essa realidade dificulta a formação de poupança e compromete a possibilidade de assumir um financiamento de longo prazo.

Em terceiro lugar, a flexibilidade dos contratos de locação pode ser um fator que contribui para a valorização dos aluguéis nas favelas. A ausência de exigências burocráticas, custos cartorários e garantias como fiador ou caução amplia o número de potenciais locatários, aumentando a demanda solvável. Ao mesmo tempo, permite que o proprietário incorpore ao valor do aluguel parte desses custos e de outros que, no restante da cidade, geram encargos adicionais. Essa flexibilidade, entretanto, pressupõe que

o proprietário – seja por meios próprios, seja com o apoio de instituições locais⁶ – tenha condições de realizar despejos de forma rápida e eficaz.

Eu sei que em alguns lugares, por exemplo, no Pavão-Pavãozinho o aluguel de uma quitinete era mais caro que uma quitinete em Copacabana no tempo em que eu andei por lá. Era mais caro porque não exigia fiador, não exigia a documentação que a quitinete de Copacabana exigia. Eles tinham mecanismos de despejo muito mais ágeis então podiam cobrar menos e exigir menos documentação, e não exigir fiador porque eles tinham essa possibilidade de, em caso de inadimplência, simplesmente mandar o cara sair. É um mercado que imita o mercado formal, mas tem as suas peculiaridades (Kawahara, 2023, 250).

O tipo de contrato de aluguel firmado nas favelas pode também permitir uma alta rotatividade dos locatários e uma atualização mais veloz dos preços. A flexibilidade nos prazos contratuais possibilita aos inquilinos acompanhar seus postos de trabalho, mas, por outro lado, permite aos proprietários retomarem seus imóveis com rapidez assim que identificam um locatário com maior capacidade de pagamento. Fortalecidos pela possível ausência de prazos para reajuste e por uma grande demanda por seus imóveis, os proprietários podem continuamente buscar inquilinos dispostos a pagar mais e reajustar os aluguéis conforme o sucesso dessa busca. Vale destacar que, nesse contexto, a demanda por moradia é o aspecto fundamental. A flexibilidade dos contratos intensifica a velocidade e a violência desse processo, que poderia ocorrer mesmo na presença de eventuais mecanismos regulatórios.

A relação entre os cortiços e a formação das primeiras favelas cariocas, apontada por Lilian Vaz, parece reaparecer na promoção imobiliária recente sob a forma de um modo rentista de acumulação. Para Luiz Cesar

6 Em minha dissertação de mestrado e tese de doutorado, destaquei a forte presença de oficiais de justiça na realização de despejos em algumas favelas. No entanto, não considero que isso seja suficiente para justificar a ausência de mecanismos que protejam os proprietários contra prejuízos decorrentes da depredação dos imóveis ou da inadimplência no pagamento dos aluguéis.

de Queiroz Ribeiro (2015, p. 208), no caso dos cortiços, o surgimento precoce de um exército industrial de reserva e a baixa mobilidade da força de trabalho geraram uma situação de monopólio favorável à produção rentista da habitação. A ideia central é que há uma demanda crescente por habitação em um submercado específico que, no entanto, tem uma oferta limitada. O fato de essa demanda não poder migrar para outros segmentos do mercado é fundamental: a ausência de alternativas permite ao proprietário elevar os aluguéis, tendo como limites o submercado imediatamente superior ou o máximo que a faixa mais bem colocada da demanda é capaz de pagar para acessar a moradia.

Como visto no exemplo do Pavão-Pavãozinho, em certos casos, o valor do aluguel na favela pode ultrapassar o praticado no entorno, justamente por conta das barreiras burocráticas e da ausência de encargos como IPTU, condomínio, água e energia elétrica. Outro fator que contribui para o aumento dos ganhos é a redução das unidades habitacionais. Se o preço do aluguel se fundamenta nesse tipo de renda monopolista, ele é menos sensível à queda na qualidade da moradia. Nesse caso, a promoção imobiliária nas favelas tem como limite as situações mais precárias, como habitações provisórias em áreas de risco ou formas de subdivisão, como o aluguel de porões – prática recorrente nos morros do Rio de Janeiro. Isso pode ajudar a explicar a recorrente percepção de que a produção de quitinetes é mais vantajosa do que outras tipologias.

Um fator que complexifica a relação entre o mercado imobiliário nas favelas e no restante da cidade são as variações locacionais tanto no interior das favelas quanto entre diferentes favelas. Em geral, são consideradas mais valorizadas as áreas que contam com melhor infraestrutura, maior acessibilidade, ocupação mais regular e menor densidade habitacional. A Muzema, por exemplo, foi citada como uma favela que recebe moradores oriundos de Rio das Pedras e da Rocinha que “melhoraram de vida”. Isso tem reflexos na tipologia habitacional: na Muzema, há uma predominância

de apartamentos com dois quartos. Esse padrão de mobilidade residencial pode sugerir que essa diferenciação se constitui pelo intervalo produzido a cada movimento ascendente dos preços dos aluguéis no restante da cidade. Em outras palavras, cada aumento de preços no mercado imobiliário, em geral, permite que os promotores imobiliários das favelas capturem uma demanda com poder aquisitivo mais alto, oferecendo um produto imobiliário maior ou de qualidade superior ao restante das favelas.

A identificação da promoção imobiliária nas favelas – e de sua possível intensificação nas últimas décadas – traz implicações também para o acesso à terra. Para Christian Topalov, a compra e venda de terras, considerando o seu uso capitalista, envolve diferenças fundamentais entre as duas partes da operação. Do lado do comprador capitalista, o que importa é o mais-valor extraordinário associado às características específicas do terreno. Esse mais-valor extraordinário será disputado pelo proprietário, que tentará capturar o máximo possível na forma de renda fundiária, enquanto o capitalista buscará mantê-lo sob seu domínio na forma de lucro extraordinário. Assim, atividades que não gerem mais-valor extraordinário em determinado local só serão viáveis se proprietário e capitalista coincidirem, e o investimento ocorrer considerando apenas o mais-valor médio. Por outro lado, para o vendedor proprietário, o que interessa é a renda por unidade de superfície: ou seja, não apenas a renda sobre o capital investido – a taxa de renda –, mas também a quantidade de capital investido por unidade de superfície – a intensidade de capital (Topalov, 1984, p. 246).

Sendo assim, o uso do solo é determinado, por um lado, pela taxa de renda e, por outro, pela intensidade de capital: quanto menor a taxa de renda, maior a necessidade de intensificar o investimento. Para Topalov, a quantidade de capital investido por unidade de superfície obedece a uma dupla restrição. De um lado, há limites técnicos – a partir de certo ponto, a intensificação do capital pode reduzir a taxa de lucro. De outro,

o nível de renda cobrado exige uma intensidade mínima de capital, ou seja, um patamar abaixo do qual o investimento se torna inviável. Se um determinado capital é capaz de superar essa intensidade mínima, o excedente de lucro gerado pode ser inteiramente apropriado pelo capitalista. Contudo, à medida que essa operação se torna recorrente, o mercado tende a ajustar a renda ao novo patamar de lucro extraordinário, gerando uma nova restrição e estabelecendo um novo nível de exigência para a intensidade de capital (Topalov, 1984, p. 247).

A promoção imobiliária tende, assim, a gerar um processo de centralização da produção, não apenas em razão da maior capacidade produtiva dos agentes envolvidos – tanto pela escala dos investimentos em um único empreendimento, quanto pela capacidade de reinvestimento dos ganhos anteriores no mesmo setor –, mas também por sua influência sobre o padrão de renda fundiária. A atuação sistemática desses agentes pode instituir um novo patamar de renda compatível com o uso do solo e a intensidade de capital exigidos por esse tipo de produção. Nesse cenário, a prática reiterada de intensificação da aplicação de capital tende a elevar as rendas fundiárias, inibindo a atuação de agentes com menor capacidade de investimento e fortalecendo o processo de centralização da produção imobiliária.

Esse mecanismo tende a se reproduzir na medida em que a concentração de imóveis amplia a capacidade de investimento; investimentos maiores elevam a renda fundiária; e a elevação da renda, por sua vez, pressiona os promotores a intensificarem a aplicação de capital, gerando as bases para um novo incremento na renda fundiária.

Outro fator relevante é que a produção em escala – que, simultaneamente, reduz os custos de construção e amplia a oferta –, aliada à redução do tamanho dos apartamentos, pode tornar os aluguéis mais acessíveis. Isso permite o ingresso de pessoas que, de outro modo, não conseguiriam

acessar a habitação, nem mesmo por meio da autoconstrução em terrenos ocupados. Em contrapartida, a permanência dessas pessoas na condição de locatárias pode inviabilizar a formação de poupança necessária para a produção ou aquisição de um imóvel próprio. O resultado tende a ser a expansão simultânea de dois fenômenos: promotores imobiliários atuando em escalas cada vez maiores e um número crescente de pessoas dependentes do aluguel.

A insegurança da posse e a precariedade dos sistemas de financiamento podem contribuir para a redução dos preços de compra e venda. Ao mesmo tempo, diversos fatores – como a informalidade das relações de trabalho e a dificuldade de acumular recursos – alimentam uma demanda consistente pelo mercado de locação. Essa demanda, por sua vez, serve de base para a formação de rendas de monopólio, elevando os preços dos aluguéis em relação ao de comercialização dos imóveis. Essa dinâmica estimula a retenção dos estoques imobiliários para fins de aluguel, limitando sua circulação por meio da venda.

A combinação dessas duas tendências – a centralização da produção e a retenção dos estoques – pode explicar a alta proporção de imóveis alugados nas favelas, bem como o crescimento desse número. Também ajuda a compreender a centralização dos estoques imobiliários encontrada em diversas favelas e sinaliza possíveis movimentos futuros de aprofundamento desse quadro.

A atuação do tráfico e da milícia na promoção imobiliária pode acentuar ainda mais esse cenário. Em primeiro lugar, a diversidade de fontes de receita desses grupos – como o comércio de drogas, a cobrança de taxas sobre bens e serviços e a extorsão – os torna, frequentemente, os agentes locais com maior capacidade de investimento. A extorsão que incide sobre o consumo estabelece dupla vantagem: o aumento do custo de vida resultante dessa prática pode gerar redução nos aluguéis. O que, para

os grupos armados, significa apenas uma mudança na fonte do ganho, pode significar uma redução para outros locadores de imóveis. Se as taxas incidirem sobre os materiais e serviços de construção, essa vantagem pode se estender ao momento da produção dos imóveis. Além disso, a cessão do monopólio de venda de determinados produtos para certos comerciantes, no caso do tráfico e da milícia, e até mesmo a abertura de empresas de comércios e serviços ligados à construção civil em nome de milicianos podem permitir a prática de preços extorsivos sem afetar esses grupos.

Em segundo lugar, tanto as entrevistas realizadas quanto as denúncias do Ministério Público do Rio de Janeiro indicam a existência de redes de laranjas responsáveis por assumir a propriedade e gerir os imóveis vinculados aos grupos armados. Essa prática oculta o grau de concentração imobiliária e amplia a capacidade de administração desses ativos. Enquanto promotores imobiliários autônomos frequentemente dependem da estrutura familiar ou da contratação de corretores.

Em terceiro lugar, no caso das milícias, há inúmeras denúncias de expropriação de imóveis e terrenos, que são posteriormente utilizados para venda, aluguel ou como base para novas construções. Em geral, a espoliação ocorre a partir de esquemas de agiotagem e opera simultaneamente como forma de cobrança e mecanismo de ampliação do estoque imobiliário. Um exemplo emblemático é o caso de Rio das Pedras, onde, segundo um entrevistado, a milícia, por meio da associação de moradores, estabeleceu uma regra que permite a expropriação de terrenos onde houve desabamento de edificações. Além de liberar áreas para novos empreendimentos controlados pela milícia, essa prática funciona como estratégia para evitar a presença do poder público e da mídia nos territórios sob seu domínio.

Em quarto lugar, em favelas onde houve, em algum momento, uma regulação estatal mais rígida sobre a construção, o enfraquecimento

da fiscalização acabou por instituir um monopólio da milícia e do tráfico sobre a transgressão dos parâmetros urbanísticos. Construir em determinadas áreas ou ultrapassar certos gabaritos passou a depender da capacidade desses grupos de impedir ou mitigar a atuação dos órgãos de fiscalização. Esse monopólio pode ser explorado de duas formas: para viabilizar empreendimentos próprios, mais lucrativos que os dos demais promotores; ou como fonte de renda indireta, por meio da cobrança de uma espécie de “taxa de proteção” sobre aqueles que desejam construir fora das normas e precisam da anuência desses grupos.

O resultado é que, à medida que a produção em desacordo com as regras urbanísticas se torna suficientemente disseminada, cria-se uma nova referência de renda e lucratividade para os empreendimentos. Nesse quadro, a produção que obedece aos parâmetros estabelecidos pode tornar-se menos competitiva e, em muitos casos, economicamente inviável. Assim, para continuar atuando no mercado, promotores independentes podem ser forçados a negociar com os grupos armados.

4. Conclusão

A demanda por habitação em faixas de renda abaixo daquelas atendidas pelo chamado “mercado formal” parece sustentar tanto o mercado de aluguéis quanto a lucratividade da promoção imobiliária nas favelas cariocas. Esse segmento das necessidades habitacionais, que do ponto de vista do mercado imobiliário convencional é considerado uma “demanda insolúvel”, é convertido em potencial de mercado dentro das favelas.

Para absorver essa demanda, o promotor imobiliário precisa considerar a sua capacidade de pagamento e, ao mesmo tempo, pode extrair o máximo dessa capacidade, dado que essa demanda encontra-se impossibilitada de acessar outros mercados. Nesse contexto, a promoção imobiliária nas favelas funciona simultaneamente como barreira ao acesso à terra

e como meio de acesso à habitação. A possibilidade de verticalização e os ganhos de escala permitem reduzir o custo por unidade e aumentar o estoque de imóveis disponíveis. Contudo, esse mesmo processo eleva significativamente a quantidade de valor incorporada à terra, resultando em acréscimos na renda fundiária que, na prática, podem inviabilizar outros modelos de produção habitacional, como as moradias unifamiliares.

A facilidade de encontrar possíveis locatários – somada à ausência de alternativas em outros mercados – impõe obstáculos adicionais à restrição da promoção imobiliária, mesmo quando vinculada a grupos armados como o tráfico ou a milícia. A rápida ocupação dessas construções parece produzir uma espécie de “barreira humana”, dificultando ações de demolição. Para Leandro Benmergui e Rafael Soares Gonçalves (2019), a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em tentativas da Prefeitura de remover edificações associadas à milícia, viu-se diante de um impasse: defender os moradores e o direito à moradia legalmente adquirida pode resultar em benefícios indiretos para a milícia. Em uma interceptação telefônica obtida pelo Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GAEMA/MPRJ), um promotor imobiliário vinculado à milícia da Muzema demonstra ter consciência dessa dificuldade e a incorpora em sua estratégia de atuação.

Mas já estão prontos, já estão ali há três anos, tem gente morando... então ali a prefeitura vai entrar naquele risco de mitigar o próprio direito, função social da propriedade... é muito complicado para ela, ela não tem interesse até porque há carência de mercado habitacional ali e tem o problema jurídico que ela tem que vencer, né... a despeito dela até ter que indenizar depois a construção. Então acho improvável (GAEMA/MPRJ, 2019, p. 84).

5. Bibliografia

ABRAMO, P. Mercado imobiliário na favela, características e impacto do Programa Favela-Bairro: relatório parcial. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1997.

ABRAMO, P. Uma teoria econômica da favela, quatro notas sobre o mercado. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, 2002. p. 103-134.

ABRAMO, P. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Coleção Estudos Cariocas**, Rio de Janeiro, 3(1), mar. 2003b.

ABRAMO, P. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, 35(136-7), 273-294, 2003c.

ABRAMO, P. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles. **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**, 2005.

ABRAMO, P. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade dos pobres nas grandes cidades: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina. Rio de Janeiro, 2005b.

ABRAMO, P. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles. **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**, 2005c.

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 9(2), 25, 2007.

ABRAMO, P. Características estruturais dos mercados informais de solo na América Latina: formas de funcionamento. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**, 2007b.

ABRAMO, P. El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis, un objeto de estudio para América Latina. **Territórios**, Bogotá, v. 18-19, p. 55-73, 2008. ISSN 0123-8418.

ABRAMO, P. Favela, informalidade urbana e mercado, a nova porta de entrada dos pobres nas grandes cidades brasileiras. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 53-82, 2009. ISSN 1984-7661.

- ABRAMO, P. Mercado imobiliário informal: a porta de entrada nas favelas brasileiras. In: ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada**. Porto Alegre: ANTAC, v. 10, 2009b. p. 4-13.
- ABRAMO, P. O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico. In: ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada**. Porto Alegre: ANTAC, v. 10, 2009c. cap. 1, p. 14-47.
- ABRAMO, P. A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada**. Porto Alegre: ANTAC, v. 10, 2009d. cap. 2, p. 48-79.
- ABRAMO, P.; RAMOS, F. R. Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas. In: SANTOS, E. C. **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p. 251-268.
- ABRAMO, P. Mercado informal y la producción de la segregación espacial en América: la ciudad COM-FUSA informal. **LAJES**, São Paulo, 2010.
- BONDUKI, N. A verticalização nas favelas fará novas vítimas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/a-verticalizacao-nas-favelas-fara-novas-vitimas.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- DAFLON, R.; SCHMIDT, S. Prefeitura tenta conter verticalização da Rocinha. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 nov. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-tenta-conter-verticalizacao-da-rocinha-3290326>. Acesso em: 9 abr. 2025.
- FERNANDES, N. N. **Escolas de samba: sujeitos celebrantes e objetos celebrados**. Rio de Janeiro: Secretaria das Culturas / Departamento Geral de Documentação e Informação / Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2001. (Coleção Memória Carioca, v. 3).
- GAECO/MPRJ. **Denúncia REF.:** MPRJ 201801270571. Rio de Janeiro, 2019.
- GAEMA/MPRJ. **Denúncia n. 2006**. Rio de Janeiro, 2019.
- GONÇALVES, R. S. O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica. **GEOgraphia**, v. 13, n. 26, p. 114-135, 2011.

KAWAHARA, I. Z. **A produção do espaço na favela: elementos para a análise do mercado imobiliário**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

KAWAHARA, I. Z. **Mercado imobiliário em favelas: um estudo sobre os promotores imobiliários**. Niterói, 2023. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense.

LEITÃO, G. Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo. **Cadernos Metrópole**, n. 18, p. 135-155, 2007.

MAGALHÃES, A. F. et al. O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: “informalidade” ou outras formas de formalidade? In: XV ENANPUR. **Anais**. São Paulo, v. 15, n. 1, 2012.

MANSO, B. P. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RODRIGUES, R.; LEAL, A.; ALTINO, L. ‘Milicianos são donos de tudo’, diz ex-moradora de condomínio onde prédios desabaram na Muzema. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/milicianos-sao-donos-de-tudo-diz-ex-moradora-de-condominio-onde-predios-desabaram-na-muzema-23594214>. Acesso em: 9 abr. 2025.

SILVA, M. L. P. D. **Favelas cariocas (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda., 2005.

TOPALOV, C. **Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1984.

VAZ, L. F. **Modernidade e moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

VIECELI, L. ‘Milícia não vai construir mais porcaria nenhuma nessa cidade’, diz Paes após prédio desabar no Rio. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/06/milicia-nao-vai-construir-mais-porcaria-nenhuma-nessa-cidade-diz-paes-apos-predio-desabar-no-rio.shtml>. Acesso em: 9 abr. 2025.

Sobre o autor

IVAN ZANATTA KAWAHARA

Arquiteto e urbanista. Especialista em sociologia urbana pelo PPCIS/UERJ, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFE. Atualmente, é pesquisador do Grupo de Trabalho Habitação e Cidade do Núcleo do Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles.

CAPÍTULO

08

**REPRESSÃO E
RESISTÊNCIA:
CORTIÇOS, OCUPAÇÕES E
A LUTA PELO DIREITO À
CIDADE NA ÁREA CENTRAL
DO RIO DE JANEIRO**

1. Introdução

Como na Capital Federal há mais quem habite do que onde habitar, começou logo a entrar-lhe pela casa, à procura de cômodos, uma interminável procissão de desamparados da sorte e de magros lutadores pela vida, que lhe foram enchendo surdamente, do primeiro ao último, os numerosos quartos. Mais houvesse, e não faltariam para os ocupar estudantes pobres, carteiros e praticantes dos correios, repórteres de jornais efêmeros, moços de botequim, operários de todas as profissões, comparsas e figurantes de teatro, [...] costureiras sem oficina [...] enfim, toda essa gente para quem se inventaram os postos mais ingratos na luta pela vida, os mais precários e os mais arriscados (Azevedo, 2010, p. 229).

A ideia de habitações coletivas remete ao romance *O Cortiço* de Aluísio de Azevedo, publicado em 1890 e considerado o mais notório da estética realista-naturalista no Brasil. Nele, os cortiços do Rio de Janeiro do século XIX são retratados com riqueza de detalhes, revelando a realidade das moradias e da vida dos encortiçados. As características descritas – que ainda hoje figuram no imaginário popular – foram imortalizadas pelo autor como sinônimo de precariedade, exploração, pobreza e insalubridade.

No início do século XX, a Reforma Pereira Passos e os programas de melhoramento da capital fluminense resultaram na demolição de uma série de cortiços. As contradições do espaço, por sua vez, levaram ao adensamento de outras alternativas de moradia também precarizadas. A destruição dos cortiços – processo mais conhecido como “bota-abaixo” – integrou um conjunto de medidas voltadas à exclusão dessas habitações coletivas do centro da cidade, associando-as à insalubridade e responsabilizando-as pela propagação de epidemias no Rio de Janeiro (Vaz, 1994).

De modo geral, ainda hoje tem-se a percepção de que os cortiços se tratam de uma alternativa habitacional presa ao passado. Isto porque as

intervenções baseadas em repressão no início do século XX construíram a falsa ideia de que esse tipo de habitação estaria extinto. No ambiente acadêmico e no setor público, a abordagem aos cortiços costuma ter um viés analítico predominantemente histórico, centrado no estudo das políticas de extermínio dessas habitações. Esse processo de extinção dos cortiços é frequentemente apontado como ponto de partida para guiar discussões sobre o surgimento das favelas nas encostas dos morros e sobre as alternativas encontradas pelas classes populares para permanecerem nas áreas centrais. É nesse contexto, por exemplo, que se insere a análise de Lícia Prado Valladares (2005) em *A invenção da favela*.

Em meio ao aparente abandono de muitas construções públicas e privadas, e às cicatrizes deixadas pelas representações sociais estigmatizantes que marcam a área central do Rio de Janeiro, a região se distingue por sua importância e multifuncionalidade. Ela é formada por um polo comercial e de negócios, concentrando atividades de gestão pública e privada, redes de escolas e universidades, instituições de saúde, serviços de transporte, atrações turísticas e centros culturais (Corrêa, 1995; Gluszevicz; Martins, 2013). Ao mesmo tempo, também abriga inúmeras ocupações e cortiços que podem chegar a concentrar dezenas ou centenas de famílias de caráter absolutamente heterogêneo.

A Pesquisa Prata Preta, que realizou um levantamento de cortiços na região central da cidade, buscou trabalhar com uma definição de cortiço que superasse o viés normativo da precariedade e pusesse ênfase em outras características estruturais. Por exemplo, considerou-se que certas características do espaço estão ancoradas tanto no tipo de imóvel quanto na relação social estabelecida entre moradores(as) e proprietários(as) ou administradores(as). Dessa maneira, o espaço é constituído por suas condições físicas – habitações coletivas compostas por quartos individuais com banheiros e/ou cozinhas compartilhadas –, mas também pelas dinâmicas sociais que o estruturam.

Essa relação é, em grande parte, mediada pelo pagamento de aluguel, que pode ser realizado por todos os moradores ou apenas por parte deles, nos casos em que o(a) proprietário(a) e seus familiares também residem no imóvel. Em outras situações, o vínculo se estabelece por meio da troca de trabalho por moradia, como na manutenção do cortiço ou no desempenho de outras funções em benefício do agente locador.

Essas moradias podem ser percebidas pelos(as) próprios(as) moradores(as) tanto como soluções temporárias quanto como residências permanentes, a depender de suas trajetórias e condições de vida.

A partir dessa formulação, o levantamento apresentado neste capítulo priorizou imóveis com características específicas: unidades compostas por cômodos alugados, coabitadas por mais de uma família e com o compartilhamento de dependências comuns, como banheiros e/ou cozinhas.

Esse enfoque permitiu, por um lado, incluir imóveis que abrigassem a prática do aluguel de quartos, independentemente do grau de precariedade física. Por outro, possibilitou a exclusão de outras modalidades de habitação coletiva, como as ocupações – que, embora muitas vezes apresentem características físicas semelhantes às dos cortiços, não são determinadas socialmente por relações de aluguel, ainda que eventualmente haja pagamento de taxas coletivas para manutenção do espaço.

A partir da constatação da presença das classes populares no centro em diferentes formas de moradias, identificou-se que, embora cortiços e ocupações urbanas se diferenciem pela presença ou ausência de uma relação social do pagamento do aluguel, ambas formas de habitações coletivas compartilham características estruturais e sociais que desafiam a simplificação analítica. Ao observarmos o tecido urbano da região central percebemos condições físicas semelhantes dessas habitações, assim como o perfil social dos seus moradores: trabalhadores de baixa renda que

trabalham, moram e vivem na região central, resistindo às pressões do mercado imobiliários e dos projetos de renovação urbana (Ribeiro, 2017).

As duas formas de moradia pesquisadas serão aqui denominadas como ‘habitações coletivas’ e podem ser encaradas como rugosidades do espaço geográfico (Santos, 2002), imprimindo na paisagem urbana formas materiais e ações que representam outros tempos históricos que coexistem com novas estruturas. Não apenas refletem a ausência de políticas habitacionais que privilegiam a manutenção das classes populares no centro, mas também expressam resistências ativas desses grupos frente à gentrificação e à exclusão territorial.

Dessa maneira, diante de dados insuficientes que contemplassem a realidade e as nuances das ocupações na região central, o grupo de pesquisa Direito à Cidade, do Observatório das Metrópoles, iniciou junto à Central de Movimentos Populares (CMP) – uma organização ligada aos movimentos populares – no ano de 2023 um levantamento e sistematização das informações relacionadas a essas moradias. Sob o título “Panorama das Ocupações da Área Central”, buscou-se mapear essas formas de habitação e evidenciar como, no contexto de um centro urbano em constante transformação e disputa, as ocupações urbanas – assim como os cortiços – permanecem como espaços de sobrevivência e resistência. Esses territórios desafiam as fronteiras entre o formal e o informal, o legal e o ilegal, tal como analisa Telles (2012).

Essa análise nos permite destacar a importância e expressividade das habitações coletivas no centro desde o processo de formação da cidade do Rio de Janeiro. Tratamos isso como um fenômeno urbano que não apenas resiste, mas também redefine a cidade, contribuindo para uma compreensão mais complexa das relações entre moradia popular, projetos de renovação urbana e direito à cidade.

2. Os cortiços da área central do Rio de Janeiro

299

Em tempos de supervalorização do caráter mercadológico do espaço, o anúncio do Rio de Janeiro como sede de megaeventos mundiais na década de 2010 reforçou a consolidação de um novo paradigma, no qual o planejamento estratégico ganhou força. Nesse contexto, as políticas públicas passaram a adotar uma nova orientação, sobretudo na dimensão urbana. O centro da cidade – até então pouco valorizado como área de moradia por não ser identificado como atrativo ou turístico – tornou-se, durante as gestões de Eduardo Paes (2009–2017), o novo foco de investimentos, evidenciando a intencionalidade mercadológica das intervenções urbanas promovidas nesse período.

O discurso da necessidade de renovação buscava legitimar as transformações urbanas, tentando justificar o investimento inicialmente previsto em R\$ 8 bilhões ao longo de 15 anos, por meio da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha – considerada a maior Parceria Público-Privada (PPP) do país. Contudo, o projeto, executado pelo consórcio Porto Novo, não incluiu qualquer investimento em habitação de interesse social. Seu foco central foi a reforma urbanística da região portuária, com ênfase no embelezamento da área e na criação de grandes pontos turísticos. A questão habitacional foi completamente negligenciada no pacote de investimentos e ações.

Em janeiro de 2015, ocorreu a liberação da Caixa Econômica Federal de um novo aporte do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para dar continuidade às obras do Porto Maravilha. Tendo em vista uma instrução normativa aprovada pouco tempo antes pelo Ministério das Cidades, que exigia a elaboração de planos de habitação nas operações

urbanas que utilizassem recursos do FGTS¹, garantiu-se a elaboração de um Plano de Habitação de Interesse Social da área portuária (PHIS-Porto). Elaborado ao longo de seis meses, o PHIS-Porto foi aprovado em setembro de 2015, anunciando como meta a construção de 10 mil unidades habitacionais de interesse social na área central até 2026. Além disso, foi anunciado um Programa de Melhorias Habitacionais que visava subsidiar a reforma, ampliação e recuperação de aproximadamente 2.500 unidades habitacionais de famílias de baixa renda na região. O principal desafio era evitar que essas famílias deixassem a área devido à valorização de seus imóveis. No entanto, a análise do seu conteúdo do programa revelou a inexistência de qualquer menção aos cortiços – tanto no diagnóstico quanto nas propostas aprovadas.

Produzido com dados e informações do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e demais informações da Prefeitura, o diagnóstico reforçou o caráter de invisibilidade presente nos próprios cadastros institucionais da administração municipal sobre os cortiços. Perante esse cenário, os primeiros passos do grupo de investigadores foi coletar dados via fontes bibliográficas e informações oficiais acerca dessa forma de moradia no Rio de Janeiro. Um dos entraves encontrados foi a ausência de dados públicos sobre essa alternativa habitacional, com exceção de alguns poucos cortiços: pelo menos seis deles haviam sido catalogados como bens tombados pela legislação de proteção ao patrimônio dos anos 1980, decorrente dos projetos SAGAS

1 A exigência consta na Instrução Normativa nº 33, de 17 de dezembro de 2014. Segundo o documento, era necessário que o plano de habitação de interesse social apresentasse, ao menos: (a) quantificação e qualificação da demanda por habitação na área da operação urbana consorciada, com foco na habitação de interesse social; (b) levantamento de áreas e imóveis disponíveis para a provisão de habitação de interesse social; (c) indicação de ações e estratégias para oferta habitacional em formatos variados, visando o atendimento ao déficit habitacional existente e à demanda projetada para a produção de habitação de interesse social; e (d) a indicação de áreas e/ou imóveis para a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

(abreviação dos nomes dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo) e Corredor Cultural.

A ausência de cortiços em programas como o PHIS-Porto fez com que essa tipologia habitacional e seus moradores fossem desconsiderados do escopo de intervenções urbanas de grande porte pensadas para o centro. Além disso, revelou que os números apresentados no referido PHIS-Porto eram subestimados e, portanto, não faziam jus à realidade. Com isso, a população encortiçada permaneceu invisível. A partir da constatação dessa invisibilidade e do diálogo com os movimentos populares da região, que deixava evidente a expressividade dos cortiços na região central, tomou forma a pesquisa Prata Preta², realizada pelo grupo de pesquisa Direito à Cidade do Observatório das Metrópoles e a Central de Movimentos Populares (CMP).

Inicialmente a pesquisa concentrou-se nos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro, que compõem o perímetro da operação urbana, buscando quantificar os cortiços existentes e identificar o perfil dos moradores encortiçados. Realizada como parte do projeto de extensão “Morar, Trabalhar e Viver no Centro”,³ a pesquisa posteriormente expandiu seu escopo para incluir os demais bairros que compõem a região central da cidade, cujo fim ocorreu no ano de 2019.

Dada a sensibilidade inerente ao tema, a pesquisa optou por não divulgar os endereços dos imóveis identificados tampouco revelar a identidade dos(as) entrevistados(as). Pelo mesmo motivo, reformulações

2 O nome escolhido homenageia o líder Horácio José da Silva, capoeirista e estivador brasileiro mais conhecido como Prata Preta, considerado um símbolo de luta contra o governo durante a Revolta da Vacina, em 1904. Prata Preta liderou uma revolta popular nos bairros da Saúde e Gamboa, reunindo mais de dois mil homens entrincheirados contra o exército, tornando-se uma referência da resistência popular contra os projetos de modernização da cidade levados a cabo no período de Pereira Passos.

3 O projeto contou com o financiamento da Fundação Ford.

foram realizadas nos questionários ao longo dos trabalhos – sobretudo, na passagem da primeira fase de pesquisa (que contemplou os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo) para as fases de investigação subsequentes (incluindo bairros como Centro, Cidade Nova, Lapa, Estácio, Catumbi e Rio Comprido).

A metodologia para identificação dos cortiços previu um levantamento de campo do tipo ‘rua-a-rua’, em que as equipes de campo – da qual fiz parte como pesquisadora em todas as etapas – percorreram todos os logradouros que compreendem os bairros anteriormente citados. Eles configuram a área denominada por ‘centro expandido’, vinculada à Área de Planejamento 1 (AP1)⁴. Dessa maneira, foram produzidos e aplicados três formulários⁵, direcionados (i) ao agente de campo, (ii) aos proprietários e/ou administradores, e (iii) aos moradores dos cortiços. Por meio da indicação de trabalhadores de comércio locais, ambulantes da região, dos administradores de cortiços e dos próprios moradores, foi possível identificar cerca de 155 cortiços, com um mínimo de 2.450 quartos habitados por aproximadamente 2.638 pessoas.

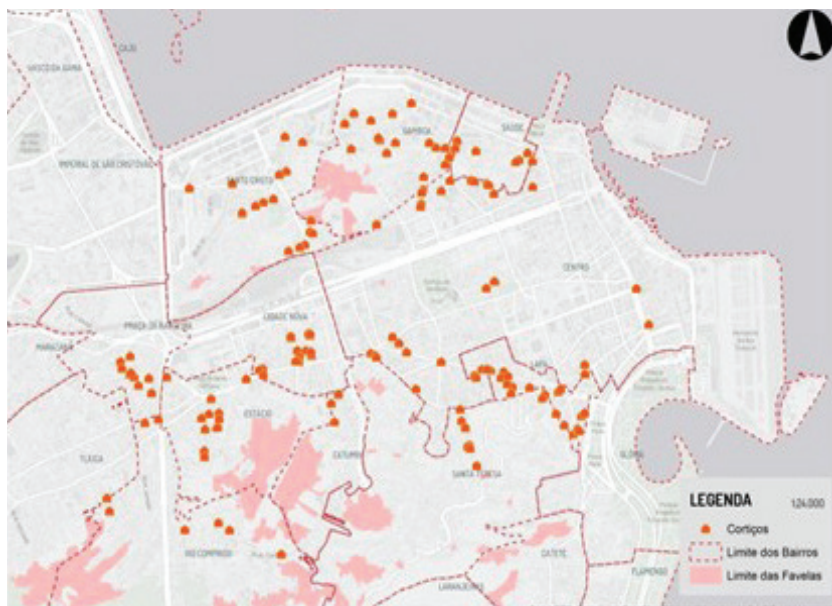
4 O município do Rio de Janeiro é dividido em quatro regiões geográficas reconhecidas como: Centro, Zona Norte, Zona Sul e Zona Oeste. Para a administração municipal, a necessidade de uma divisão setorial para coordenação e planejamento foi atendida em 1981, quando o Rio de Janeiro passou a apresentar sua base estrutural atual e instituiu-se, então, a codificação das Áreas de Planejamento, conhecidas por “AP”, das Regiões Administrativas, conhecidas por “RA”, e dos Bairros – cujos limites foram, pela primeira vez, oficializados.

5 Como aponta o relatório final da pesquisa “Prata Preta” (SANTOS JUNIOR et al., 2019), o primeiro formulário era direcionado aos próprios agentes de campo, reunindo informações básicas para a identificação de um imóvel como cortiço, mesmo quando não fosse possível entrevistar qualquer morador(a), administrador(a) ou proprietário(a). O segundo constituía-se num questionário de perguntas dirigidas a proprietários(as) ou administradores(as), focado em levantar informações relativas ao funcionamento do estabelecimento. O terceiro, como questionário de perguntas dirigidas a moradores(as) dos cortiços, buscava traçar um perfil social dos(as) entrevistados(as) e de suas condições de vida. A partir de então, os pesquisadores lançaram-se no levantamento dos cortiços, percorrendo, rua a rua, nos bairros incluídos no escopo da pesquisa.

FIGURA 1:

**MAPA DOS CORTIÇOS IDENTIFICADOS PELA PESQUISA PRATA PRETA
NA ÁREA CENTRAL DO RIO DE JANEIRO**

Fonte: Acervo Pesquisa Prata Preta – Projeto Morar, Trabalhar e Viver
no Centro (2019).



Do universo total de 155 cortiços identificados, foi possível realizar entrevistas com 55 administradores ou proprietários, que forneceram informações sobre o funcionamento dos estabelecimentos. Simultaneamente, buscou-se traçar o perfil dos(as) moradores(as) por meio da realização de entrevistas, o que exigia o retorno aos imóveis após um primeiro contato, no qual se explicavam os objetivos da pesquisa. Como resultado, foram entrevistados(as) 213 moradores(as) residentes nos cortiços da área central, número que pode ser considerado uma amostra bastante significativa do universo total de moradores(as) nessas condições.

Cabe registrar que, em alguns casos, não foi possível realizar as entrevistas com os(as) moradores(as) – fosse pela dificuldade de acesso a locais controlados por grupos criminosos com domínio territorial, fosse

pela desconfiança por parte dos próprios moradores. Essa resistência esteve relacionada à situação de vulnerabilidade e informalidade que marca esse tipo de habitação. Em grande parte dos cortiços visitados, a relação contratual entre moradores(as) e administradores(as) foi estabelecida de forma oral, o que fragiliza a permanência nas moradias e contribui para a percepção de insegurança.

O número total de quartos é, na verdade, superior aos 2.450 sistematizados, uma vez que, em 18 dos 155 cortiços identificados, não foi possível obter essa informação. Assim, considerando o universo de 137 cortiços com dados disponíveis, constata-se que, em sua maioria, trata-se de habitações de pequeno porte, compostas por 1 a 10 cômodos (74 casos, correspondendo a 54% da amostra). Paralelamente, observa-se um número expressivo de estabelecimentos de porte médio, com 11 a 35

FIGURA 2:

CÔMODOS INDIVIDUAL E COLETIVO IDENTIFICADOS PELA PESQUISA PRATA PRETA NA REGIÃO CENTRAL DO RIO DE JANEIRO

Fonte: Acervo Pesquisa Prata Preta – Projeto Morar, Trabalhar e Viver no Centro (2019).



cômodos (50 casos, ou 36,5%). Já os cortiços de grande porte – com mais de 35 cômodos – são minoria, totalizando apenas 13 casos (9,5%). Apesar disso, esse último grupo inclui casos extremos, como um cortiço com 60 quartos e outro com impressionantes 70 quartos.

A maior parte dos proprietários e administradores entrevistados afirma não fazer qualquer tipo de divulgação para conseguir alugar os quartos. Eles afirmam, ainda, que a procura e demanda pelos cômodos é elevada e feita por indicação por meio de uma rede consolidada há anos entre os moradores que habitam esses quartos na região central. A falta de divulgação está relacionada ao fato de que os cortiços não são reconhecidos nem legalizados pela Prefeitura, o que os mantém em situação de funcionamento informal.

No Rio de Janeiro, a ausência de uma legislação que regulamente os cortiços e estabeleça deveres claros para os agentes responsáveis por sua oferta cria um hiato na definição de parâmetros mínimos de moradia. Essa lacuna abre brechas para a negligência, permitindo que sejam oferecidos, muitas vezes, espaços inadequados, sem qualquer planejamento ou compromisso com melhorias.

Além disso, essa informalidade contribui para a invisibilização dos cortiços, que, diante da ausência de reconhecimento oficial, recorrem à clandestinidade como forma de proteção e permanência em regiões que demandam moradias populares – justamente aquelas que também despertam o interesse do mercado imobiliário.

Nas entrevistas realizadas com proprietários e administradores, também procurou-se obter dados detalhados sobre as condições físicas dos cortiços, especificamente no que se refere ao tamanho dos cômodos e à quantidade de pessoas que compartilham cada quarto. Esse levantamento teve como objetivo compreender de que forma a organização espacial dessas moradias reflete a precariedade habitacional vivenciada pelos(as)

moradores(as), contribuindo para uma análise mais aprofundada da qualidade de vida nesses espaços. A partir disso, foi possível traçar um panorama das condições de moradia em cada um dos cortiços identificados, evidenciando a heterogeneidade que marca esse tipo de habitação.

Dessa forma, para os 35 casos identificados a partir das informações de administradores e proprietários, constatou-se que 14 tinham entre 9 m² e 12 m² (40%); 12 (34,3%) eram maiores, com mais de 12m²; e 9 deles (25,7%) eram menores, possuindo entre 4m² e 8m². No universo de 77 cortiços foi possível obter informações sobre o compartilhamento dos quartos, evidenciando que são poucos os cortiços com cômodos compartilhados por mais de duas pessoas⁶.

Os banheiros, em sua maioria, são de uso coletivo, o que impacta diretamente na qualidade de vida dos(as) moradores(as) e reflete as condições de precariedade observadas nesses espaços. Em contextos em que um mesmo banheiro é compartilhado por um grande número de moradores(as), não estão em jogo apenas questões de privacidade, mas também de saúde pública: dos 82 cortiços em que essa informação foi recolhida, 61 dispunham apenas de banheiros coletivos. Em 14 deles, havia uma combinação de quartos com banheiros individuais e outros com banheiros compartilhados – o que impactava diretamente no valor do aluguel e refletia um acesso desigual a condições mínimas de higiene, condicionado à capacidade de pagamento dos(as) moradores(as). Apenas em oito cortiços os cômodos possuíam banheiros privativos. No entanto, é importante considerar que, na maioria desses casos, os quartos também

6 Em 29 cortiços (37,7%), vivia apenas uma pessoa por cômodo, enquanto em outros 32 (41,5%) havia até duas pessoas por cômodo. Em 16 cortiços (20,8%), os cômodos eram compartilhados por mais de duas pessoas: em oito deles, por três pessoas; em três, por quatro; em um, por cinco; e em dois, por seis pessoas. Além desses, havia um cortiço em que um único cômodo era compartilhado por até 12 pessoas – tratava-se, nesse caso, de uma habitação com um único quarto com mais de 12 m².

eram compartilhados por mais de uma pessoa, o que, na prática, mantinha o uso coletivo dos sanitários.

Considerando que a maioria dos(as) moradores(as) entrevistados(as) nos cortiços da região central do Rio de Janeiro era composta por brasileiros(as), e que menos de 37% eram oriundos(as) da própria cidade, os dados revelam a intensidade dos fluxos migratórios no contexto nacional. Sob outra chave interpretativa, evidenciam a expressividade dos processos de desterritorialização e reterritorialização na dinâmica territorial de formação dos grupos que ocupam esses espaços (Haesbaert, 2005). Destaca-se, ainda, que a maioria dos(as) respondentes se identificava como parte da população negra.

A centralidade oferecida por esses imóveis proporciona vantagens estratégicas para a sobrevivência dos moradores, permitindo acesso mais fácil a oportunidades de emprego, serviços públicos e redes de apoio social que o centro urbano oferece. Essa proximidade aos principais polos econômicos e sociais da cidade, somada à flexibilidade de locação em condições relativamente acessíveis, faz dos cortiços um ponto de fixação relevante para pobres urbanos em situação de vulnerabilidade, que encontram nesses espaços formas possíveis de inserção e também resistência às dinâmicas excludentes do mercado imobiliário formal.

O relatório da pesquisa Prata Preta consolida os resultados de mais de três anos de pesquisa de mapeamento dos cortiços na região central⁷. Pode-se afirmar que os cortiços expressam diferentes formas de necessidade habitacional: por um lado, remetem ao déficit habitacional, entendido como “a necessidade de reposição total de unidades habitacionais

7 O relatório completo, construído pelo grupo de pesquisadores das duas instituições participantes, pode ser encontrado no site do Observatório das Metrópoles: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/corticlos-na-area-central-projeto-morar-trabalhar-e-viver-no-centro-do-rio-de-janeiro/> Acessado em: 10 out. 2024.

precárias e o atendimento à demanda reprimida, através da construção de novas unidades habitacionais” (Cardoso, 2004, p. 95); por outro, refletem a inadequação habitacional, definida como “a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências, mas que não impliquem a reconstrução total das unidades” (idem).

De modo geral, moradores e moradoras dos cortiços possuem baixo nível de escolaridade. Entre os 106 respondentes da pesquisa, 50% encontram-se entre a não escolarização e o ensino fundamental completo, este último composto apenas por 8,5% dos 50% indicados. Dentre aqueles que haviam acessado o ensino médio, 26,4% tinham o ciclo médio completo e 16% declararam possuir ensino superior completo ou incompleto. A baixa escolaridade limita as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, restringindo as oportunidades e fazendo com que a maior parte dos moradores ocupe empregos com baixa remuneração, perpetuando os ciclos de pobreza.

A condição de invisibilidade e informalidade que caracteriza esses espaços resultam na precariedade das condições de moradia e em significativos subdimensionamentos no levantamento de dados. Ainda assim, cabe registrar que os dados obtidos, e aqui parcialmente expostos, marcam a forte presença dos cortiços e dos seus moradores na área central do Rio de Janeiro, sem a pretensão de construir um censo da população encortçada.

Reconhecendo a confluência perversa entre informalidade, invisibilidade e precariedade, torna-se urgente que essa forma de moradia seja visibilizada e reconhecida pelo poder público municipal, por meio da regulamentação dos cortiços – a exemplo do que ocorreu em São Paulo, onde a chamada Lei Moura⁸ e seu decreto regulamentador regem, desde

8 SÃO PAULO (Município). Decreto nº 33.189, de 17 de maio de 1993. Regulamenta a Lei nº 10.928, de 13 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o uso e o funcionamento de habitações coletivas do tipo cortiço. Diário

1991, o funcionamento dos aluguéis de cômodos. Essa legislação ainda serve de referência para a definição física de habitações caracterizadas como cortiços e outros arranjos coletivos de moradia na cidade de São Paulo.

3. A dinâmica da área central: novos projetos, desposseções continuadas

309

Na conjuntura vivenciada pelas cidades neoliberais, em que grandes projetos de urbanização modificam a dinâmica espacial dos centros urbanos, grupos específicos são constantemente atingidos e reinseridos em novos espaços à medida que novos vínculos territoriais são estabelecidos (Haesbaert, 2005). Os caminhos e projetos pensados para a região central do Rio de Janeiro, ancorados no discurso da modernidade, pavimentam uma trajetória incontestável de exclusão dos mais pobres, de apagamento da memória e da história, em busca de uma referida revitalização. As trajetórias ocupacionais dos moradores empreendem a crítica de uma exclusão sistemática dos negros e pobres urbanos, repetidamente impactados por essas políticas de exclusão e novas ondas de deslocamento na dinâmica espacial.

Apesar dos grandes investimentos planejados para a região central, os cortiços, as ocupações e os grupos que neles habitam continuam excluídos da formulação de políticas públicas que assegurem a plena cidadania. Essa exclusão evidencia a necessidade de uma abordagem mais inclusiva que considere as particularidades e as demandas dessas populações de modo a garantir que os benefícios dos investimentos urbanos sejam distribuídos

Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 17 maio 1993. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-33189-de-17-de-maio-de-1993>. Acesso em: 22 abr. 2025.

de maneira a reduzir as desigualdades e que os direitos dos moradores sejam efetivamente reconhecidos e respeitados.

Nos últimos anos, novos desafios emergiram para as classes populares que residem no centro da cidade – especialmente com o anúncio e lançamento do Programa Reviver Centro⁹, cujas duas primeiras etapas foram inauguradas em 2021 e 2023, porém, sem a garantia de participação popular (Litsek *et al.*, 2023). Esse modelo de intervenção urbana prevê a ocupação do centro carioca tendo como foco a atração das classes médias e altas, desconsiderando a presença e as necessidades das classes populares que historicamente habitam a região. Essa abordagem não apenas ameaça a continuidade da reprodução social desses grupos – que sofrem com violentas políticas de repressão executadas por agentes públicos, como despejos de ocupações e a atuação de operações do tipo ‘Choque de Ordem’¹⁰, por exemplo –, mas também levanta preocupações sobre a exclusão social e a gentrificação, que podem resultar no agravamento das condições de vulnerabilidade.

Dados do levantamento dos conflitos fundiários na cidade, produzidos pela pesquisa Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro, com base nos casos atendidos e acompanhados pelo Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado

9 N.R. O Reviver Centro é um programa da Prefeitura do Rio de Janeiro instituído pela Lei Complementar nº 229/2021, com o objetivo de promover a reabilitação urbana, econômica e social da região central da cidade. Inspirado em experiências de revitalização em outras metrópoles globais, o programa busca reverter o processo de esvaziamento demográfico e degradação urbana que marcou o Centro nas últimas décadas.

10 Definida no portal do município como “Um fim à desordem urbana”, são operações criadas pela Secretaria de Ordem Pública (SEOP) que recebem inúmeras denúncias de violações de direitos por parte de ambulantes, pessoas em situação de rua, moradores de ocupações da região central e a população negra e pobre em geral. Pode ser encarada como uma atualização do higienismo, impondo restrições ao uso do ambiente urbano e controle dos corpos negros na ocupação do espaço público. Ver: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>. Acessado em: 10 out. 2024

do Rio de Janeiro (NUTH–DPERJ), indicam que a região central se destaca como o local com o maior número de conflitos fundiários urbanos judicializados sob acompanhamento do Núcleo (Franzoni *et al.*, 2021). Em sua maioria, esses casos envolvem a posse de imóveis ocupados coletivamente.

Em 2021, do total de 130 casos identificados de ameaça de remoção, a região central contabilizava 43 casos¹¹, envolvendo 1.470 famílias, sendo majoritariamente situações protagonizadas por agentes privados (31 casos), conforme destacado por Franzoni *et al.* (2021, op. cit.). Para a realização da Pesquisa Panorama das Ocupações da região central, a metodologia empregada combinou os dados obtidos pela projeto Cartografias Jurídicas – do qual faço parte da equipe de pesquisa desde o seu início, em 2018 –, e também o levantamento de campo realizado pelos pesquisadores do Grupo Direito à Cidade em parceria com a Central de Movimentos Populares (CMP), a partir de informações obtidas junto aos movimentos de moradia e também dos(as) moradores(as) das próprias ocupações e cortiços.

Para a realização do levantamento, foram considerados, enquanto ocupações, os imóveis que estavam anteriormente vazios ou abandonados e que passaram a ser ocupados para fins de moradia sem o uso da violência armada para a entrada dos moradores. Além disso, também se caracterizam por uma gestão coletiva parcial ou total, com a inexistência do pagamento de aluguel, embora possam existir pequenas taxas de manutenção do espaço coletivo. Em outras palavras, não se estabelece uma relação locador-locatário nas ocupações e todos os moradores possuem o mesmo direito à posse e ao uso do imóvel.

11 É preciso considerar as limitações do levantamento, cujas informações são baseadas nos casos acompanhados pelo NUTH e dizem respeito a situações envolvendo ameaça à segurança da posse, remoções ou regularização da posse em núcleos com, no mínimo, 10 famílias de baixa renda, com atuação da Defensoria Pública.

O levantamento realizado por Ribeiro *et al.* (2024) identificou 69 ocupações na área central do Rio de Janeiro, abrigando aproximadamente 2.435 famílias. A maioria dessas ocupações (72,5%) ocorre em imóveis privados, embora também haja um número significativo em imóveis públicos (27,5%). Além disso, foi possível identificar mais de 1.000 cômodos – em geral unifamiliares e de tamanhos variados –, sendo que cerca de 25% deles são ocupados por mulheres mães solo. Para todas as ocupações mapeadas, foram organizados dados essenciais, incluindo a titularidade dos imóveis, o número de famílias residentes, a tipologia das construções e o endereço completo.

Nas ocupações visitadas, destaca-se um número expressivo de pessoas LGBTQIAP+, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Assim como nos cortiços, foi constatado que a maioria dos habitantes é também composta por uma população negra.¹² Portanto, pessoas em constante insegurança da posse e desconsiderados dos projetos de revitalização urbana que privilegiam o centro e não prevêm quaisquer investimentos em habitação de interesse social.

O trabalho de campo identificou as seguintes características comuns entre os grupos analisados: pobres urbanos socialmente excluídos, negros em sua maioria, que vivem em transitoriedade permanente nas habitações coletivas, cortiços e ocupações, que se reterritorializam e constroem novos lugares de identidade. Essa realidade evidencia a constante vulnerabilidade dessas populações, que se veem forçadas a migrar entre diferentes formas de habitação precária, em um cenário marcado por crescente pressão do mercado imobiliário sobre os territórios populares.

12 Diante da vulnerabilidade dos espaços, não foi aplicado um questionário específico aos moradores das ocupações com o objetivo de levantar dados sobre raça. A identificação de uma maioria negra entre os residentes baseia-se na percepção unânime dos pesquisadores de campo que compuseram esse levantamento.

FIGURA 3:

QUARTO DE UMA OCUPAÇÃO COM BOAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE IDENTIFICADA PELA PESQUISA PANORAMA DE OCUPAÇÕES DA ÁREA CENTRAL (2024)

Fonte: Acervo Pesquisa Panorama das Ocupações da Área Central – Projeto Morar, Trabalhar e Viver no Centro (2024).



Nesse sentido, o Programa Reviver Centro tem como objetivo aumentar a densidade populacional dos bairros centrais do Rio de Janeiro, mas desconsidera o expressivo potencial habitacional de interesse social existente na região. Em outras palavras, em vez de responder às demandas habitacionais das classes populares que já residem na área, a iniciativa orienta-se para facilitar a atuação do mercado imobiliário, priorizando empreendimentos comerciais e residenciais voltados às classes média e alta.

A estratégia adotada concentra-se na construção de pequenos apartamentos com alto valor por metro quadrado, voltados principalmente a investidores – como aqueles interessados em locações de curto prazo por meio de plataformas como o Airbnb.

Trata-se de uma opção política que não apenas agrava a vulnerabilidade dos grupos sociais já estabelecidos no território, como também intensifica os ciclos de gentrificação e contribui para o aprofundamento do déficit habitacional por meio da produção de novas ameaças de deslocamento forçado.

Em busca de melhores condições de vida e de acesso aos recursos e benefícios associados à centralidade urbana, os(as) moradores(as) de cortiços e ocupações no centro enfrentam uma realidade desafiadora. Essa condição se manifesta tanto nas constantes ameaças de reintegração de posse que atingem as ocupações, quanto na dificuldade de arcar com os sucessivos aumentos dos aluguéis nos cortiços – especialmente em um contexto de “revitalizações” e transformações urbanas em curso na região central. Sobrevivendo, em sua maioria, em condições precárias de moradia e de vida, essas populações demandam políticas habitacionais inclusivas, capazes de enfrentar a segregação socioespacial e promover a redução das desigualdades urbanas.

4. Conclusão

As análises apresentadas neste texto destacam a expressividade dos grupos considerados “invisíveis” que habitam as moradias coletivas da região central, frequentemente desconsiderados na formulação de políticas de qualidade de vida e moradia, mas que, por outro lado, são facilmente ‘encontrados’ pelas políticas repressivas do Estado. Ao desconstruir o imaginário coletivo que reduz a complexidade de suas realidades a uma condição homogênea e precária, fica evidente a urgência de uma abordagem mais inclusiva que reconheça a diversidade e a heterogeneidade de suas experiências. A crítica à categorização que os rotula como “invasores” por parte da sociedade, e não como ocupantes que reivindicam o direito à cidade, ressalta a necessidade de uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais que permeiam suas condições de vida e da luta contínua pelo direito à moradia.

As pesquisas empíricas apresentadas destacam a vulnerabilidade das populações negras em território cujo contexto diaspórico é formador de suas identidades, carregando uma herança de expropriação e despossessão, atualizada recentemente por novas ameaças. Nesse sentido, é fundamental defender a permanência desses moradores no centro, reconhecendo os cortiços e as ocupações como alternativas habitacionais viáveis, desde que sejam pensados projetos e políticas que garantam boas condições de habitabilidade. Essa defesa deve estar alinhada a um debate sobre reparação e o direito à moradia digna, promovendo mudanças mais radicais e rápidas que assegurem a segurança e a dignidade como direitos universais. Um debate que permita às classes populares, especialmente a população negra, serem vistas como parte integrante do tecido urbano da região central.

Além disso, faz-se necessário destacar que a insegurança cíclica da posse que afeta os pobres urbanos analisados neste estudo se traduz em um histórico de ausência de políticas habitacionais, invisibilidade nos

dados públicos e falta de iniciativas para reduzir desigualdades e valorizar a memória coletiva. O centro, por sua infraestrutura e redes de serviços, representa uma área estratégica para a experimentação do direito à cidade. Para as classes populares, morar nessa região proporciona não apenas uma melhora na qualidade de vida, mas também maior acesso a bens e serviços essenciais.

As ocupações e os cortiços, portanto, devem ser compreendidos como formas de cidadania insurgente (Holston, 2013; Miraftab, 2016) que reivindicam o direito à moradia e à centralidade, e desafiam as estruturas que perpetuam as práticas de despossessão e acentuam as desigualdades. Diante do histórico de remoções e das políticas urbanas que impactam diretamente a vida dessas famílias, é imprescindível interromper a lógica excludente vigente e implementar políticas habitacionais efetivas que garantam o direito à cidade para aqueles que, há anos, habitam o centro em condições precárias. Por fim, considero que esses espaços podem ser encarados como formas de resistência que promovem fissuras simbólicas e políticas em busca de cidades mais democráticas e inclusivas.

5. Bibliografia

- AZEVEDO, A. **O cortiço**. 3. ed. São Paulo: Ciranda Cultural, 2010.
- CARDOSO, A. L. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 91-116, maio de 2004.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1995.
- FRANZONI, J. Á. et al. Mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro (casos ativos: 2021 – 05/2022). In: CDES DIREITOS HUMANOS;
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (orgs.). **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: relatório 2021**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Panorama2021.pdf>. Acesso em: nov. 2023.
- GLUSZEVICZ, A. C.; MARTINS, S. F. Conceito de centralidade urbana: estudo no município de Pelotas, RS. Trabalho apresentado no II SEURB – Simpósio de Estudos Urbanos: a dinâmica das cidades e a produção do espaço, 19 a 21 ago. 2013.
- HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, São Paulo: USP, 20 a 26 mar. 2005.
- HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- LITSEK, F. *et al.* Programa Reviver Centro “turbinado”: a expansão da lógica do mercado na requalificação da região central carioca. **Boletim Observatório das Metrópoles**, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/programa-reviver-centro-turbinado-a-expansao-da-logica-do-mercado-na-requalificacao-da-regiao-central-carioca/>. Acesso em: nov. 2023.
- MIRAFETAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/5499/4751>. Acesso em: 11 dez. 2019.

RIBEIRO, B. **Cortiços de hoje na cidade do amanhã: invisibilidade e despossessão**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, B. *et al.* **Panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Central de Movimentos Populares, 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2024/05/panorama-ocupacoes-area-central-do-rio-de-janeiro_12.05.pdf. Acesso em: maio 2024.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos *et al.* **Os cortiços na área central do Rio de Janeiro: invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade**. Relatório da pesquisa Morar, Trabalhar e Viver no Centro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ; Central de Movimentos Populares – CMP-RJ, jul. 2019. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-final-Corti%C3%A7os_-_jul-2019.pdf. Acesso em: jul. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; WERNECK, M.; RIBEIRO, B.; LACERDA, L. Invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade: os cortiços na área portuária do Rio de Janeiro. In: **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, maio 2017.

TELLES, V. Fronteiras da lei como campo de disputa: jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal – anotações de um percurso de pesquisa. In: AZAIS, C.; KESSLER, G.; TELLES, V. (orgs.). **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VAZ, L. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, v. XXIX, n. 127, p. 581–597, jul./set. 1994.

Sobre a autora

BRUNA RIBEIRO

Arquiteto e urbanista. Especialista em sociologia urbana pelo PPCIS/UERJ, Mestre Socióloga, mestre e doutoranda pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui especialização em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ. É pesquisadora do grupo Direito à Cidade, do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles, e do LABÁ – Direito, Espaço e Política, da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ).

CAPÍTULO

09

NOTAS SOBRE OS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS

1. Introdução

Estudar políticas públicas em países estrangeiros requer um esforço redobrado. Parte-se, muitas vezes, praticamente do zero, em razão do distanciamento e desconhecimento dos costumes, das expressões linguísticas e de outros obstáculos. Por isso, antes de qualquer abordagem analítica, é natural que se produzam textos descritivos com o objetivo de verificar e organizar aquilo que, de fato, foi apurado durante a pesquisa.

O presente texto apresenta os resultados de uma pesquisa bibliográfica, complementada por

coleta de dados e uma visita de três meses aos Estados Unidos, sobre os programas de locação social implementados pelo governo federal daquele país. O objetivo principal foi descrever e dimensionar esses programas na esfera federal¹, bem como traçar as linhas gerais do arranjo institucional vigente para seu financiamento e gestão de modo a oferecer um quadro comparativo que contribua para os estudos sobre locação social no Brasil.

Cabe notar que os programas de locação social representam o principal gasto orçamentário do governo federal com habitação social nos Estados Unidos. No entanto, os gastos extraorçamentários – por meio de agências de seguros, linhas de financiamento, entre outros – e as renúncias fiscais correspondem a montantes significativamente superiores. Assim, os programas de locação não esgotam o tema da habitação social no país, que está, em grande medida, relacionado à promoção da casa própria para as camadas de rendas média e baixa por meio de mecanismos de

1 Este texto foi redigido durante o estágio de pós-doutorado no IPPUR, entre 2021-2022, tendo como interlocutor o professor Adauto Cardoso. A visita aos Estados Unidos ocorreu em 2013, por três meses, junto à Universidade de Tulane, em New Orleans-Louisiana, com a interlocução do professor Colin Crawford. Ambos são isentos de qualquer responsabilidade sobre o texto.

financiamento, renúncias fiscais e incentivos aos construtores (Schwartz, 2010; Jackson, 1985)².

Os programas de locação social são destinados, principalmente, à população mais pobre, sendo a maioria dos beneficiários pertencente a minorias étnicas, sobretudo negros e latinos. Neste sentido, o tema da segregação socioespacial é também um dos temas centrais nos debates sobre a política de locação social no país. O breve histórico apresentado neste texto revela semelhanças entre os Estados Unidos e o Brasil, notadamente sobre a utilização de programas habitacionais para abrigar moradores removidos de áreas pobres (um processo conhecido por *slum clearance* na língua inglesa), reformas urbanas ou desastres naturais. Observa-se também, a partir dos anos 1990, a confluência das políticas de segurança pública com as de habitação social, no sentido de identificar as áreas dos 'projetos habitacionais' (*housing projects*) como foco das ações repressivas.

Uma grande parcela dos conjuntos habitacionais públicos, entretanto, foi demolida a partir dos anos 1990, através dos mesmos programas que colocaram a segurança pública no centro da política de habitação social. A partir de então, os programas passaram a buscar a desconcentração das unidades habitacionais para locação e a demolição de parte dos conjuntos habitacionais públicos, vistos como enclaves de pobreza nas cidades, sobretudo através da locação de imóveis privados. Assim, embora

2 A renúncia fiscal sobre os juros de financiamentos imobiliários, permitida por meio do imposto de renda, representa um forte subsídio à aquisição de imóveis nos Estados Unidos, mas beneficia majoritariamente a classe média que opta pela declaração completa do imposto (SCHWARTZ, 2010). Da mesma forma, sabe-se que o governo norte-americano subsidia amplamente a implantação de infraestrutura urbana por parte dos construtores nos típicos subúrbios do país. No entanto, segundo diversos autores, essas áreas são historicamente vetadas a parcelas significativas da população mais pobre, por razões associadas à segregação racial (JACKSON, 1985).

os Estados Unidos tenham iniciado seus programas de locação social construindo um parque público de habitações para locação, esse parque foi sendo reduzido e, paulatinamente, deu lugar a programas que subsidiam a locação de imóveis privados, novos ou já existentes, submetidos à regulação pública.

Cabe notar que os resultados das políticas federais foram bastante diferenciados em cada estado ou localidade. A metrópole de Nova York, por exemplo, é reconhecida pela boa gestão do parque habitacional público, que não passou por um processo de demolição em larga escala. Além disso, fora da esfera do governo federal, os programas de locação dos governos dos estados e localidades cumprem importante papel, especialmente em determinadas metrópoles, como Nova York (Bloom, 2008).

Atualmente, o governo federal atua fortemente no mercado de aluguéis para a população de baixa renda, seja através do que restou do parque público de imóveis para a locação, seja mediante financiamento da produção de imóveis para a locação social, ou ainda pela concessão de subsídios na forma de auxílio aluguel (*vouchers*) para a locação de imóveis no setor privado. Cerca de 5 milhões de domicílios e 9 milhões de pessoas são beneficiárias desses programas. Os programas, em geral, incluem subsídios para despesas com água, luz, gás, entre outros serviços. Dessa forma, permitem que uma parte significativa da renda, que seria destinada à moradia, possa ser direcionada a outras necessidades básicas das famílias, como alimentação, transporte e vestuário.

É importante ressaltar que este texto não tem como objetivo sugerir a adoção *ipsis litteris* de qualquer programa dos Estados Unidos no contexto brasileiro. A intenção é ampliar o conhecimento sobre o histórico e o funcionamento desses programas em países cujas políticas habitacionais, embora tenham priorizado o acesso à casa própria, também contemplaram iniciativas voltadas à locação social.

O termo ‘locação social’ é usado neste texto para denominar todos os programas que têm o aluguel como condição de ocupação. Isso pode ser tanto através da ocupação de uma unidade habitacional pública, com aluguel abaixo do valor de mercado, bem como uma unidade habitacional privada, com aluguéis subsidiados por ‘auxílio aluguel’ ou, na nomenclatura utilizada nos Estados Unidos, ‘voucher’.

O texto está organizado em mais três seções, começando com esta introdução. Na primeira, apresenta-se um breve histórico dos programas de locação social nos Estados Unidos da década de 1930 até o presente. Na seção 2, descreve-se as principais características dos programas de locação social na atualidade, enquanto na seção 3 são abordados os principais agentes operadores dos programas. Finalmente, a última seção é dedicada aos comentários finais.

2. Breve histórico dos programas

2.1. CONJUNTOS HABITACIONAIS PÚBLICOS (PUBLIC HOUSING)

O programa de conjuntos habitacionais públicos, conhecido por *Public Housing*, foi criado em 1937 e é o mais antigo do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos (*U.S. Department of Housing and Urban Development* – HUD). Originalmente, integrou o conjunto de iniciativas do *New Deal* (1933–1939), estratégia por meio da qual o governo federal dos Estados Unidos promoveu investimentos em infraestrutura com o objetivo de elevar o nível de emprego e, simultaneamente, instituir políticas sociais para enfrentar a crise econômica desencadeada pelo *crash* da Bolsa de Valores em 1929.

Cabe notar que, no início dos anos 1930, foram criadas as principais agências habitacionais dos Estados Unidos com o intuito de mitigar os efeitos da crise das hipotecas privadas, que resultava em um elevado número

de execuções (*foreclosures*) e deixava milhares de famílias sem moradia. O Federal Home Loan Bank, criado em 1932, bem como a Federal Housing Administration e a Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), ambas instituídas em 1934, tiveram como função financiar e garantir hipotecas realizadas junto ao setor privado, por meio da oferta de seguros. Essas instituições não apenas fortaleceram o sistema de crédito habitacional, como também contribuíram para a formação de um mercado secundário de hipotecas (Schwartz, 2010).

O programa *Public Housing* surgiu na mesma época dessas agências, mas assumiu características de uma política social desvinculada do mercado de crédito imobiliário e atrelada à geração de empregos. A gênese desse programa foi a construção de moradias para trabalhadores, iniciada em 1933 por meio da Divisão de Habitação (*Housing Division*) da Administração de Obras Públicas (*Public Works Administration* – PWA), principal agência federal para a promoção de infraestrutura e sustentação dos níveis de emprego em atuação durante o *New Deal*. Através dessa agência, foram construídos 51 conjuntos habitacionais compreendendo 21.800 unidades (Hoffman, 1998). Posteriormente, instituiu-se uma legislação específica para o *Public Housing*, que estabeleceu o desenho institucional de uma política de habitação social em âmbito federativo.

Naquela época, havia um movimento político em prol da adoção de um sistema de conjuntos habitacionais públicos no estilo europeu – em outras palavras, um sistema ‘universal’ capaz de oferecer habitação barata para dois terços da população, deixando de fora apenas o um terço mais rico. Tal movimento reunia sindicalistas, setores da Igreja Católica e os(as) chamados(as) *housing reformers* (reformadores(as) da habitação), notadamente liderados por mulheres engajadas em ações sociais em áreas pobres (como Mary Kingsbury Simkhovitch e Edith Elmer Wood) ou aquelas vinculadas a movimentos culturais na área de arquitetura e urbanismo (como Catherine Bauer). Esses grupos exerceram forte pressão

sobre o Congresso, levando à aprovação da legislação responsável por criar o *Public Housing* em 1937 (Hoffman, op. cit).

Assim, por meio da Lei de Habitação de 1937 (*Housing Act*), foi criada a Autoridade Federal de Habitação dos Estados Unidos (*United States Housing Authority* – USHA), inicialmente vinculada ao Departamento do Interior. A legislação também previu a criação de Autoridades de Habitação (*Housing Authorities* – HAs) por governos subnacionais – incluindo Estados, cidades, condados e outras instâncias administrativas – para viabilizar, com financiamento federal, a construção de habitações destinadas à locação por trabalhadores de baixa renda em todo o país.

Os investimentos para a construção dos conjuntos habitacionais (*housing projects*) seriam financiados com recursos do orçamento federal ou mediante a emissão de títulos pela USHA, sendo esses títulos garantidos pelo Tesouro Americano, responsável pelo pagamento de juros e do principal sobre os títulos. Em outras palavras, os recursos eram garantidos com a autorização para emissão de dívida pública. Com esses recursos, a USHA concedia empréstimos às Autoridades de Habitação estaduais e locais, cobrindo até 90% dos custos dos projetos de construção de habitações. Ao mesmo tempo, garantia os recursos para o pagamento desses empréstimos por meio de transferências orçamentárias anuais destinadas às Autoridades de Habitação.³

Assim, os governos estaduais e locais eram incentivados a criar Autoridades de Habitação, pois só assim poderiam receber os recursos do programa. Porém, os empréstimos às Autoridades de Habitação para a construção de habitações eram vinculados à demolição dos chamados *slums* (cortiços) na proporção de 1 para 1 entre unidades demolidas e construídas.

3 Veja a *Housing Act* of 1937 disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3866883&view=1up&seq=1>. Acesso em: 10 abr. 2025.

Entre 1937 e 1942, a Autoridade Federal de Habitação dos Estados Unidos (USHA) promoveu a construção de aproximadamente 100 mil unidades habitacionais em 140 cidades ou localidades (Hoffman, *op. cit.*). Muitos desses projetos apresentavam desenho arquitetônico de boa qualidade e incorporavam princípios de planejamento comunitário, inspirados nos ideais dos(as) *housing reformers*, distinguindo-se positivamente das áreas de cortiços. No entanto, esse mesmo desenho diferenciado – com blocos de apartamentos em superquadras, contrastando com a preferência majoritária da população por casas isoladas –, aliado à dificuldade de localizar os empreendimentos fora das áreas degradadas, acabou, com o tempo, contribuindo para a estigmatização desses conjuntos (*op. cit.*).

A partir do pós-guerra, a habitação social passou a ser integrada a um arranjo institucional mais amplo da política habitacional. Em 1947, foi criada a Agência de Financiamento de Habitação e Moradia (*Housing and Home Finance Agency* – HHFA), responsável por coordenar um conjunto de órgãos federais, entre eles o Conselho do Banco de Empréstimos para Habitação (*Home Loan Bank Board*), a Administração Federal de Habitação (*Federal Housing Administration*) e o programa de Habitação Pública (*Public Housing*).

A Lei de Habitação de 1949 aumentou substancialmente os recursos federais para o programa *Public Housing*, mantendo o esquema de financiamento lastreado por títulos do tesouro. Porém, a norma explicitava que o *Public Housing* deveria ser direcionado apenas para a população mais pobre até uma determinada faixa de renda sem condições financeiras de adquirir ou alugar um imóvel considerado “decente” no mercado privado. Além disso, priorizava as pessoas removidas por obras de renovação urbana e remoção de cortiços (*slum clearance*) ou áreas decadentes (*blighted areas*). O programa *Public Housing* priorizava, também, os veteranos de guerra que, em ordem de atendimento, ficavam apenas atrás das famílias

removidas. Além disso, a Lei de Habitação de 1949 criou um programa específico para habitação social em áreas rurais.

Ao longo dos anos 1950, a vinculação entre o programa *Public Housing* e os projetos de renovação urbana tornou-se cada vez mais estreita. Com efeito, a Lei de Habitação de 1954 ampliou o escopo dos programas de *slum clearance*, passando a incluir recursos para intervenções em comunidades pobres e áreas degradadas (*blighted areas*), para além da construção de moradias. Ao mesmo tempo, passou-se a exigir que as localidades beneficiadas apresentassem planos de melhoramentos, além de destinar recursos específicos para o planeamento urbano. Simultaneamente, a Administração Federal de Habitação (FHA) passou a assegurar hipotecas para famílias de baixa renda residentes em áreas de remodelação urbana e para pessoas removidas pelas obras, inclusive por meio de cooperativas habitacionais.

Durante os anos 1950 e 1960, as torres de apartamentos passaram a predominar como tipologia das habitações do *Public Housing* nos Estados Unidos. Esse aspecto fortaleceu a diferenciação dos conjuntos habitacionais das demais áreas residenciais em grande parte das cidades. As torres de apartamentos, com as áreas comuns dos conjuntos abertas apenas para os moradores, tornaram-se prejudiciais à medida que impediam o controle dos pais sobre os filhos (sem condições de monitorar os andares mais altos), o que favorecia a formação de gangues que passaram a controlar esses espaços. Ao mesmo tempo, as mudanças demográficas tornavam os migrantes dos estados do sul dos Estados Unidos e de Porto Rico os moradores mais numerosos no *Public Housing*, fortalecendo as tendências de segregação.

De acordo com Hoffmann (1998), na década de 1960, o *Public Housing* passou a ser associado à imagem de um ‘desastre’, percepção que culminou na primeira demolição de um conjunto habitacional: o Pruitt-

Igoe, em Saint Louis, já em 1970. A tipologia de ‘grandes conjuntos em torres de apartamentos’ passou a ser criticada, inclusive em publicações governamentais, a partir de 1968. Em seu lugar, um novo conjunto de princípios de desenho foi proposto, com o objetivo de aumentar a segurança nos espaços abertos dos conjuntos habitacionais e viabilizar sua integração ao tecido urbano das áreas vizinhas.

A partir dos anos 1990, mais de 400 mil unidades habitacionais do *Public Housing* foram demolidas, enquanto crescia a participação de outros programas governamentais no total de unidades, notadamente através de pagamentos de auxílio aluguel para subsidiar a locação de imóveis privados.

Para Schwartz (2010), os problemas associados ao *Public Housing* geraram forte desaprovação por parte da opinião pública, o que levou o governo federal, a partir dos anos 1990, a adotar um conjunto de medidas voltadas à redução das áreas de concentração desses conjuntos. Entre essas estratégias, destacam-se a promoção de empreendimentos voltados a moradores de diferentes faixas de renda (*mixed-income housing*) e a exigência de padrões mais elevados de qualidade e *design* nas novas construções.

Com efeito, em 1993, foi lançado o programa Hope VI, visando à demolição de conjuntos habitacionais considerados como problemáticos (*‘distressed’*) e a sua substituição por novos conjuntos, de menor porte, para atender a classes de renda diversas. A construção de grande parte dos novos conjuntos habitacionais passou a ser financiada por meio de mecanismos de renúncia fiscal, via o programa de Crédito Fiscal para Habitação de Baixa Renda (*Low Income Housing Tax Credit* – LIHTC), como será detalhado mais adiante, além do uso de outras modalidades de financiamento habitacional para rendas mais altas, disponibilizadas pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos (HUD). Simultaneamente, as Autoridades de Habitação

subnacionais passaram a ser incentivadas a terceirizar os a gestão dos conjuntos, através de empresas privadas ou ONGs.

Os critérios de elegibilidade para esses novos conjuntos, entretanto, passaram a ser muito mais restritos. Cabe ressaltar que, em 1996, o governo federal estabeleceu normas para o banimento de pessoas em conflito com a lei dos conjuntos habitacionais públicos. Tais medidas pretendiam expulsar dos conjuntos pessoas com determinados tipos de anotação criminal, e, acima de tudo, torná-los inelegíveis para o programa de *Public Housing*, notadamente nos novos conjuntos de tipo *‘mixed income’*.

Além disso, a própria meta de redimensionamento dos conjuntos acarretava a diminuição da oferta de habitações. Assim, grande parte dos moradores removidos pelas demolições não teve acesso aos novos conjuntos habitacionais, sendo direcionada para programas de auxílio aluguel no mercado privado, como como o programa de *‘Vouchers para Escolha de Moradia’* (*Housing Choice Vouchers*). Outros, foram realocados em conjuntos diferentes, e finalmente, uma parte ficou sem qualquer auxílio do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos (HUD).

2.2. CONJUNTOS HABITACIONAIS PRIVADOS (*PRIVATELY-OWNED MULTIFAMILY HOUSING - POMH*)

Já em meados do século XX, as dificuldades enfrentadas pelo programa *Public Housing*, somadas à pressão de setores econômicos e políticos que o consideravam uma iniciativa ‘socialista’, abriram espaço para o surgimento de políticas de locação social baseadas na utilização de imóveis privados (Schwartz, 2010). Paralelamente, como resposta às grandes mobilizações pelos direitos civis nos Estados Unidos durante a década de 1960, o governo passou a se mostrar mais receptivo às demandas dos movimentos

sociais, lançando programas em parceria com o terceiro setor – como organizações sem fins lucrativos e instituições religiosas (Marcuse, 1998).

Assim, no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o programa *Public Housing* começou a perder o protagonismo da política de locação social, na medida que esta voltava-se, cada vez mais, para programas em parceria com o setor privado e, em alguma proporção, também com o terceiro setor. Com efeito, a Lei de Habitação de 1959 instituiu programas para financiar a construção de habitação para idosos através de subsídios operados pela Administração Federal de Habitação (FHA). Já em 1961, no governo Kennedy, foi criado o programa *Below Market Interest Rate (BMIR, Section 221 (d) 3.)*, de Juros Abaixo do Valor de Mercado, também para financiar a produção de imóveis para locação orientada à população com renda superior a dos usuários do *Public Housing*, mas abaixo da faixa de renda apta a alugar ou comprar imóveis no mercado.

Nesse programa, o subsídio era concedido por meio de financiamentos para a construção, com juros abaixo das taxas de mercado, possibilitando que empresas privadas e organizações não governamentais também pudessem pleitear os recursos. Durante o período de vigência dos contratos, os imóveis deveriam ser destinados à população de baixa renda. No entanto, uma vez quitados os empréstimos, as unidades habitacionais poderiam ser transferidas para o mercado privado. Por meio desse programa, um conjunto de empresas e ONGs – muitas delas vinculadas a instituições religiosas – foi responsável pela construção de aproximadamente 184 mil unidades habitacionais.

Posteriormente, através da Lei Nacional de Habitação de 1968, conhecida como *National Housing Act* nos Estados Unidos, criou-se o programa *Section 236*, que transferia renda para os inquilinos dos projetos, como um auxílio para o aluguel. O novo programa era semelhante ao *Section 221* (citado acima), porém mais atraente na medida que facilitava

a tomada de empréstimos a juros subsidiados. Além disso, concedia incentivos fiscais (depreciação acelerada) para os empreendedores. Através desse programa foram construídas cerca de 544 mil unidades.

Em 1973, o governo do presidente Richard Nixon congelou todos os recursos fiscais para o *Public Housing*, marcando um ponto de inflexão na política de locação social que vinha sendo executada nos anos 1960. Tal virada também significou uma mudança na atuação das forças de segurança pública nas áreas dos conjuntos habitacionais, que passaram a adotar policiamento ostensivo, inclusive com o uso das forças armadas, para conter ‘distúrbios’ em áreas consideradas como ‘guetos’ (Marcuse, 1998).

Em 1974, o governo federal deu um passo importante para a utilização generalizada de vouchers por meio da Lei de Desenvolvimento Habitacional e Comunitário (*Housing and Community Development Act*), que criou dois programas de auxílio aluguel (*Section 8 Vouchers*): o Programa de Habitação Existente (*Existing Housing Program*), destinado ao uso de vouchers em imóveis já construídos, e o Programa de Novas Construções e Reabilitação Substancial (*New Construction and Substantial Rehabilitation*), voltado para a construção de novos conjuntos habitacionais ou para a reabilitação de empreendimentos já existentes pelo setor privado – atualmente incorporado na Seção 8 com Subsídio Vinculado ao Imóvel (*Project-Based Section 8*).

Com o programa de Novas Construções e Reabilitação Substancial da Seção 8 (*Section 8 New Construction and Substantial Rehabilitation*), o governo federal passou a subsidiar projetos habitacionais construídos pelo setor privado e voltados à população de baixa renda, por meio de um conjunto de instrumentos que incluía auxílio aluguel para os inquilinos (*Section 8 vouchers*), subsídios fiscais (como a depreciação acelerada) e a possibilidade de os empreendedores destinarem parte dos empreendimentos ao mercado

de outras faixas de renda. Cabe ressaltar que cerca de 50% dos conjuntos financiados por esse programa foram destinados a pessoas idosas.

Entre 1974 e 1983, com o sucesso do programa, foram construídas cerca de 850 mil unidades. Em geral, os contratos exigiam a permanência das unidades no programa por um período de 20 a 40 anos. Após 1983, milhares de unidades retornaram para o setor privado. Apesar disso, o governo adotou diversas medidas visando tornar atraente a manutenção desse estoque de habitações no mercado de baixa renda (Schwartz, 2010)

2.3. MECANISMOS DE RENÚNCIA FISCAL PARA PROVISÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL (LOW INCOME HOUSING TAX CREDIT)

Atualmente, a maior parte dos imóveis construídos para locação social nos Estados Unidos não é resultado direto de programas do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), mas sim de um mecanismo de renúncia fiscal (*tax credit*) instituído em 1986, que deu origem ao programa de Crédito Fiscal para Habitação de Baixa Renda (*Low Income Housing Tax Credit – LIHTC*). Com efeito, a Lei de Reforma Tributária de 1986 (*Tax Reform Act of 1986*) modificou um item do Código de Receita Interna (*Internal Revenue Code*), criando incentivos fiscais para investimentos em habitação voltada à locação social. Por meio desse mecanismo, o governo consegue contornar as restrições orçamentárias, uma vez que a renúncia fiscal não é contabilizada como despesa no orçamento público.

As agências de financiamento habitacional estaduais operacionalizam o programa e definem quem deve receber os créditos, de acordo com critérios definidos por elas. Contudo, ao menos 10% dos créditos devem ser destinados a ONGs. Os empreendedores interessados aplicam por créditos junto às Agências Estaduais de Financiamento Habitacional (*State Housing Finance Agencies*) (National Council of State Housing Agencies,

2021). Entre 1987 e 2019, foram construídas mais de 2,6 milhões de unidades habitacionais para locação social, cerca de 80 mil por ano, através do LIHTC.

Segundo Schwartz (2010), a maior parte dos créditos fiscais originados pelo programa são vendidos para investidores, tais como sindicatos, empresas e ONGs especializadas no ramo. Esses atores mantêm um mercado de créditos fiscais alimentados por bancos, empresas estatais, caixas de seguros, entre outros. O retorno financeiro dos empreendimentos, entretanto, não é grande e, em geral, são necessários outros tipos de fundos para viabilizar o negócio, tais como aqueles mobilizados por fundos fiduciários (*trust funds*), subvenções (*grants*) etc. Cerca de 50% das unidades habitacionais ofertadas por esse programa são aptas a receberem subsídios na forma de auxílio aluguel.

Como foi visto na seção anterior, a partir dos anos 1990, uma parte importante dos conjuntos habitacionais de *Public Housing* foi demolida. Ao mesmo tempo, passou-se a incentivar projetos com imóveis para diferentes classes de renda no mesmo espaço construído. Os projetos financiados com LIHTC, idealmente, deveriam servir a esse propósito.

2.4. AUXÍLIO ALUGUEL (HOUSING CHOICE VOUCHERS)

Como visto anteriormente, já na década de 1960, o governo passou a utilizar pagamentos de auxílio ao aluguel em programas de locação social. Ao longo do tempo, esses pagamentos tornaram-se um programa específico, voltado para aluguéis de imóveis disponíveis no mercado privado.

Com efeito, já com a Lei de Habitação de 1965, o governo federal passou a autorizar os chamados ‘pagamentos suplementares de renda’ a proprietários privados que alugassem imóveis para inquilinos de baixa renda, pessoas com deficiência, idosos, moradores removidos por ação

governamental, vítimas de desastres naturais ou ocupantes de habitações subnormais (*substandard housing*). Dessa forma, o Estado passou a subsidiar também os aluguéis no setor privado, configurando o embrião do que viria a ser o programa baseado em *vouchers*.

Todavia, o programa que consolidou o uso de vouchers como principal modalidade de locação social nos Estados Unidos foi o Programa de Habitação Existente da Seção 8 (*Section 8 Existing Housing*), criado em 1974 por meio da Lei de Desenvolvimento Urbano e Comunitário (*Housing and Community Development Act*), já mencionada anteriormente. Com esse programa, o governo concedia certificados de aluguel (*rental certificates*, posteriormente chamados de *vouchers*) para cobrir a diferença entre 25% da renda familiar ajustada e o valor do aluguel justo de mercado (*Fair Market Rent*) de imóveis já disponíveis no mercado, calculado especificamente para cada localidade. Domicílios com renda de até 80% da mediana local podiam solicitar o benefício.

Em 1998, foi criado o programa de Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia (*Housing Choice Voucher* – HCV), que unificou alguns programas anteriores – como a Seção 8 para Habitação Existente (*Section 8 Existing Housing*, de 1974) e os *Vouchers* de Habitação Independente (*Freestanding Housing Vouchers*, de 1983) –, com pequenas variações em relação a eles. A partir de então, estabeleceu-se que 75% dos vouchers deveriam ser destinados à população extremamente pobre, ou seja, com renda de até 30% da mediana local.

Assim, os subsídios aos locatários de baixa renda, por meio de auxílio aluguel, tornaram-se gradualmente a principal forma de locação social no país. É importante notar que, a partir de 1994, com o programa Habitação e Oportunidade para Pessoas em Todos os Lugares, fase VI (*Housing Opportunities for People Everywhere* – HOPE VI), que promoveu a demolição de conjuntos habitacionais do *Public Housing*, os *vouchers* passaram a ser

utilizados, majoritariamente, para atender pessoas removidas desses conjuntos, sem a inclusão de novos beneficiários. Com efeito, entre 1994 e 2009, três quartos do aumento no número de *vouchers* corresponderam à transferência de beneficiários do *Public Housing* para o programa Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia (HCV).

Observa-se que, embora a emissão de *vouchers* seja grande, nem todos conseguem alugar o imóvel desejado: em geral, a taxa de sucesso fica entre 60 e 90% dos portadores do benefício, sendo muito difícil alugar em áreas afluentes, já que há poucos imóveis aptos a serem contemplados pelo programa (Schwartz, 2010).

2.5. QUADRO GERAL DOS PROGRAMAS DE AUXÍLIO ALUGUEL ESTADUNIDENSES NA ATUALIDADE

O governo dos Estados Unidos mantém, sob gestão do HUD, programas de locação social para famílias de baixa renda que atendem a cerca de 5 milhões de domicílios, em que vivem 9 milhões de pessoas, segundo os dados para 2021. Esses programas são financiados mediante orçamento do governo federal e compreendem cifras em torno de 50 bilhões de dólares anuais (Office of Management and Budget, 2020). Proporcionalmente, os programas atingem cerca de 4% dos domicílios do país, e os gastos agregados com esses programas representam 1% dos gastos do orçamento público federal.

São elegíveis para os programas de auxílio aluguel a população de baixa renda com cidadania estadunidense e, em alguns casos, imigrantes com familiares que já tenham obtido cidadania⁴. Em geral, o critério de elegibilidade para os programas é relativo à renda local, sendo usual tomar como parâmetro 50% da renda mediana de cada localidade (*cities, counties e*

4 Essa informação consta no website do *U.S. Department of Housing and Urban Development* (HUD).

TABELA 1:
PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SUBSIDIADA DO HUD: UNIDADES,
BENEFICIÁRIOS E GASTOS ANUAIS (EUA, 2021)
Fonte: Hud Picture 2021 Huduser. Elaboração da autora.

PROGRAMAS DO HUD	UNIDADES SUBSIDIADAS DISPONÍVEIS	OCUPADAS		NÚMERO TOTAL DE PESSOAS		MÉDIA DE PAGAMENTO DO HUD POR MÊS (EM US DÓLAR)	GASTO TOTAL HUD POR ANO EM US\$ (MÉDIA PAGAMENTO * UNIDADES OCUPADAS*12)
PUBLIC HOUSING	931624	18%	93%	1731689	19%	701	7.288.243.612
HOUSING CHOICE VOUCHERS	2669691	52%	85%	5192254	57%	883	26.307.882.627
PRIVATELY OWNED MULTIFAMILY HOUSING	1496727	29%	92%	2246148	24%	847	14.152.012.472
TODOS	5098041	100%	89%	9170091	100%	839	47.734.181.413

towns) ajustada pelo tamanho da família. Esse valor define o limite máximo para que as famílias sejam classificadas como de ‘muito baixa renda’ (*very-low income*) e, portanto, possam pleitear o benefício. Alguns programas priorizam as famílias de renda extremamente baixa (*extremely-low income*), que tem como limite 30% da mediana da renda familiar da localidade, de acordo com os cálculos do HUD. Há ainda programas com prioridade para determinados grupos populacionais, como idosos, pessoas com deficiência, portadores de morbididades específicas, mulheres-chefes de domicílios e com filhos, entre outros grupos.

Estudos apontam que os programas de auxílio aluguel do HUD atendem a 25% das unidades habitacionais alugadas por famílias consideradas de

muito baixa renda nos Estados Unidos (EGGERS, 2020). De acordo com dados de 2017, do total de 43,9 milhões de domicílios alugados no país, 18,7 milhões eram ocupados por famílias de muito baixa renda, mas apenas 4,5 milhões eram assistidas pelo HUD. Assim, há uma ‘fila de espera’ para os interessados em programas do HUD, cuja duração é de cerca de 2 anos, em média, segundo dados de 2021.

Cabe notar que esses números não incluem outros programas de auxílio aluguel, tais como aqueles financiados por governos estaduais ou locais, assim como programas financiados pelo Departamento de Agricultura, sobretudo na área rural. Por outro lado, os programas do HUD não se destinam à população sem cidadania estadunidense – e que não atende aos requisitos para adquiri-la –, o que pode representar uma parcela significativa da demanda por locação social nas grandes cidades.

3. Tipos de programas

As unidades habitacionais assistidas pelo HUD podem ser divididas em três grupos de programas, conforme descrito na seção anterior, a saber: i) auxílio ao aluguel no mercado privado (*vouchers*) – 52% das UHs; ii) conjuntos habitacionais privados com aluguéis subsidiados (*Privately Owned Multifamily Housing*) – 29% das UHs; e iii) conjuntos habitacionais públicos (*Public Housing*) – 18% das UHs.

Os programas de auxílio aluguel (*Housing Choice Voucher*) e de conjuntos habitacionais públicos (*Public Housing*) são operados por agências habitacionais locais ou estaduais (isto é, as Autoridades de Habitação), por meio de contratos com o HUD. Já o programa de conjuntos habitacionais privados (*Privately-Owned Multifamily Housing*) é operado pela Administração Federal de Habitação (FHA), mediante contratos com proprietários

privados, organizações não governamentais ou, em alguns casos, com as próprias autoridades públicas de habitação (HUD-Programs).

3.1. AUXÍLIO ALUGUEL (*VOUCHERS*)

Em 2021, o programa de Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia da Seção 8 (*Section 8 Housing Choice Voucher* – HCV) abrangia aproximadamente 2,7 milhões de unidades habitacionais, que abrigavam cerca de 5,2 milhões de pessoas. O HCV representava o maior gasto federal com auxílio aluguel destinado à população de ‘muito baixa renda’ (*very low income*), respondendo por cerca de 25 bilhões de dólares do orçamento do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), executado por meio do Gabinete de Habitação Pública e Indígena (*Office of Public and Indian Housing*), naquele ano.

O Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia (HCV) foi criado em 1998 por meio da Lei de Qualidade da Habitação e Responsabilidade no Trabalho (*Quality Housing and Work Responsibility Act*). Nesse programa, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) estabelece pagamentos padronizados (*standard payments*), que correspondem aos valores máximos de aluguel cobertos pelo programa, definidos de acordo com a localidade e o tamanho das habitações. Esses pagamentos são calculados com base no Aluguel Justo de Mercado (*Fair Market Rent*), determinado para milhares de localidades nos Estados Unidos. O valor de referência adotado corresponde ao 40º percentil da distribuição de aluguéis – ou seja, o valor abaixo do qual estão os 40% mais baixos –, excluindo imóveis de luxo disponíveis no mercado. Esses limites são ajustados conforme o tamanho das unidades habitacionais.

São elegíveis aqueles com renda familiar de até 80% da mediana da localidade, ajustada pelo tamanho da família. O programa, de acordo com dados de 2021, prioriza os mais pobres entre os elegíveis, uma vez que 75%

do total de *vouchers* disponíveis para cada agência local (*Housing Authority* e outras) devem ser direcionados para famílias de renda extremamente baixa, de acordo com os critérios do HUD, o que significa ter renda de até 30% da mediana da renda familiar ajustada pelo tamanho da família em cada localidade.

342

Esse programa é operado pelas *Housing Authorities* locais, estaduais ou dos territórios, que recebem recursos do HUD para gerenciá-los. Aqueles que são contemplados pelo programa escolhem imóveis ofertados no mercado, e os submetem à aprovação da Autoridade de Habitação, que inspeciona os imóveis para aferir determinados padrões de qualidade física e espaço disponível, podendo validar ou não o contrato. Uma vez validado o contrato, os locatários pagam valores de até 30% de sua renda (ou mais, caso o valor do aluguel seja superior ao limite), ficando a Autoridade de Habitação responsável pelo pagamento do restante do aluguel até o valor do pagamento padronizado para cada localidade, diretamente aos locadores. Caso o beneficiário queira mudar de imóvel, o *voucher* continua válido, e o processo de validação do novo imóvel se repete.

É importante notar que nem todos os beneficiários do programa conseguem alugar um imóvel no mercado através dos *vouchers*. Portanto, a ‘taxa de sucesso’ do programa varia consideravelmente entre as diferentes localidades.

3.2. CONJUNTOS HABITACIONAIS PRIVADOS PARA LOCAÇÃO SOCIAL (PRIVATELY-OWNED MULTIFAMILY HOUSING)

Este grupo é formado por um conjunto de programas que, desde a década de 1960, viabilizou a construção de habitações pelo setor privado e, em menor número, organizações não governamentais (ONGs), destinadas à locação social. Atualmente, cerca de 50% dos imóveis desse grupo são alugados para idosos. Entre esses programas, encontram-

se também aqueles criados para atender outros grupos populacionais específicos, como pessoas com deficiência, veteranos de guerra, pessoas com morbidades (como HIV), entre outros.

Em 2021, cerca de 1,4 milhão de habitações construídas no âmbito desses programas recebiam subsídios, beneficiando aproximadamente 2 milhões de pessoas. Naquele mesmo ano, o HUD, por meio do Gabinete de Habitação (*Office of Housing*), destinava mais de 14 bilhões de dólares de seu orçamento anual a esse grupo de programas (US Department of Housing and Urban Development, 2022).

Originalmente, os programas desse grupo subsidiavam a construção de conjuntos habitacionais pelo setor privado, que deveriam ser alugados para a população de baixa renda por um determinado período e, após este período, os proprietários poderiam se desvincular do programa e vender ou alugar os imóveis a preços de mercado (Schwartz, 2010). Entretanto, à medida que o período de permanência ia se esgotando, uma série de medidas foi tomada pelo governo, sobretudo com o intuito de incentivar financeiramente os proprietários a manterem esse estoque de habitações disponíveis para o HUD.

Atualmente, a maior parte desses projetos recebe subsídios do governo federal através de auxílio aluguel. Porém, diferentemente do Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia (HCV), nesses programas, os auxílios estão vinculados às unidades existentes em conjuntos habitacionais específicos – ou seja, o inquilino não pode transferir o *voucher* para outro imóvel.

Em 2021, o principal programa desse grupo era a Seção 8 com Subsídio Vinculado ao Imóvel (*Project-Based Section 8*), que fornecia auxílio aluguel para 1,3 milhão de habitações. Em seguida, destacavam-se: o programa de Habitação Assistida para Idosos, Seção 202 (*Supportive Housing for the Elderly, Section 202*), com 125 mil unidades; o programa voltado a pessoas

com deficiência, com 33 mil unidades; além dos programas de Taxa de Juros Abaixo do Mercado (*Below Market Interest Rate*) e de Reabilitação Moderada (*Moderate Rehabilitation*), com cerca de 15 mil unidades cada.

Todos esses programas são operados pela Administração Federal de Habitação (FHA) e têm como beneficiárias quaisquer entidades proprietárias de unidades habitacionais construídas por meio desses projetos, sejam do setor privado, organizações não governamentais ou Autoridades de Habitação Pública.

3.3. CONJUNTOS HABITACIONAIS PÚBLICOS (PUBLIC HOUSING)

Em 2021, o *Public Housing* compreendia quase 1 milhão de unidades em conjuntos habitacionais, abrigando mais de 1,7 milhões de pessoas. Nesse programa, o estoque de habitações pertence às agências habitacionais locais, instituídas pelos governos estaduais e locais. As famílias beneficiadas pagam uma fração de sua renda familiar mensal (em torno de 30%) como aluguel para as autoridades públicas. Na maioria das localidades, entretanto, as receitas de aluguéis não são suficientes para a gestão e manutenção dos conjuntos. Atualmente, essas despesas são, em grande medida, financiadas por transferências do governo federal (*block grants*) para as Autoridades Públicas de Habitação, que podem administrar os conjuntos diretamente, ou transferir a gestão para organizações privadas ou não governamentais. Em 2021, o orçamento do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), por meio do Gabinete de Habitação Pública e Indígena (*Office of Public and Indian Housing*), incluía aproximadamente 7,8 bilhões de dólares destinados a transferências relacionadas ao programa *Public Housing*.

A maior parte dos conjuntos habitacionais de *Public Housing* foi construída até a década de 1980 (80%), quando o programa começou a ser redimensionado. Já na década de 1990, o estoque de habitações em

Public Housing passou a ser reduzido fisicamente, através de demolições de imóveis, como visto anteriormente.

Existe uma grande diversidade quanto ao alcance e desempenho do programa entre os estados, cidades e localidades, especialmente no que diz respeito à quantidade de unidades habitacionais administradas, e à qualidade da gestão dos conjuntos. Destaca-se o caso da cidade de Nova York, que possui o maior estoque de habitações entre as Autoridades de Habitação e é reconhecida pela boa gestão e manutenção dos conjuntos (Schwartz, 2010; Bloom, 2008). Por outro lado, a cidade de Chicago se apresenta como o exemplo oposto, isto é, de má gestão e redução do número de unidades habitacionais no programa nas últimas décadas (Hirsch, 1998).

A área metropolitana de Nova York concentra 20% do total de habitações disponíveis em *Public Housing*, com um estoque muito superior às demais metrópoles. Nessa cidade, além de o estoque de unidades sempre ter sido maior, também foi mantido ao longo dos anos 1990, enquanto em outras áreas houve uma série de demolições (Bloom, op. cit.).

3.4. CARACTERÍSTICAS DAS HABITAÇÕES E PERFIL DOS MORADORES POR PROGRAMA

Os dados do relatório *HUD Picture 2021* mostram que esses três grupos de programas atendem majoritariamente a uma população de renda relativamente baixa, composta, em grande parte, por minorias étnicas. As unidades disponíveis localizam-se, em geral, em bairros onde predominam essas mesmas minorias e onde há alta concentração de pobreza. A maioria das famílias beneficiárias não é assalariada, mas também não vive exclusivamente de benefícios sociais (*welfare*), o que sugere que atuam principalmente como trabalhadores informais, aposentados ou pensionistas.

É importante ressaltar que a maioria das famílias beneficiárias de programas de locação social do HUD também recebe transferências de renda para as contas da casa, que são os gastos com água, gás e energia elétrica (*utilities*). Somando-se o auxílio aluguel e auxílio-*utility*, chega-se a um subsídio total bastante alto com relação à renda familiar mensal média, como pode ser observado na tabela abaixo. Esses dados mostram que, na ausência do auxílio habitacional, as famílias não poderiam arcar com os custos da habitação, pois sua renda cairia para próximo de zero.

Os dados também revelam a vulnerabilidade social dos beneficiários dos programas do HUD em outras dimensões, como a alta proporção de chefes de domicílio com deficiência, bem como de pessoas idosas (acima de 61 anos). Nota-se que todos os programas apresentam elevada participação de grupos étnicos minoritários e estão frequentemente localizados em

TABELA 2:
CUSTO DA HABITAÇÃO PARA OS BENEFICIÁRIOS (2021)
Fonte: Hud Picture 2021 Huduser. Elaboração da autora.

GASTOS COM HABITAÇÃO E RENDA DOMICILIAR MENSAL	PUBLIC HOUSING	HOUSING CHOICE VOUCHERS	PRIVATELY OWNED MULTIFAMILY HOUSING	TODOS
(A) PAGAMENTO DA FAMÍLIA POR MÊS (EM US DÓLAR)	354	395	320	364
(B) PAGAMENTO DO HUD POR MÊS (EM US DÓLAR)	701	883	847	839
(C) PAGAMENTO DO AUXÍLIO DESPESAS (EM US DÓLAR)	95	136	78	115
CUSTO TOTAL DA HABITAÇÃO (A+B+C)	1150	1414	1245	1318
(D) RENDA DOMICILIAR MENSAL	1329	1298	1146	1254
RENDAMENTO DA FAMÍLIA, COM SUBSÍDIO HABITACIONAL (D-A)	975	903	825	890
RENDAMENTO DA FAMÍLIA, SEM SUBSÍDIO HABITACIONAL (D-A-B-C)	179	-116	-100	-64

TABELA 3:
PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS POR GRUPO DE PROGRAMA (2021)
 Fonte: HUD Picture 2021. Elaboração da autora.

PROGRAMAS DO HUD	<i>PUBLIC HOUSING</i>	<i>HOUSING CHOICE VOUCHERS</i>	<i>PRIVATELY OWNED MULTIFAMILY HOUSING</i>	TODOS
DADOS BÁSICOS DOS PROGRAMAS				
UNIDADES SUBSIDIADAS DISPONÍVEIS	931.624	2.669.691	1.496.727	509.8041
PARTICIPAÇÃO NAS UNIDADES SUBSIDIADAS DISPONÍVEIS	18%	52%	29%	100%
% UNIDADES DISPONÍVEIS OCUPADAS	93	85	92	89
NÚMERO TOTAL DE PESSOAS	173.1689	5.192.254	2.246.148	917.0091
PROPORÇÃO NO NÚMERO TOTAL DE PESSOAS	19%	57%	24%	100%
NÚMERO DE PESSOAS POR UNIDADE	2,1	2,2	1,6	2
ALUGUEL E RENDA				
MÉDIA DE PAGAMENTO DA FAMÍLIA POR MÊS (EM US DÓLAR)	354	395	320	364
MÉDIA DE PAGAMENTO DO HUD POR MÊS (EM US DÓLAR)	701	883	847	839
REND A DOMICILIAR ANUAL	15.945	15.577	13.747	15.045
REND A DOMICILIAR ANUAL PER CAPITA	7.769	6.983	8.668	7.491
% REND A DOMICILIAR ANUAL ENTRE \$1 - \$4,999	11	8	10	9
% REND A DOMICILIAR ANUAL ENTRE \$5,000 - \$9,999	25	24	25	25
% REND A DOMICILIAR ANUAL ENTRE \$10,000 - \$14,999	25	28	32	29
% REND A DOMICILIAR ANUAL ENTRE \$15,000 - \$19,999	13	14	15	14
% REND A DOMICILIAR ANUAL ENTRE \$20,000 OU MAIS	26	26	18	23

PROGRAMAS DO HUD	<i>PUBLIC HOUSING</i>	<i>HOUSING CHOICE VOUCHERS</i>	<i>PRIVATELY OWNED MULTIFAMILY HOUSING</i>	TODOS
% DOMICÍLIOS ONDE SALÁRIOS SÃO A MAIOR FONTE DE RENDA	26	25	14	22
% DOMICÍLIOS ONDE TRANSFERÊNCIA SOCIAL É A MAIOR FONTE DE RENDA*	4	3	2	3
% DOMICÍLIOS COM OUTRA MAIOR FONTE DE RENDA	64	66	80	70
% DA MEDIANA LOCAL (RENDA DOMICILIAR)	24	21	21	22
% RENDA MUITO BAIXA	91	95	97	95
% RENDA EXTREMAMENTE BAIXA	74	77	78	77
ESTRUTURA FAMILIAR				
% 2+ ADULTOS COM CRIANÇAS	3	4	3	3
% 1 ADULTO COM CRIANÇAS	32	36	21	31
% DOMICÍLIOS CHEFIADOS POR MULHERES	74	78	70	75
% DOMICÍLIOS CHEFIADOS POR MULHERES COM CRIANÇAS	33	36	21	31
% DOMICÍLIOS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, ENTRE CHEFE, ESPOSO(A), C--CHEFE, COM 61 ANOS OU MENOS	31	36	36	35
% DOMICÍLIOS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, ENTRE CHEFE, ESPOSO(A), C--CHEFE, COM 62 ANOS OU MAIS	53	68	26	46
% DOMICÍLIOS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	24	25	20	23
% 24 ANOS OU MENOS (CHEFE OU ESPOSO/A)	5	2	4	3
% 25 A 49 ANOS (CHEFE OU ESPOSO/A)	40	46	27	39
% 51 A 60 (CHEFE OU ESPOSO/A)	20	22	13	19
% 62 OR MAIS (CHEFE OU ESPOSO/A)	35	30	54	39
% 85 OU MAIS (CHEFE OU ESPOSO/A)	3	2	8	4

PROGRAMAS DO HUD	<i>PUBLIC HOUSING</i>	<i>HOUSING CHOICE VOUCHERS</i>	<i>PRIVATELY OWNED MULTIFAMILY HOUSING</i>	TODOS
RAÇA/ETNIA				
% MINORIA ÉTNICA	71	70	56	66
% NEGROS NÃO-LATINOS	43	48	33	42
% NEGROS LATINOS	4	2	1	2
% INDÍGENAS AMERICANOS NÃO-LATINOS	1	1	1	1
% ASIÁTICOS OU ILHAS DO PACÍFICO NÃO-LATINOS	3	3	5	4
% LATINOS	25	18	16	19
% BRANCOS LATINOS	20	15	9	14
% BRANCOS NÃO LATINOS	29	30	40	33
% MÚLTIPLAS RAÇAS	1	2	1	2
% OUTROS LATINOS	1	1	6	2
CONDIÇÃO SOCIAL: INQUILINOS, UNIDADES HABITACIONAIS E BAIRROS				
MÉDIA DE MESES EM LISTA DE ESPERA	21	28	NI	27
MÉDIA DE MESES MORANDO	140	125	96	119
% COM AUXÍLIO PARA DESPESAS (GÁS, LUZ, ÁGUA)	49	86	65	73
MÉDIA DO AUXÍLIO DESPESAS (EM US DÓLAR)	95	136	78	115
% 0 - 1 QUARTOS	41	33	66	45
% 2 QUARTOS	30	34	23	30
% 3+ QUARTOS	28	33	12	26
% MENOS DE 1 PESSOA POR QUARTO	18	22	7	17
% POBRES NA UNIDADE CENSITÁRIA	31	22	24	24
% MINORIAS ÉTNICAS NA UNIDADE CENSITÁRIA	61	56	50	55
% CASAS PRÓPRIAS NA UNIDADE CENSITÁRIA	39	46	42	44

bairros onde essas minorias são predominantes. O programa de Habitação Multifamiliar de Propriedade Privada (*Privately-Owned Multifamily Housing*), em particular, é majoritariamente ocupado por pessoas idosas e, em geral, por apenas um morador por unidade. A tabela abaixo resume os dados do *HUD Picture 2021* referentes aos principais grupos de programas do HUD.

4. Arranjo institucional

4.1. DEPARTAMENTO DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO (HUD)

O Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) foi criado em 1965, por meio da Lei de Habitação e Desenvolvimento Urbano (*Housing and Urban Development Act*), passando a integrar o Cabinet, o mais alto nível da esfera executiva do governo federal dos Estados Unidos⁵. A partir de então, o HUD passou a incorporar as agências habitacionais já existentes e, atualmente, é um dos 15 departamentos que compõem o *Cabinet*, cujos membros são indicados pelo presidente e confirmados pelo Senado.

O HUD organiza-se por meio de um conjunto de departamentos internos (*Offices*), entre os quais se destacam:

- i) o *Office of Housing*, responsável por administrar, entre outros, o programa de Vouchers com Subsídio Vinculado ao Imóvel (*Project-Based Voucher*), voltado para conjuntos habitacionais privados;
- ii) o *Office of Public and Indian Housing*, que gerencia os programas de vouchers direcionados a inquilinos (*Tenant-Based Vouchers*), bem como o programa de Habitação Pública (*Public Housing*);

5 Disponível em: https://www.huduser.gov/hud_timeline/index.html. Acesso em abril de 2025.

iii) o *Office of Community Planning and Development*, que administra transferências de recursos (*grants*) para governos subnacionais e organizações não governamentais, por meio de programas destinados à construção de moradias para venda ou aluguel voltadas à população de baixa renda, além de abrigos para pessoas em situação de rua, entre outros.

Importantes agências de financiamento à casa própria também estão vinculadas ao Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), como a Autoridade Federal de Habitação (FHA), criada em 1934, que oferece seguros para financiamentos habitacionais, e a Associação Governamental de Hipotecas (*Government National Mortgage Association – GNMA*), conhecida como Ginnie Mae, que atua como garantidora de hipotecas vinculadas a programas governamentais. Ambas as agências são financiadas com recursos próprios e, por isso, não constam no orçamento federal.

O orçamento do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) oscilou entre 56 e 59 bilhões de dólares entre 2020 e 2021, sendo cerca de 80% desse total destinado aos três principais programas de locação social: o Auxílio Aluguel para Escolha de Moradia (HCV), o *Public Housing* e a Habitação Multifamiliar de Propriedade Privada (*Privately Owned Multifamily Housing – POMH*). Os programas voltados à casa própria representam uma parcela pouco significativa do orçamento, já que a atuação do governo federal no mercado de compra e venda de imóveis ocorre, majoritariamente, por meio de agências estatais que oferecem seguros e garantias para financiamentos habitacionais.

Esses recursos são operados principalmente pela Autoridade Federal de Habitação (FHA) e pela Ginnie Mae (GNMA), com recursos próprios, fora do orçamento federal. No orçamento proposto para 2022, o HUD solicitou 400 bilhões de dólares em loan guarantee commitment authority

para a FHA e 900 bilhões de dólares em commitment authority para a Ginnie Mae, com o objetivo de que essas agências atuem no mercado de hipotecas voltadas à população de baixa e média renda (Office of Management and Budget, 2020; Budget in Brief, 2022).

Em 2021, o HUD contava com aproximadamente 7,2 mil funcionários – um número modesto diante do total de 2 milhões de servidores do Executivo federal e suas agências, incluindo as militares (op. cit.).

4.2. AGÊNCIAS SUBNACIONAIS VINCULADAS AO HUD: AUTORIDADES DE HABITAÇÃO

É importante observar que os principais programas do HUD, de locação social, são operados por milhares de Autoridades de Habitação (*Housing Authorities – HAs*) estaduais e locais, criadas a partir da legislação que instituiu o programa *Public Housing*, em 1937. Note-se que o tipo de localidade para as quais existe uma Autoridade de Habitação é diferente para cada estado, pois no federalismo norte-americano os estados têm o poder de definir à sua maneira o tipo de divisão territorial e a forma de governo que operarão. Assim, existem vários tipos de localidades, desde *counties, municipalities, towns, townships, cities, boroughs e villages*, com ou sem governos locais. As Autoridades de Habitação locais, portanto, podem representar cidades grandes e pequenas, ou localidades com relativamente poucos habitantes, e diferentes níveis de administração pública.

Em 2021, havia 3.701 agências habitacionais locais ou estaduais, mas a maior parte destas operava um número pequeno de unidades para aluguel através de programas do HUD. Cerca de 60% das agências habitacionais operava até 300 unidades, respondendo por apenas 7% do total, enquanto as oito maiores agências, com mais de 30 mil unidades, operavam 17% do total de habitações (exceto as unidades habitacionais operadas por locadores privados ou ONGs, como será visto mais a frente).

Entre as oito maiores agências habitacionais, em 2021, três localizavam-se no estado de Nova York, sendo uma agência estadual (estado de New York) e duas locais (cidade de New York). Além destas, destacam-se as agências das cidades de Chicago, Los Angeles, Filadélfia, além do território de Porto Rico e do estado de Michigan.

A região metropolitana de Nova York (que inclui Newark e Jersey City) apresentava o maior número de unidades habitacionais em programas do HUD, e é um exemplo da miríade de Autoridades Públicas de Habitação existentes. Além das três grandes agências citadas anteriormente, mais de uma centena de agências locais atua na região.

Assim, o HUD mantém contratos com milhares de agências habitacionais e, principalmente através desses canais, direciona recursos do orçamento do governo federal para os programas de auxílio aluguel para locais específicos do país. Uma vez aprovados e liberados, esses recursos passam a ser operados pelas agências em suas localidades, estados ou territórios, seguindo as normas e procedimentos definidos pelo HUD.

Além dos programas operados pelas Autoridades Locais de Habitação, alguns programas – notadamente aqueles oriundos de parcerias com o setor privado para a produção de imóveis destinados à locação social – são geridos pela Autoridade Federal de Habitação (FHA). Já o programa de renúncia fiscal *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) é operado por meio das agências estaduais de financiamento habitacional (*State Housing Finance Agencies*) (Schwartz, 2010; National Council of State Housing Agencies, 2021).

5. Comentários finais

A partir da descrição dos programas de locação social apresentada neste texto, é possível apontar algumas linhas para comparações com os programas de habitação social no Brasil.

Cabe notar, em primeiro lugar, que a locação social manteve-se como uma modalidade relevante de atendimento às necessidades habitacionais da população mais pobre nos Estados Unidos, desde a década de 1930 até os dias atuais, coexistindo com os programas de financiamento à casa própria. Em seu percurso, entretanto, a política de locação passou por alterações substantivas. O programa original de *Public Housing*, que visava a remover os chamados *slums* e em seu lugar construir habitações públicas para aluguel, foi um instrumento controverso de transformação das áreas de habitação popular de diversas cidades norte-americanas, prevalecendo desde a época do *New Deal* até meados do século XX. A partir da década de 1970, com a crise financeira internacional e a interdição das políticas de expansão do gasto público, a locação social passou a ser feita por meio de programas de *vouchers*, assim como programas visando à ampliação do papel do setor privado na oferta de habitações para aluguel subsidiado. Hoje, ao menos em âmbito federal, esses programas se tornaram majoritários.

No caso do Brasil, a política de habitação social do governo federal também foi, em grande medida, vinculada à remoção de favelas. Contudo, a partir dos anos 1960, através do antigo sistema do Banco Nacional de Habitação, a política de HHS percorreu o caminho (quase) exclusivo do financiamento à casa própria. Atualmente, o Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, operado pela Caixa Econômica Federal, também está calcado na expansão da casa própria. Assim, com raras exceções, não se constituiu no Brasil um parque habitacional público, tampouco foram instituídos programas de locação social por meio da utilização de imóveis privados. Como consequência, não há uma capacidade institucional previamente consolidada para a implementação e gestão desse tipo de política.

Os conflitos sociais evidentes nos casos de remoção de *slums* e, posteriormente, de demolição de conjuntos habitacionais do programa *Public Housing*, não permitem alimentar ilusões quanto às possibilidades de programas de locação social como meios de transformação social,

ou superação das desigualdades, sobretudo relacionadas a questões históricas e raciais. Ainda assim, é permitido dizer que esses programas são um importante instrumento da política social mais ampla nos Estados Unidos. As famílias beneficiárias, em grande medida, escapam da situação de pobreza extrema, em termos de acesso aos bens e serviços básicos, ao reduzirem os gastos com habitação.

Cabe ainda destacar a semelhança entre a estrutura original do public housing nos Estados Unidos – gerido por um sistema federativo estatal, com uma autoridade nacional (*US Housing Authority*) e autoridades estaduais e locais (*housing authorities*) – e a estrutura do extinto sistema do Banco Nacional de Habitação (BNH) no Brasil, que operava por meio das companhias de habitação estaduais e locais. Nos Estados Unidos, a estrutura original não predomina mais, muito embora ainda seja responsável pela gestão de uma parte importante dos programas. Por outro lado, na base do sistema, a gestão hoje é pulverizada em numerosos provedores privados habilitados a receber *vouchers*, submetidos a outras agências da administração pública federal, ou estaduais.

No caso brasileiro, com a extinção do BNH – posteriormente incorporado pela Caixa Econômica Federal –, o sistema de habitação de interesse social tornou-se fragmentado. Apesar da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e dos esforços para a elaboração de Planos Locais de HIS, não se estabeleceram vínculos institucionais claros. Em seu lugar, conformaram-se arranjos ad hoc para a descentralização de recursos, bem como para a administração, gestão e regulação dos programas federais nos estados e municípios.

Cabe ressaltar a grande variação na qualidade da gestão dos programas entre as cidades norte-americanas, assim como a existência de programas estaduais e locais independentes, que resultam em serviços significativamente distintos de acordo com o território. Da mesma forma,

observa-se no Brasil a existência de capacidades institucionais bastante discrepantes entre os entes federados – inclusive com alguns estados e/ou municípios que mantiveram as antigas companhias habitacionais do sistema BNH ou criaram novas estruturas, por meio das quais operam os programas federais de habitação, o que pode conferir maior capacidade de planejamento e execução.

Por fim, o caso dos Estados Unidos revela os mecanismos de discriminação no mercado habitacional privado, que impedem a inserção dos beneficiários de *vouchers* nas áreas mais afluentes das cidades, e recoloca o problema da segregação espacial. Não obstante, os programas de *vouchers*, com regulação dos contratos, pretendem garantir certo padrão de qualidade das habitações, assim como evitar o desvio dos *vouchers* para outras finalidades. Neste ponto, é importante ressaltar que, no caso brasileiro, tem-se assistido à expansão de transferências de renda como ‘auxílio aluguel’ por estados e municípios para compensar casos de conflitos fundiários, desastres naturais, remoções por obras públicas ou mesmo empreendimentos habitacionais, sem que essas transferências estejam relacionadas a qualquer programa de locação social, ou a qualquer regulação sobre o uso dos auxílios.

Tem se tornado praticamente consensual que o estoque de imóveis vazios, abandonados e deteriorados, em áreas centrais das grandes metrópoles brasileiras, seria socialmente bem aproveitado através de programas de locação social desenhados especialmente para o caso brasileiro. Essa ideia poderia ser experimentada para o público-alvo dos programas habitacionais existentes no Brasil, inclusive incorporando os *auxílios* que já estão sendo pagos por estados e municípios.

6. Bibliografia

- BAUER, C. K. **Modern housing**. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2020.
- BASES DE DADOS. **HUD User**. Disponível em: <https://www.huduser.gov>. Acesso em: 01 abr. 2025.
- BLOOM, N. D. **Public housing that worked**: New York in the twentieth century. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008.
- EGGERS, F. J. **Characteristics of HUD assisted renters and their units in 2017**. Washington, DC, 2020.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.
- GOETZ, E. G. **New Deal ruins**: race, economic justice and public housing policy. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- HIRSCH, A. R. **Making the second ghetto**: race and housing in Chicago, 1940-1960. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1998.
- HOFFMAN, A. V. High ambitions: the past and future of American low-income housing policy. In: VARADY, D. P.; PREISER, W. F. E.; RUSSEL, F. P. (org.). **New directions in urban public housing**. New Brunswick: CUPR Press, 1998. p. 3-22.
- JACKSON, K. T. **Crabgrass frontier**: the suburbanization of the United States. New York: Oxford University Press, 1985.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. **In defense of housing**: the politics of crisis. London; New York: Verso, 2016.
- MARCUSE, P. Mainstreaming public housing: a proposal for a comprehensive approach to housing policy. In: VARADY, D. P.; PREISER, W. F.; RUSSEL, F. P. (org.). **New directions on urban public housing**. New Jersey: CUPR Press, 1998. p. 23-44.
- NATIONAL COUNCIL OF STATE HOUSING AGENCIES. **The history of state housing finance agencies**. Washington, DC: NCSHA, 2021.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. **Budget of the US Government.** Washington, DC, 2020.

SCHWARTZ, A. F. **Housing policy in the United States.** New York: Routledge, 2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Budget in brief, fiscal year 2022.** Washington, DC, 2022.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Programs of HUD:** major mortgage, grant, assistance, and regulatory programs. Washington, DC, 2020.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Major legislation on housing and urban development enacted since 1932.** Washington, DC, 2014.

Sobre a autora

RUTE IMANISHI RODRIGUES

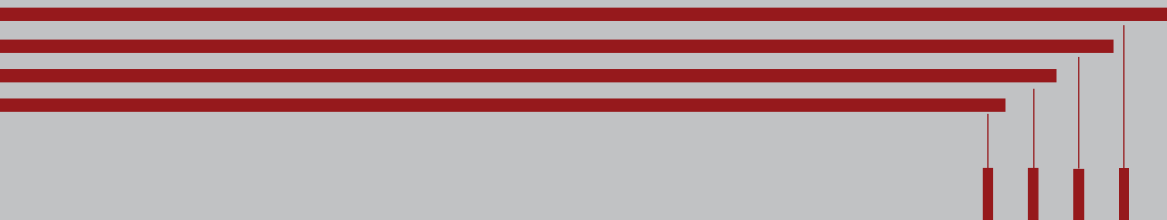
Possui doutorado em Economia pela Università di Siena (Itália), mestrado em Economia pela Universidade de Campinas (UNICAMP), e graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (USP).

PARTE

INTERESSES IMOBILIÁRIOS E
AS DESREGULAMENTAÇÕES DA
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA



04



CAPÍTULO

10

**QUADRO DE ALTERAÇÕES
NA LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA DE
FORTALEZA:
DINÂMICAS ESPACIAIS,
AGENTES, PAPÉIS E
INTERESSES**

1. Introdução

As reflexões deste artigo resultam do acompanhamento realizado pelo Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da Universidade Federal do Ceará (UFC), desde 2016, da regulamentação dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), promulgado em 2009 em torno do pacto social pela reforma urbana. Nesse contexto, foi identificado um amplo conjunto de alterações legislativas descaracterizadoras do plano, cujo conteúdo sintetizado a seguir já foi parcialmente apresentado em

trabalhos anteriores (Aldigueri; Rosa, 2022; Capasso, 2023; Capasso; Pequeno, 2021; Gois, 2018; Pequeno, 2022).

As alterações nas normas urbanísticas aqui apresentadas assumem o perfil de ‘regulamentações desreguladoras’, tradução proposta para o conceito *regulated deregulations* de Aalbers (2016). O Estado, sob a dominância neoliberal, atua, antes de mais nada, na promoção da atividade mercantil, substituindo parte da regulamentação que a constrange, inclusive em desatenção a impactos sociais, econômicos e ambientais. Dessa forma, a discussão se volta para a caracterização das alterações na legislação urbana do município de Fortaleza enquanto sintoma da inflexão ultraliberal na gestão urbana, pelo menos, entre 2012 e 2024. Para tanto, se faz a recuperação de fluxos decisórios da política urbana desde a aprovação do PDPFor, avaliando-se a interferência dos interesses de reprodução do capital envolvendo o aguilhoamento e a captura de mais-valias fundiárias pela produção imobiliária, em consonância com uma nova vitalidade do ‘empresariamento urbano’ (Harvey, 1996), alçado a paradigma dominante de gestão.

As alterações nos parâmetros do zoneamento urbano, ambiental e especial do PDPFor já se iniciam desde a entrada da minuta de lei na pauta de debates da Câmara Municipal, mas tomam um novo alento a partir do primeiro mandato do prefeito Roberto Cláudio, eleito em 2012. A longevidade de uma Câmara Municipal de situação, a partir de então apoiando e aprovando todas as leis de iniciativa do Executivo visando à intensificação da ocupação do solo, foi inclusive um fator decisivo para a governança público-privada dos arranjos institucionais.

É dessa forma que, já em 2014, começou a ser formulado o pacote legislativo que provocou a principal ruptura com o PDPFor, resultando na regulamentação, em 2015, da Transferência do Direito de Construir (TDC), da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) do solo e da anistia a imóveis irregulares de alto padrão e, em 2017, da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), que promoveu um novo zoneamento especial de incentivo ao mercado imobiliário: as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). O início do ciclo político dos “novos” instrumentos fortalezenses, inclusive, se antecipa a importantes ‘regulamentações desreguladoras’ de abrangência nacional, como o fim da exigência de contingenciamento a regras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) no acesso ao crédito imobiliário, a elevação do teto do preço do imóvel financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a indexação por taxas de mercado das operações de crédito superiores a 36 meses (Capasso, 2023).

O contexto político-econômico que ensejou o fortalecimento do paradigma ultraliberal foi exatamente o reconhecimento da crise imobiliária, em meados dos anos 2010, como problema urbano a ser enfrentado pelo município de Fortaleza. Os indicadores da crise foram frequentemente utilizados no discurso arregimentador da nova agenda, mobilizando, por exemplo, solicitações de revisão de parâmetros urbanísticos do PDPFor nas discussões da Comissão Permanente de

Avaliação do Plano Diretor, nas quais a Prefeitura Municipal de Fortaleza assumiu o compromisso de liberar a ocupação cada vez mais intensiva do solo urbano visando contrapor as taxas decrescentes de lucro do capital imobiliário. Esse período coincide, inclusive, com a decisão da maior parte das incorporadoras nacionais – que haviam ingressado no mercado local nos anos 2010 – de deixar de investir em Fortaleza. Entre as que retiraram seu capital estão a Cyrela, Gafisa, Helbor, Rodobens, Rossi e Tecnisa, ficando na cidade, por outro lado, apenas a MRV, Direcional e Moura Dubeux.

Assim, na tentativa de convencer investidores a permanecer na cidade, a legitimidade das regulamentações desreguladoras se pautou por mecanismos de engenharia, tanto de apagamento simbólico do PDPFor, quanto de promoção de um ambiente favorável aos negócios imobiliários. A Prefeitura Municipal de Fortaleza, através do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), assumiu a elaboração de um plano estratégico, o “Fortaleza 2040 (2014-2016)”, inserindo na agenda um novo conjunto de problemas urbanos a serem enfrentados, sem nenhum rebatimento do conteúdo do PDPFor. O Fortaleza 2040, de médio e longo prazo, não se propunha a virar lei, mas foi utilizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza como referência tanto para a próxima revisão do plano diretor, quanto para a solicitação de empréstimos a organismos internacionais, como o *New Development Bank* (Gois, 2018).

Além disso, a PMF, através da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), desenvolveu um compêndio de estratégias institucionais específicas de mercado, o Programa Fortaleza Competitiva (2017-2020), segundo quatro pilares: incentivos e regulamentações, arranjos público-privados, desburocratização e mercado de trabalho. Destacam-se, entre as estratégias:

- o estudo de novas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) de grande abrangência e distribuição territorial contratado junto à Quanta Consultoria;
- a permissão de funcionamento das atividades de comércio e serviços por 24h ao dia a até 1 km da orla, no raio de 1 km em torno de *shopping centers* e nas ZEDUS;
- a anistia de créditos tributários, incluindo a isenção de até 100% de juros e multas de impostos sobre serviços, de transmissão de bens imóveis e predial, territorial urbano;
- a concessão de exploração econômica para agentes privados de áreas livres e imóveis públicos, como os espigões da orla marítima, pavilhões de mercados, equipamentos desportivos, terminais de transporte assim como prédios subutilizados;
- a emissão automática, em até 48h, de licenças ambientais, alvarás de construção, dentre outros serviços de controle urbano, através da plataforma Fortaleza Online;
- capacitações pontuais conforme demanda de mercado e treinamentos voltados para a atração de novas empresas¹.

Embora parte das estratégias não tenha sido ainda implementada, foram continuamente ‘requeentadas’ como componentes de outros programas. Soma-se a isso o fato de que a Prefeitura Municipal de Fortaleza indicou a intenção de usar o Programa Fortaleza Competitiva como base para a atual revisão do plano diretor (Gois, 2018), o que realça a centralidade política da promoção de negócios na gestão urbana.

1 FORTALEZA (Município). **Programa Fortaleza Cidade Competitiva**. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/457-programa-fortaleza-cidade-competitiva>. Acesso em: 1 out. 2024.

Por último, revela-se ainda um importante fator para a cooptação institucional pelos interesses produtivos sob o novo empresariamento urbano: a centralização de poder sobre os fluxos decisórios da política urbana na SEUMA. Desde a redefinição de suas competências por meio de lei complementar em 2014, a SEUMA passou a concentrar quase todas as atividades relacionadas à política urbana, envolvendo formulação, implementação e controle. Substituiu diretamente não apenas a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), acumulando o licenciamento urbanístico e ambiental, como também a regulamentação dos instrumentos urbanísticos do PDPFor que manejavam o potencial construtivo – algo de interesse direto do mercado. O Iplanfor foi, assim, contraditoriamente esvaziado das funções de maior escopo sobre o planejamento urbano, passando a realizar programas e estudos estratégicos, como o Fortaleza 2040, além de assumir a gestão das Zonas Especiais de Interesse Social, de baixo interesse e impacto para a produção imobiliária formal (Fortaleza, 2014a; 2014b; Pequeno, 2022).

O organograma da SEUMA passou a ser um dos mais complexos da PMF, de forma a dar maior celeridade à aprovação de empreendimentos imobiliários. Foram criadas, sob a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), por exemplo, uma Célula de Negócios Urbanos (CENUR) e uma Célula de Georreferenciamento (CEGEO). A primeira passou a capitanear a análise e a aprovação de empreendimentos solicitantes de Outorga Onerosa, também periodicamente divulgando boletins de resultados de mercado rematados pela epígrafe: “O solo urbano é um dos principais ativos de uma cidade. O objetivo de proporcionar negócios e melhorar as atividades econômicas na cidade (*sic*), por meio do planejamento urbano (instrumentos e regulamentações)” (Fortaleza, 2020, p. 6).

Já a CEGEO executou a atualização do cadastro multifinalitário de Fortaleza, incluindo a infraestrutura de dados espaciais necessárias ao

controle do potencial construtivo na implementação da Outorga Onerosa e transferência do direito de construir, assim como à automação de licenças e autorizações pela plataforma Fortaleza Online. Segundo Gois (2018, p. 84):

Ferramentas como essa [Fortaleza Online] fizeram a capital cearense subir no ranking de cidades com o melhor ambiente regulatório. Conforme estudo desenvolvido pela Endeavor Brasil⁸³, Fortaleza aparece como a segunda dentre 32 cidades brasileiras analisadas quanto ao tempo gasto para regularização das atividades comerciais de uma empresa.

Também como parte do novo organograma, a SEUMA passou a presidir a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), organismo biônico de gestão dominado por tecnocratas e perpetuado em detrimento da regulamentação prevista no PDPPFor do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)², cuja minuta de lei ficou retida na Procuradoria Geral do Município. A CPPD havia sido criada na década de 1990, compondo-se de um quadro predominantemente técnico de apoio às decisões do Executivo em desenvolvimento urbano, com a participação não paritária da sociedade civil. Apesar da franca redução na frequência de suas atividades a partir de 2009, em 2014 a CPPD passou de novo a se reunir periodicamente, substituindo a função do CMDU, mantendo até hoje a mesma composição de representantes da sociedade civil dos anos 1990. O aumento de poder decisório da CPPD se evidencia exatamente no período da principal ruptura com o PDPPFor, quando a comissão assumiu um importante papel na atribuição de legitimidade à formulação e implementação do principal pacote legislativo desregulador, a partir de 2014 (Capasso, 2023; Pequeno, 2022).

2 A denominação segue aquela já utilizada à época pela Lei Orgânica do Município de Fortaleza, correspondendo, entretanto, ao Conselho da Cidade conforme diretriz do Estatuto da Cidade.

Dessa maneira, dividiu-se a discussão das dinâmicas socioespaciais tratadas neste capítulo nos seguintes blocos: a limitação política imposta ao conteúdo operacional da reforma urbana no PDPFor, desde o seu debate para aprovação na Câmara Municipal até as sucessivas alterações ao zoneamento; o pacote legislativo de desregulação que provoca a ruptura definitiva com os princípios, diretrizes e parâmetros urbanísticos do PDPFor; as perspectivas abertas pela revisão do plano diretor ainda em curso, como considerações finais.

2. A limitação política imposta ao Plano Diretor Participativo de Fortaleza

Aqui se apresenta uma síntese das alterações legislativas feitas diretamente sobre o conteúdo original do zoneamento do PDPFor, tomando como referência inicial o projeto de lei enviado à Câmara Municipal em 2008. A descaracterização do plano se inicia já nos trâmites internos à casa legislativa, mantendo-se a frequência de emendas por leis complementares nos anos seguintes, que atingiu seu ápice no período entre 2017 e 2019. Isso teve, como principal resultado, a flexibilização radical de parâmetros e o aumento do potencial construtivo.

A elaboração do PDPFor, entre 2006 e 2007, favoreceu a proposição de um novo modelo de cidade ao abrir espaço para a deliberação dos movimentos sociais, em conformidade com as orientações do Ministério das Cidades. Para o processo de elaboração, encabeçado pela então Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLA), foi instituído um núcleo gestor compartilhado com a sociedade civil, além de reuniões territoriais e temáticas para a definição do que seriam os problemas urbanos e as suas alternativas de enfrentamento, com foco no debate em torno dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. O nível de empoderamento dos movimentos resultava mais diretamente de sua

articulação com setores progressistas das universidades e ONGs locais, ainda antes do início dos trabalhos do PDPFor, do que das ações da Prefeitura Municipal de Fortaleza voltadas à sensibilização sobre o papel do plano no desenvolvimento urbano, à mobilização para o debate e à capacitação popular sobre seus instrumentos (Capasso, 2023).

Quanto à diretriz do ministério de integração de políticas setoriais ao conteúdo do plano, no PDPFor se destacou a criação de vários tipos de zonas especiais, seguindo resolução do Conselho Nacional das Cidades: Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), Zonas Especiais Ambientais (ZEA), Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e Zonas Especiais Institucionais (ZEI) (Fortaleza, 2008; 2009). Houve, entretanto, um notável número de proposições populares de ZEIS, que, longe de ser coincidência, respaldou-se no fato de que os movimentos³ e ONGs⁴ participantes no processo eram basicamente aqueles que pautavam a reivindicação pelo direito à moradia (Pequeno, 2023).

Quanto à orientação do Ministério das Cidades de que o plano diretor deveria consolidar, além de diretrizes e princípios, também um conteúdo operacional – antecipando-o já na própria lei –, foi proposto um zoneamento urbano e ambiental com parâmetros urbanísticos que, tradicionalmente, eram definidos apenas posteriormente, por meio da lei de uso e ocupação do solo. Disso resultou a divisão da cidade em duas

3 Por exemplo, o Movimento dos Conselhos Populares, Central de Movimentos Populares, Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e Movimento dos Conjuntos.

4 Destacando-se o CEARAH Periferia (Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos), o CDVHS (Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza) dentre outros que compunham a Rede NUHAB (Núcleo de Habitação).

macrozonas, de ocupação urbana e de proteção ambiental, cada uma subdividida em zonas com objetivos específicos quanto à capacidade de incremento da ocupação do solo, apresentadas a seguir.

2.1. DO ZONEAMENTO URBANO E AMBIENTAL

A proposição técnica dos parâmetros para cada um dos recortes da Macrozona de Ocupação Urbana marcou uma tentativa de redistribuição geográfica da produção imobiliária de alto padrão. Atenta à função social da cidade, remonta à constatação da forma como a desigualdade socioespacial em Fortaleza se apresenta desde a segunda metade do século passado. Nesse sentido, baseada na diferença de investimentos entre os setores leste e sudeste, concentrando o maior número de empreendimentos imobiliários de alto padrão, e os oeste e sudoeste, de consolidação urbanística mais antiga, onde se espacializa a maior parte da pobreza urbana.

Dessa maneira, ao leste, nos bairros que apresentavam maior taxa de verticalização e pressão sobre o sistema viário, instituiu-se uma Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), com a redução do coeficiente básico de aproveitamento do solo para fins de cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), visando recuperar, para a coletividade, a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos. Nas áreas com infraestrutura consolidada, mas subutilizada – como o Centro e os bairros adjacentes ao sul, oeste e, ao leste, o Papicu –, foram delimitadas Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP 1 e 2), sendo que a segunda permite a aplicação da OODC.

No setor sudoeste, que apresenta os menores indicadores de infraestrutura e renda familiar, instituíram-se Zonas de Requalificação Urbana (ZRU 1 e 2). Já no sudeste, onde o mercado imobiliário é ascendente, mas a capacidade de infraestrutura é limitada, criaram-se Zonas de Ocupação Moderada (ZOM 1 e 2). No extremo sul, caracterizado pelo

maior número de glebas ainda não parceladas, foi estabelecida uma Zona de Ocupação Restrita.

As Zonas de Orla seguiram diretrizes mais restritivas à ocupação urbana, com a maioria apresentando coeficiente básico de aproveitamento reduzido para um. Isso inclui a orla do Mucuripe e Meireles (ZO4) – adjacente à ZOC –, onde se localiza o principal vetor turístico da cidade, a Avenida Beira-Mar (Fortaleza, 2008).

O primeiro golpe ao zoneamento urbano do PDPFor ocorreu já durante sua aprovação na Câmara Municipal, que restabeleceu os limites de altura e o coeficiente básico de aproveitamento do solo conforme os valores da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LUOS/1996), mais permissivos, especialmente nos setores leste e sudeste (Fortaleza, 2006). Em claro atendimento às demandas do setor imobiliário, o direito de construir foi tratado como um privilégio adquirido, sem qualquer salvaguarda aos princípios e diretrizes estabelecidos pelo PDPFor. Disso resultou uma franca renúncia fiscal do município à recuperação da valorização imobiliária pela OODC: na Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), simplesmente não houve intervalo entre o coeficiente básico e o máximo que justificasse a cobrança da contrapartida. Por outro lado, a ZOM 1 passou a permitir a aplicação da OODC – mas somente após ter seus coeficientes igualmente elevados. Além disso, foi recriada uma subzona sobre a área central de Messejana, resgatada da lei de 1996, também com parâmetros mais permissivos (ZOM 2 – Subzona 1) (Fortaleza, 2009).

O redirecionamento dos vetores de investimento imobiliário após a aprovação do PDPFor foi, portanto, uma estratégia que não teve êxito. Como demonstraram Capasso e Pequeno (2021), a verticalização de alto padrão continuou reproduzindo-se praticamente nos mesmos setores anteriores ao PDPFor, com esparsos casos no setor oeste. Soma-se a isso as regulamentações posteriores de expansão da ZOM1 e ZOM2-Subzona

1, promovendo o aumento do direito de construir. A partir da construção de um indicador de concentração de verticalização (número absoluto de empreendimentos acima de 15 pavimentos, na vigência do PDPFor até o fim de 2015, dividido pela área útil da zona), baseado em dados do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis da Secretaria Municipal de Finanças, os autores comprovaram por meio de percentuais obtidos para cada uma das zonas os seguintes percentuais: ZOC – 37,71%; ZO4 – 29,55%; ZOP2 – 10,81%; ZOM2-Subzona1 – 9,84%; ZOM1 – 8,56%; ZOP1 – 3,31%; demais zonas – 0,22%.

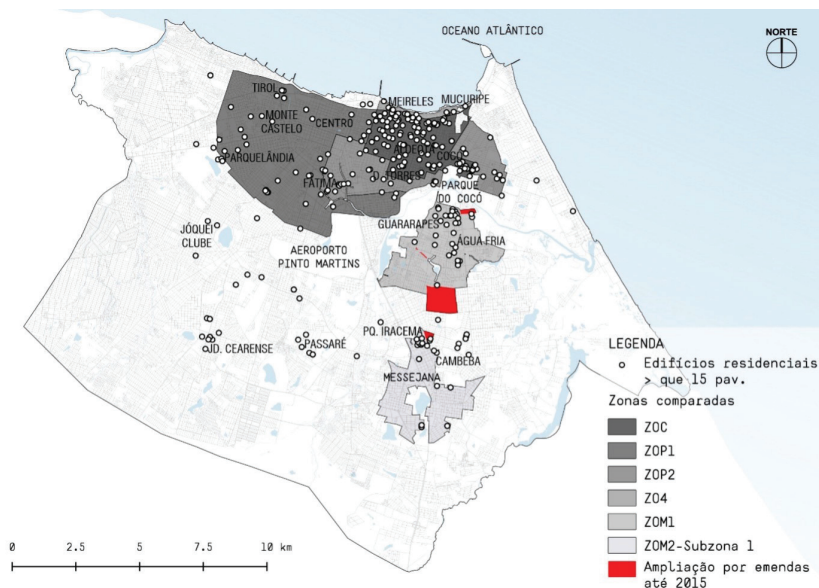
Já o zoneamento ambiental teve um destino ainda mais desfavorável. A Macrozona de Proteção Ambiental foi fragmentada em três categorias: as Zonas de Preservação Ambiental (ZPA), não passíveis de ocupação; as Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA), que atuam como áreas de amortecimento das ZPAs e de unidades de conservação; e as Zonas de Interesse Ambiental (ZIA), que abrangem extensas áreas que, por norma superior, deveriam ser classificadas como de preservação permanente ou proteção ambiental, mas que já se encontravam parcialmente ocupadas – como é o caso das dunas fixas da Praia do Futuro e do Cocó, além do entorno imediato do Parque de Dunas da Sabiaguaba.

Seguindo o mesmo histórico do zoneamento urbano, já no curso de aprovação do PDPFor na Câmara Municipal, foram restituídos os parâmetros da LUOS/1996 para a ZIA Cocó e ZIA Praia do Futuro. Dessa forma, por emenda à minuta de lei do plano diretor, o coeficiente de aproveitamento do solo foi triplicado na primeira, enquanto na segunda foi duplicado apenas para o uso residencial multifamiliar; os limites de altura de, respectivamente, 15m e 36m, foram reajustados para 48m (16 pavimentos) (Fortaleza, 2006, 2009). Além disso, um recorte de ZRA sobre área já parcelada, porém contínua ao Parque do Cocó e com um importante maciço arbóreo, foi retirada do mapa do zoneamento, sendo legalmente devastada anos depois. A característica geográfica comum

FIGURA 1:

DISTRIBUIÇÃO DA VERTICALIZAÇÃO EM FORTALEZA, APÓS A APROVAÇÃO DO PDPFOR ATÉ O FIM DE 2015, SEGUNDO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS ACIMA DE 15 PAVIMENTOS, COM DESTAQUE ÀS ZONAS MAIS PERMISSIVAS À OCUPAÇÃO URBANA (ZONAS COMPARADAS)

Fonte: Capasso e Pequeno (2021).



a todas as alterações mencionadas é, sem surpresa, sua localização exatamente no setor leste da cidade.

Nos anos seguintes, diversas novas regulamentações foram sendo implementadas, expandindo a extensão de zonas com parâmetros urbanísticos mais permissivos à produção imobiliária e elevando os coeficientes de aproveitamento. Esse processo comprometeu, em especial, o zoneamento ambiental. Uma das regulamentações mais polêmicas e marcadamente desreguladoras ocorreu em 2015, com o redesenho de praticamente toda a Macrozona de Proteção Ambiental.

Em síntese, as alterações mais relevantes foram:

1. Redesenho em larga escala da Macrozona de Proteção Ambiental, promovido pelas Leis Complementares nº 101/2011, 202/2015 e 250/2017;
2. Extinção de trechos de ZRA e ZIA, seguida da inclusão dessas áreas na Macrozona de Ocupação Urbana, por meio das Leis Complementares nº 101/2011, 250/2017, 277/2019, 285/2019, 349/2023 e 397/2024;
3. Extinção de trechos de ZPA, também com posterior incorporação à Macrozona de Ocupação Urbana, conforme as Leis Complementares nº 142/2013, 277/2019, 285/2019 e 349/2023;
4. Expansão da ZOM 2 – Subzona 1 sobre o restante da ZOM 2, viabilizada pelas Leis Complementares nº 101/2011, 277/2019 e 285/2019;
5. Extinção de frações de lote inseridas nas zonas ZOC, ZOP1 e ZOP2 (sem especificação de lei no trecho original);
6. Eliminação do limite de índice de aproveitamento máximo igual a quatro para operações urbanas consorciadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 265/2019.

2.2. DOS INSTRUMENTOS PROTELADOS

Além do desmonte do zoneamento urbano e ambiental, um fator relevante para a inoperância dos instrumentos reformistas do PDPFor foi a protelação da sua regulamentação para leis específicas, mesmo que por eventual exigência de norma superior, a exemplo do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo, da Habitação de Interesse Social e do CMDU. A própria escolha técnica de sobrepor o zoneamento especial ao zoneamento urbano e ambiental, fazendo prevalecer os parâmetros deste último enquanto os do primeiro não fossem definidos, seguiu a

mesma lógica. Essa estratégia, contraditoriamente, reabriu espaço para a segmentação histórica entre os princípios e diretrizes do plano e o conteúdo operacional necessário à efetiva implementação da política urbana.

Assim, com exceção das Zonas Especiais Ambientais (ZEA) – delimitadas sobre áreas de vegetação nativa e regulamentadas com restrição total à ocupação –, nenhuma outra zona especial foi efetivamente implementada. As Zonas Especiais de Preservação Histórica (ZEPH) e as Zonas Especiais de Produção Orgânica (ZEPO), por exemplo, foram incluídas apenas no capítulo de disposições finais e transitórias do PDPFor, com a previsão de regulamentação em até um ano após a aprovação do plano. As demais zonas especiais, por sua vez, sequer contaram com essa previsão normativa.

De maneira igualmente problemática, apenas duas das Zonas Especiais de Preservação Histórica (ZEPH) mencionadas no PDPFor foram efetivamente delimitadas em mapa: na Parangaba e no Centro. A SEPLA chegou a contratar uma consultoria para a elaboração de uma lei de regulamentação de, ao menos, três ZEPH, divulgando em 2012 o resultado do trabalho, que incluía o mapeamento de 1.186 imóveis de interesse cultural compondo o conjunto arquitetônico-paisagístico protegido do Benfica, Centro e Praia de Iracema. Com a mudança de gestão, entretanto, o estudo foi negligenciado e a minuta de lei nunca chegou a ser enviada à Câmara Municipal. Apenas em 2017 ocorreu a primeira – e única – regulamentação de uma ZEPH, referente à Praia de Iracema, cuja normatização consistiu, basicamente, na reprodução dos parâmetros já existentes para a zona de orla onde está inserida – felizmente restritivos quanto à altura e aos coeficientes de aproveitamento. As demais

ZEPH, até hoje, permanecem regidas pelos parâmetros da Macrozona de Ocupação Urbana⁵ (Capasso, 2023).

Quanto às ZEIS de vazios (ZEIS 3), a aprovação do PDPFor incorporou medidas que comprometeram sua efetiva implementação. Passou-se a permitir, por emenda de iniciativa do próprio Executivo, a retirada anual de até 5% do total de terras classificadas como ZEIS 3 para a produção formal de mercado, além da possibilidade de extração de potencial construtivo desses lotes. Entretanto, tais operações não foram condicionadas à aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), cuja adoção é prevista como obrigatória em ZEIS 3 pelo próprio PDPFor.

No quadro de alterações legislativas diretamente feitas sobre o zoneamento do PDPFor, também teve destaque a exclusão dos vazios e usos externos à população local da delimitação de ZEIS1 (assentamentos precários) (Fortaleza, 2012), o que inviabiliza o eventual reassentamento populacional dentro da própria comunidade, dificultando a requalificação urbanística e ambiental nos processos de regularização.

As ZEIS foram o único instrumento que sofreu algum avanço diante da inalteração de sua racionalidade. Trata-se, contudo, de um avanço bastante assimétrico em relação àqueles que beneficiam diretamente a produção imobiliária formal. Um exemplo é o da Ocupação Salgadeira, que em 2019 teve suspenso, pela Justiça, o processo de reintegração de posse justamente por estar localizada na ZEIS Lagamar. Além disso, dez ZEIS 1 alcançaram a elaboração de planos integrados de regularização, como resultado direto da mobilização dos movimentos sociais. No entanto, esses planos ainda aguardam regulamentação pela Câmara Municipal.

5 A ZEPH Jacarecanga, embora não tenha recebido parâmetros específicos em norma urbanística, coincide com a área delimitada por uma instrução técnica de tombamento do conjunto paisagístico, a qual impõe um limite de altura de nove metros para novos empreendimentos.

3. A ruptura definitiva com o PDPFor

No período posterior à aprovação do PDPFor, passaram a ser apresentadas com frequência crescente à CPPD solicitações de aprovação de diversos ‘projetos especiais’, que implicaram na subversão de parâmetros urbanísticos em larga escala. A denominação ‘projetos especiais’ remonta à LUOS/1996, correspondendo à categoria de ‘uso e ocupação do solo diferenciados’. São:

os empreendimentos públicos ou privados que por sua natureza ou porte demandem análise específica quanto a sua implantação”, tanto os polos geradores de tráfego, quanto os de impacto que “possam vir a representar uma sobrecarga na capacidade da infraestrutura urbana ou ainda que possam vir a provocar danos ao meio ambiente natural ou construído (Fortaleza, 2006, p.56-57).

A norma estabelecia claramente o impacto urbanístico e ambiental como critério para a classificação dos projetos especiais, sem, contudo, caracterizá-los como exceções ao regramento do zoneamento vigente. O texto aprovado do PDPFor manteve essa classificação, ampliando-a para incluir também os empreendimentos localizados em terrenos com área superior ao quarteirão máximo permitido (12.500 m²), bem como os projetos residenciais com mais de 20.000 m² e os não residenciais com mais de 10.000 m² de área construída computável.

Nesses dois últimos casos, os empreendimentos, mesmo em zonas com maior permissividade de ocupação, exigiriam lotes mínimos de 6.670 m² (no caso da ZOP 1, cujo índice de aproveitamento do solo é três para uso residencial multifamiliar) e de 2.500 m² (no caso da ZO4, com índice de aproveitamento igual a quatro para uso hoteleiro).

Entretanto, observa-se no âmbito da CPPD uma mudança interpretativa que passou a considerar o projeto especial como aquele que solicita a flexibilização das normas urbanísticas vigentes. A partir de 2013, essa

compreensão se consolidou, e projetos que desrespeitassem as limitações de implantação estabelecidas para determinadas vias ou zonas passaram a ser regularmente submetidos à comissão (Pequeno, 2022). Entre os exemplos, destacam-se shopping centers que excedem o critério de área máxima de quarteirão, clínicas e hospitais que utilizam índices de potencial construtivo, altura, taxa de ocupação e permeabilidade superiores aos permitidos – inclusive em vias inadequadas ao uso –, além de projetos de habitação de interesse social propostos sobre dunas fixas e áreas verdes intactas situadas na Macrozona de Proteção Ambiental.

Nesse contexto é que, em 2014, a SEUMA apresentou na CPPD as minutas das leis de Transferência do Direito de Construir (TDC), de Outorga Onerosa e de regularização de edificações. A última, ao contrário das outras duas, não remonta a instrumentos previstos no PDPPFor, servindo à anistia de imóveis já concluídos de alto e médio padrão, porém considerados irregulares pela norma urbanística. A contrapartida financeira corresponde, segundo a lei, “ao dobro de taxas de expediente e licenciamento exigíveis em processo regular de licenciamento de imóvel com características similares ao objeto de regularização” (Fortaleza, 2015a, p.3) – portanto, bastante favoráveis aos proprietários dos imóveis irregulares. Após a regulamentação, os processos de regularização passaram a integrar o rol de projetos avaliados pela CPPD. Entretanto, estes seguem os padrões de empreendimentos que já vinham sendo contraditoriamente aprovados na comissão, desrespeitando um conjunto significativo de parâmetros de implantação na zona ou na via.

3.1. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)

Segundo o texto aprovado do PDPPFor, a aplicação da Transferência do Direito de Construir (TDC) ficou sujeita à implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação de imóvel de interesse histórico,

ambiental, paisagístico, social ou cultural; regularização fundiária, urbanização de áreas com população de baixa renda e habitação de interesse social; doação de imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico.

O PDPFor estabelece que os lotes onde a TDC pode ser utilizada devem estar, ‘especialmente’, nas seguintes zonas: ZRA, ZOP1, ZOP2, ZOC, ZOM1, ZOM2, ZEIS3, ZEA, ZEPH e ZEI. O artigo 226 do plano dispõe que a concessão da TDC a lotes localizados nas ZIA Sabiaguaba, ZIA Cocó, ZEA e ZRA deve estar condicionada ao interesse do Município de Fortaleza na implantação de parques urbanos ou unidades de conservação, o que caracteriza, obrigatoriamente, uma cessão de potencial construtivo. Da mesma forma, conforme o artigo 225, as ZEPH e as ZEIS3 ‘poderão transferir o potencial construtivo’ (Fortaleza, 2009, p. 23).

Contudo, à exceção das ZEPH, ZEIS3, ZEA e Macrozona de Proteção Ambiental, o texto do PDPFor não foi objetivo sobre quais das outras zonas mencionadas cedem ou recebem potencial construtivo. Apenas pela razão prática de possuírem um intervalo entre o aproveitamento básico e máximo do solo, a ZOP2, ZOM1 e ZOM2 seriam, antes, áreas de aquisição de potencial, ficando as demais zonas sujeitas à interpretação do Executivo. Isso será de extrema importância no modo de implementação da TDC, por interesse de mercado, como será apresentado adiante.

Já a Lei Ordinária nº 10.333/2015, que regulamenta a TDC, estabeleceu – em conformidade com as exigências do Estatuto da Cidade – a fórmula para a extração do potencial construtivo do lote cedente, nos seguintes termos:

“Art. 9º (...):

Para o imóvel que cede o potencial: $PCT = (PC \times VVTC) / VVTI$, onde: PCT = Potencial Construtivo Transferível. PC = Potencial Construtivo. VVTC =

Valor Venal do Terreno Cedente. VVTT = Valor Venal do Terreno que Recebe Transferência.

Parágrafo Único - O valor venal dos terrenos é obtido com base nos critérios definidos pela Planta de Valores Imobiliários utilizada para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)” (Fortaleza, 2015b, p. 2).

A principal novidade da Lei nº 10.333/2015 foi a possibilidade de o proprietário, ao extrair o potencial construtivo de seu terreno, não precisar indicar de imediato o empreendimento imobiliário em que ele será utilizado. Para viabilizar essa medida, o município de Fortaleza regulamentou a emissão do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – título originalmente vinculado, pelo Estatuto da Cidade, às Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), e não à TDC.

Além disso, a nova lei previu a possibilidade de emissão de CEPAC também nos casos de ‘doação’ de terrenos ao município por parte de proprietários, conforme mencionado no capítulo sobre TDC do PDPPFor. Dessa forma, o certificado, cujo controle ficou sob responsabilidade da SEUMA, permite ao proprietário negociar posteriormente esse potencial adicional de construção no mercado, com base em valores de mercado.

Na prática, o CEPAC tem sido emitido praticamente onde o Município decretou a desapropriação para fins de constituição de unidades de conservação, expansão do sistema viário e regularização fundiária. Entre 2016 e 2024, foram emitidos 15 certificados. Dos CEPACs emitidos como pagamento por terrenos objeto, na verdade, de decretos de desapropriação voltados à regularização fundiária, os cedentes referem-se às seguintes áreas: um na Barra do Ceará (ZEIS 2, em ZRU 1); outro na área ocupada por comunidades dos antigos Sítios Arpoador, Vila Velha e Tabuleiros (ZEIS e ZEPO sobre ZO1); o Sítio Tatu-Mundé, no Bom Jardim (porção do terreno em ZRU 2); o Poço da Draga (ZEIS 1 em ZO3); a comunidade

Unidos Venceremos, no bairro Padre Andrade (ZRU 1); e uma comunidade no Vicente Pinzón (ZEIS 1 localizada na ZIA Praia do Futuro).

Com relação aos CEPACs emitidos para modificação ou expansão da malha viária, inclusive para obras de drenagem, os terrenos estão localizados: dois no Cocó (um na ZOP 2 e outro na ZOC); um no Papicu (ZIA Praia do Futuro); um no Luciano Cavalcante (ZOM 1); um em Pedras (ZOR); um na Esplanada Novo Mondubim (porção em ZRU 2); e um no Mondubim (ZEDUS sobre ZRU 2).

Por fim, foram emitidos dois CEPACs com a finalidade de formação de unidades de conservação, ambos situados na ZIA Cocó, cujos terrenos passarão a integrar o Parque do Cocó (Fortaleza, 2022) – Figura 2.

Note-se que a emissão da maior parte desses CEPACs não segue fielmente as diretrizes estabelecidas pelo PDPFor quanto à relação entre a zona de origem e a justificativa para aplicação da TDC. A ZIA, por exemplo, destina-se à cessão de potencial construtivo para a formação de parques urbanos ou unidades de conservação – e não à regularização fundiária. Da mesma forma, zonas como ZRU, ZEIS 1 e 2, ZEPO e Zonas de Orla não integram o rol previsto para aplicação da TDC.

No caso de assentamentos precários, a omissão do município quanto à aplicação de outros instrumentos de regularização – como a usucapião coletiva, especialmente em áreas já reconhecidas como ZEIS – permite inferir que os CEPACs estão sendo utilizados como mecanismo de reintegração mercantil de terrenos cujo valor de troca não pode mais ser diretamente realizado por seus proprietários.

Considerando que o potencial extraído via TDC substitui aquele que seria adquirido mediante pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), o município de Fortaleza estaria, na prática, renunciando a receitas em favor do mercado imobiliário. Agrava-se esse cenário com o fato de que o próprio município tem recomprado CEPACs

como forma de pagamento das outorgas onerosas por alteração de uso.

Nesse contexto, a TDC vem operando mais como instrumento de fomento ao mercado do que como ferramenta de controle do desenvolvimento urbano. Vale destacar, ainda, que o instrumento jamais foi aplicado à preservação do patrimônio cultural edificado. Segundo Capasso (2023), essa prática evidencia a consolidação de um modelo de gestão empresarial adotado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza desde 2013, período a partir do qual foram interrompidos os fluxos decisórios para o tombamento de bens imóveis privados e negligenciado o financiamento da preservação daqueles já protegidos.

3.2 A OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO (OOAU)

Em 2015, o município regulamentou, por meio de duas leis ordinárias (Fortaleza, 2015c; 2015d), o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) do solo, previsto tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo PDPFor. No entanto, ao contrário do que a denominação sugere, a OOAU em Fortaleza tem funcionado, sobretudo, como um mecanismo de ampla flexibilização dos parâmetros urbanísticos – não apenas relativos ao uso, mas também à ocupação do solo, em diferentes vias e zonas da cidade.

Na prática, o foco recai sobre aspectos como afastamentos, taxas de ocupação do solo e do subsolo, permeabilidade, altura e índices de aproveitamento ‘acima do máximo’ permitido. Dos 70 projetos aprovados

com base na OOAU até hoje, apenas dois solicitaram efetivamente a mudança de uso do solo.⁶

A racionalidade da nova regulamentação reflete, essencialmente, a lógica das leis de anistia urbanística – com a diferença de que, agora, a regularização do imóvel é concedida a priori. Essa antecipação forja, com mais eficácia, uma aparência de controle sobre eventuais impactos urbanos. Reforça-se, assim, a interpretação dos projetos especiais não mais como empreendimentos sujeitos a controle discricionário adicional, voltado à mitigação de impactos, mas como beneficiários de um regime regulatório diferenciado, condicionado apenas ao pagamento de uma contrapartida financeira.

No conteúdo normativo da OOAU, observam-se importantes desvios em relação ao PDPFor. Um deles autoriza que a SEUMA, em conjunto com o Conselho Municipal de Meio Ambiente, avalie a admissibilidade da aplicação do instrumento na Macrozona de Proteção Ambiental – o que não está previsto no plano diretor. Outro ponto de desregulação introduz, na classificação de empreendimentos de impacto (isto é, projetos especiais), os imóveis residenciais com 10 mil m² de área computável.

Embora o PDPFor estabeleça como critério mínimo 20 mil m² de área computável para residenciais serem enquadrados como projetos especiais, essa nova classificação – ainda que amparada por lei ordinária – tem sido recorrentemente aceita pela SEUMA nas aprovações. Na prática, ela se revelou uma das formas mais eficazes de garantir o acesso do setor imobiliário à OOAU. A redução da metragem exigida, longe de significar

6 Os dados sobre empreendimentos imobiliários que utilizaram a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) em Fortaleza, entre 2015 e agosto de 2024, foram reunidos pelo Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC) a partir das atas da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). Essas atas estão disponíveis no site oficial da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Disponível em: <https://urbanismoemoambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/382-comissao-permanente-de-avaliacao-do-plano-diretor-cppd>. Acesso em: 1. out. 2024.

menor intensidade de aproveitamento do solo, apenas diminui o patamar necessário para a classificação, permitindo a flexibilização dos parâmetros urbanísticos com a mesma amplitude.

Dessa maneira, ao se protocolar o empreendimento solicitante de OOAU na SEUMA, se emite uma Análise de Orientação Prévia (AOP), documento que contém menções à infraestrutura instalada e dos equipamentos existentes e o valor de cálculo da contrapartida financeira, servindo ainda de orientação à CPPD na realização de seu parecer. Não se deve, entretanto, confundir as AOP com um verdadeiro prognóstico urbano. Esses pareceres apenas indicam, com base nas condições atuais de infraestrutura, se o empreendimento gerará impacto imediato ou não – sem considerar qualquer estudo em larga escala sobre os efeitos cumulativos do adensamento construtivo e populacional provocado pela OOAU especialmente nos bairros onde sua aplicação é mais recorrente e na dinâmica imobiliária da cidade como um todo.

Sobre isso, análise de Aldigueri e Rosa (2022) demonstrou, como, na verdade, os edifícios construídos através da OOAU acompanharam uma tendência nacional de ‘reorientação do produto imobiliário’ para as classes altas. São empreendimentos, em sua quase totalidade, exclusivamente residenciais e de altíssimo padrão, alguns dos quais atingem 165 metros de altura e utilizam o solo com índices de aproveitamento de até 10,5 vezes – patamares inéditos em Fortaleza. Em outras palavras, a OOAU acabou por potencializar as oportunidades de captura de mais-valias fundiárias pelo setor imobiliário, por meio da oferta direcionada às classes altas e da ocupação superintensiva do solo urbano.

Como já é amplamente reconhecido, o instrumento influenciou diretamente a redistribuição geográfica dos empreendimentos erguidos com solo criado. Até 2015, esses edifícios se concentravam predominantemente nas zonas ZOP 2 e ZOM 1. A partir de 2016, contudo,

houve um redirecionamento para as zonas ZO4 e ZOC – ou seja, para os bairros que mais concentram valorização fundiária em Fortaleza, como o Meireles, a Aldeota e seu entorno (Figura 2), localizados no setor leste da cidade (Capasso; Pequeno, 2021). O Meireles, por exemplo, alcançou em 2023 o posto de bairro mais caro do Nordeste, com o preço médio do metro quadrado de imóveis residenciais atingindo R\$ 9,8 mil – segundo o índice Fipezap em 2024. Esse resultado espacial evidencia, portanto, um afastamento ainda mais acentuado das diretrizes redistributivas previstas no PDPFor.

Essa dinâmica também se explica pela espacialização das Zonas Especiais de Dinamização Urbana (ZEDUS), regulamentadas pela nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Fortaleza, 2017). Apresentado no âmbito do Programa Fortaleza Competitiva, esse novo zoneamento especial foi concebido como instrumento de planejamento urbano estratégico voltado à promoção da competitividade, tendo liberado coeficientes de aproveitamento máximos de até quatro e alturas de até 95 metros, além de flexibilizado parâmetros de afastamento – especialmente nos setores leste e sudeste da cidade, abrangendo zonas como ZOC, ZOM1 e ZOM2.

Dessa forma, para os empreendimentos construídos com solo criado na ZEDUS Aldeota – que abrange parte do bairro homônimo e do Meireles –, o produtor imobiliário pode economizar na contrapartida financeira associada à altura, por exemplo, além de adquirir coeficientes adicionais de aproveitamento combinando dois instrumentos: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), no novo intervalo entre coeficientes básico e máximo; e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), para o potencial excedente ao coeficiente máximo.

Apesar da notável acentuação das desigualdades socioespaciais em uma primeira análise do impacto, a destinação dos recursos de Outorga

Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) seguiu a mesma lógica definida para as outorgas segundo o Estatuto da Cidade (política de habitação, de preservação e ambiental, criação de áreas públicas, de lazer e equipamentos comunitários), sendo depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). O incremento pela OOAU já responde por bem mais de 50% das receitas do fundo, com aportes cada vez maiores: 9 milhões em 2019; 15,2 milhões em 2020; 19,2 milhões em 2021; e 22,7 milhões em 2022. Esse tem sido, inclusive, o principal argumento da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) na defesa do instrumento, que seria apresentado como uma política de redistribuição de renda no espaço urbano, supostamente alinhada ao interesse coletivo. Nas palavras da secretária de Urbanismo e Meio Ambiente, Luciana Lobo, tratar-se-ia de um ‘efeito Robin Hood’ (Capasso, 2023).

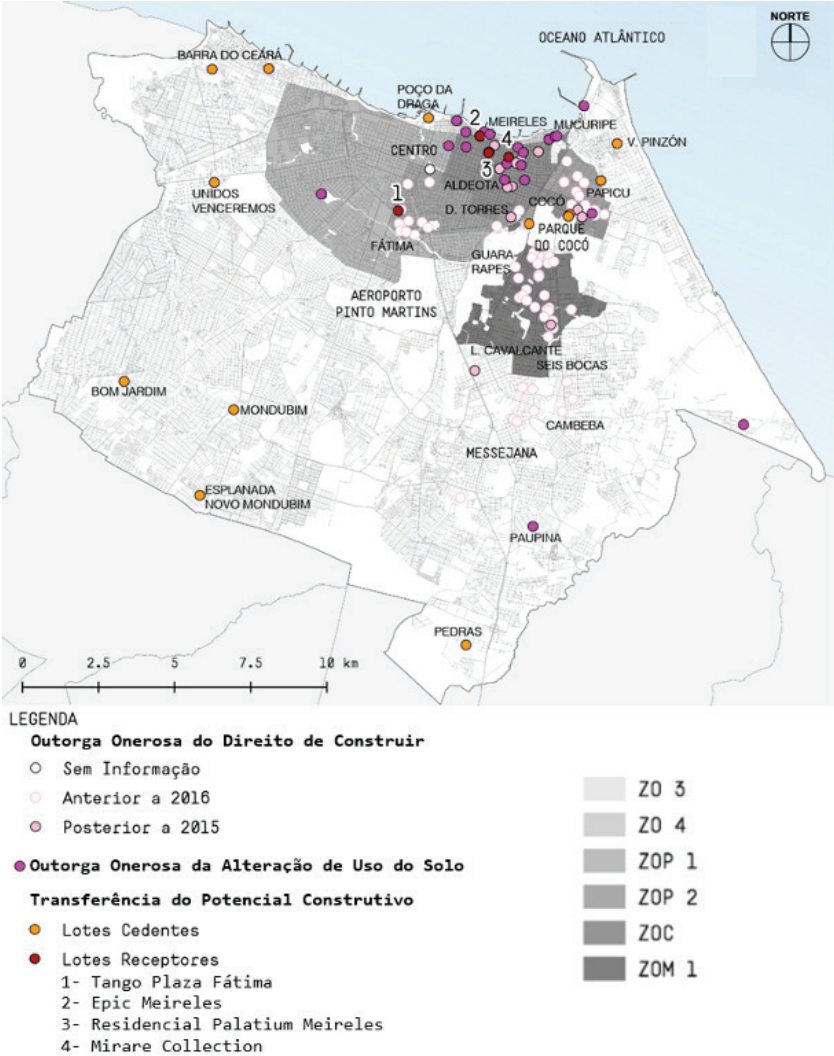
Entretanto, dois problemas centrais permanecem sem o devido enfrentamento na relação entre localização e valor dos investimentos públicos e privados, captura de mais-valias fundiárias e natureza das receitas públicas arrecadadas e alocadas.

Primeiro, o FUNDURB também acumula, entre outras fontes, receitas de operações urbanas consorciadas, multas por infração a normas urbanísticas, taxas de licenciamento e alvará de construção. Essa diversidade de origens dificulta o controle social sobre a correspondência entre a fonte dos recursos e seu destino.

Em segundo lugar, não é coincidência a espacialização preferencial dos empreendimentos imobiliários viabilizados por meio da OOAU no setor leste da cidade – uma dinâmica que remonta à captura de mais-valias fundiárias geradas por investimentos públicos já realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, especialmente ao longo da Avenida Beira-Mar.

Na virada para a década de 2010, as obras de requalificação da avenida receberam recursos expressivos do Programa Nacional de

FIGURA 2:
LOCALIZAÇÃO DE LOTES CEDENTES E RECEPTORES DE POTENCIAL
CONSTRUTIVO VIA CEPAC (2016–2022), DE EMPREENDIMENTOS COM
ODC (2009–2015 E 2016–MAR. 2021) E COM OOA (2015–MAR. 2021)
Fonte: Capasso e Pequeno (2021).



Desenvolvimento e Estruturação do Turismo (PRODETUR), no valor de R\$ 231,98 milhões, além de aportes adicionais contratados pela União junto à Corporação Andina de Fomento (CAF), na ordem de US\$ 50 milhões. Posteriormente, em 2016, a própria Prefeitura contratou diretamente com a CAF dois financiamentos: o Programa de Valorização, Ampliação da Infraestrutura e Atividade Turística de Fortaleza (PROVATUR), no valor de US\$ 250 milhões – parte do qual financiou o aterro da Praia do Meireles, entre as avenidas Desembargador Moreira e Rui Barbosa –, e o Programa Fortaleza Cidade com Futuro, no valor de US\$ 83,25 milhões, que foi destinado, entre outras ações, à reforma da Praça Portugal, à requalificação da Avenida Desembargador Moreira (no trecho entre a praça e a Beira-Mar), à qualificação urbanístico-ambiental do Polo Gastronômico da Varjota e ao reaterro da Praia de Iracema (Capasso, 2023; Fortaleza, 2018).

Por fim, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente aprimorou a regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) em 2022, instituindo fórmulas específicas para cada um dos parâmetros urbanísticos passíveis de flexibilização. Um dos principais ajustes foi a limitação do coeficiente de aproveitamento do solo a, no máximo, três vezes o valor estabelecido como máximo pelo PDPPor na respectiva zona.

A partir dos dados já reunidos sobre os empreendimentos aprovados desde então, observa-se uma nova estratégia de diversificação dos produtos imobiliários, sustentada na extinção de frações de lote nas zonas ZOC, ZOP1 e ZOP2. Os novos edifícios passaram a combinar unidades de alto padrão com apartamentos do tipo estúdio, com áreas a partir de 20 m², o que aponta para prováveis impactos adicionais sobre o adensamento populacional e sobre o sistema viário.

Dessa forma, acredita-se que, ao menos por ora, os procedimentos de alteração legislativa do Plano Diretor tendam a se arrefecer. Isso porque

a legislação atualmente vigente – embora simule um controle urbanístico por meio da imposição de tetos ao coeficiente de aproveitamento – já permite parâmetros suficientemente elevados para atender aos interesses do mercado imobiliário.

4. Considerações finais

Neste capítulo, buscou-se apresentar o conjunto de estratégias adotadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza para favorecer o setor imobiliário através de ‘regulamentação desreguladora’ desde a aprovação do Plano Diretor Vigente em 2009.

Novos estudos encontram-se em curso no Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da Universidade Federal do Ceará (UFC) sobre os impactos urbanísticos, ambientais e socioeconômicos da aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) em Fortaleza. Todavia, apenas alguns resultados preliminares foram aqui explorados, inclusive parcialmente divulgados já em outras publicações.

De longe, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) é o maior indicador dos processos de regulamentação desreguladora em Fortaleza. O instrumento, na verdade, possui uma racionalidade que rompe com os princípios do Estatuto da Cidade, remetendo a experiências anteriores à norma federal, como as operações interligadas paulistas dos anos 1980. O sucesso feito pelo instrumento entre produtores imobiliários explica o que teria motivado o desinteresse de mercado pelas operações urbanas consorciadas planejadas pela Quanta Consultoria no âmbito do Programa Fortaleza Competitiva, represadas como “estudo de gaveta” até agora pela própria SEUMA.

Além disso, o plano diretor passa atualmente por processo de revisão, do qual já se percebe que o controle por parâmetros urbanísticos será

regulamentado para os novos padrões tipológicos dos empreendimentos que surgiram na cidade desde 2015. Trata-se de coeficientes máximos de até sete em aproveitamento do solo, mantendo-se a lógica das outorgas onerosas não exatamente como instrumentos de recuperação das mais-valias para o setor público, mas de promoção de vantagens para o mercado imobiliário. Importante aqui mencionar que a mesma empresa de consultoria Quanta, responsável pela realização dos estudos sobre as operações urbanas, passou a comandar o processo de revisão do plano diretor, evidenciando as idas e vindas destes agentes atendendo às demandas do poder local.

As doações de agentes imobiliários aos candidatos a prefeito mais citados em pesquisas denuncia o quanto o setor imobiliário está preparado para conservar os atuais arranjos institucionais de governança público-privada. A perspectiva é, dessa forma, que o Executivo desempenhe um papel fundamental na manutenção dos atuais padrões de exploração intensiva do solo urbano, intervindo de maneira simpática ao mercado na finalização do próximo plano diretor, em detrimento da capacidade de infraestrutura instalada e da acentuação das desigualdades socioespaciais. Contudo, a nova gestão tem adotado posicionamento crítico em relação à supressão de áreas de proteção ambiental, assim como ao uso indiscriminado de Outorgas Onerosas de Alteração de Uso (OOAU), trazendo ao debate público possibilidade de reversão de medidas que regulamentem a desregulação.

5. Bibliografia

AALBERS, M. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (ed.). **Handbook of neoliberalism**. London: Routledge, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neoliberalism. Acesso em: 01 out. 2024.

394

ALDIGUERI, C.; ROSA, S. V. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 337-362, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>. Acesso em: 01 out. 2024.

CAPASSO, M. M. **O impasse na política de preservação do patrim nio cultural em Fortaleza**. 2023. 333 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/74510>. Acesso em: 01 out. 2024.

CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. A falência seletiva do plano diretor de Fortaleza. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5114>. Acesso em: 01 out. 2024.

FORTALEZA. **Lei Complementar n  7.987, de 23 de dezembro de 1996 consolidada – 2006**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no M nic pio de Fortaleza, e adota outras providências. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2006.

FORTALEZA. **Projeto de Lei Complementar n  04/2008, de 12 de março de 2008**. Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2008.

FORTALEZA. **Lei Complementar n  62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do M nic pio de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do M nic pio. Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 mar. 2009.

FORTALEZA. **Lei Complementar n  108, de 18 de abril de 2012**. Modifica a Lei Complementar n  62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do M nic pio de Fortaleza. Diário Oficial do M nic pio. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.812, 14 jun. 2012.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.429, 19 dez. 2014a.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 184, de 19 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a competência, estrutura e organização do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), criado pela Lei nº 106, de 18 de abril de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.429, 19 dez. 2014b.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.334, de 1 de abril de 2015.** Dispõe sobre a regularização das edificações que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499, 09 abr. 2015a.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.333, de 1 de abril de 2015.** Dispõe sobre a transferência do direito de construir de que trata o Título III, Capítulo IX, Seção IV, do Plano Diretor Participativo (PDP), Lei Complementar nº 62/2009. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499, 09 abr. 2015b.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.335, de 1 de abril de 2015.** Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 62/09, que institui o Plano Diretor Participativo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499, 09 abr. 2015c.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 62/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.678, 30 dez. 2015d.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017.** Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, ano LXIII, n. 16.078s, 11 ago. 2017.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **OUC Fortaleza: Sumário Executivo.** QUANTA Consultoria, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meioambiente/dadosabertos/reuniaocppd/apresentacao_de_estudo_para_identificacao_delimitacao_e_definicao_de_areas_prioritarias_para_o_desenvolvimento_de_operacoes_urbanas_consorticiadas_-_oucs_em_fortaleza.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

FORTALEZA. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Boletim negócios urbanos: indústrias de transformação/construção.** Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2020. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/negocios-urbanos/boletim_negocios_urbanos_05_-_setores_industrias_de_transformacao_e_construcao_nov_2020.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

FORTALEZA. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) emitidos.** Atualizado em 26 abr. 2022. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreendedora/controle_de_cepacs_emitidos.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

GOIS, R. A. D. **Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040.** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Geografia, Fortaleza. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38992>. Acesso em: 01 out. 2024.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 39, p. 48–64, 1996.

PEQUENO, R. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (orgs.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Fortaleza.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

PEQUENO, R. Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, v. 09, p. 63–90, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.55663/RBDU.v09.i16-ART03>. Acesso em: 01 out. 2024.

Sobre o autor

MARCELO MOTA CAPASSO

Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Unichristus, em Fortaleza. Pesquisador do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB/UFC) e do Observatório das Metrópoles – Núcleo Fortaleza.

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: mm.capasso@gmail.com.

RENATO PEQUENO

Professor titular do Instituto de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisador do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB/UFC) e do Observatório das Metrópoles – Núcleo Fortaleza. Doutor em

Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: renatopequeno@gmail.com.

CAPÍTULO



ALEXSANDRO FERREIRA C. DA SILVA
RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE
ÉRICA MILENA C. G. LEÔNIO
HUDA ANDRADE SILVA DE LIMA
RODRIGO SILVA

**URBANISMO NEOLIBERAL
E O PLANO DIRETOR:
DESVENTURAS RECENTES
EM NATAL (RN)**

1. Introdução

A inserção de um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988) foi um importante avanço na luta pela reforma urbana – uma agenda que ganhou fôlego entre os anos 1960 e 1980 (Ribeiro; Santos Junior, 2003). Entretanto, os dois artigos constitucionais que compõem o núcleo da política urbana na CF (182 e 183) não contemplaram integralmente a extensa pauta anteriormente elaborada pelos movimentos sociais. O artigo 182, por exemplo, conferiu centralidade ao Plano Diretor como instrumento

básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, mas sem estabelecer definições ou diretrizes mais precisas – lacuna que só viria a ser preenchida em 2001, com a regulamentação promovida pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). A título de comparação, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) foi disciplinada ainda em 1981, por meio da Lei Federal nº 6.938 (BRASIL, 1981), sendo posteriormente recepcionada pela CF/1988 (Brasil, 1988), o que lhe conferiu um arcabouço jurídico contínuo há mais de quatro décadas.

Essas indefinições foram características da Assembleia Constituinte de 1987–1988, onde havia dois blocos em confronto. De um lado, estavam os setores empresariais ligados à construção civil, defendendo a “propriedade privada” contra maiores regulações do solo. De outro, posicionavam-se acadêmicos, movimentos populares e associações de moradores, interessados em redirecionar a política urbana a partir da perspectiva da reforma urbana (Bassul, 2010). Os setores mais conservadores venceram essa disputa, adiando os meios legais de combate à especulação fundiária urbana, os quais só retornaram a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, evidenciando as dificuldades históricas de implementação do projeto reformista no campo da política urbana.

Os instrumentos da política urbana devem estar contidos no Plano Diretor, como determina o desenho normativo do Estatuto da Cidade, definindo a ordem jurídico-urbanística do planejamento das cidades brasileiras. Uma das ideias básicas dos instrumentos urbanísticos era regular o solo urbano para evitar seu preço excessivo causado pelo investimento público em obras urbanas (Carvalho Pinto, 2005)¹. Contudo, em 2025, 37 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e 24 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, de 2001, ainda estamos longe de alcançar esse objetivo, o que evidencia a persistência do confronto descrito por Bassul (2010).

Os preços das moradias – medidos por analistas de mercado para as principais metrópoles brasileiras – não tendem a diminuir; pelo contrário: o Índice Geral do Mercado Imobiliário Residencial (IGMI-R)² registrou aumento nas taxas acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) desde 2019, assim como o Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) e o Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR). Desde os anos 1990, o Brasil se consolidou como um importante mercado internacional para investimentos em imóveis.

Mas... o que falar sobre as cidades? Estarão as cidades brasileiras aproveitando a pujança do setor imobiliário para promover, finalmente, as exigências constitucionais de um desenvolvimento urbano adequado? Os planos diretores municipais, implementados desde então, constituíram-se como salvaguardas contra os movimentos especulativos na urbanização brasileira?

1 “Nesse ponto encontramos o fundamento do plano diretor: controlar o processo de intervenção do Poder Público sobre a cidade, seja sob a forma de obras públicas, seja sob a forma de controle do uso do solo, para que ela não seja apropriada por interesses particulares” (CARVALHO PINTO, 2005, p. 30).

2 Registrado pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) – unidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV), – com dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP).

Neste capítulo, discutiremos essas questões a partir da análise da trajetória do cons, capital do Rio Grande do Norte (RN). Como recorte temporal, foram considerados os últimos 30 anos de Planos Diretores (1994 a 2024) e, em particular, o seu último processo de revisão – que resultou na Lei Complementar nº 208/2022 (Natal, 2022). Esperamos, com esse exercício, auxiliar na proposta deste livro de compreender os processos de crise, superação e exasperação do circuito imobiliário na produção das nossas cidades.

Ademais, defendemos a hipótese de um reforço significativo na coalizão especulativa-fundiária na cidade do Natal entre 2019 e 2022, com o objetivo de promover mudanças incisivas no modelo de planejamento vigente desde o Plano Diretor de 1994 (Natal, 1994). Tal mudança representaria uma alteração de ênfase na proteção socioambiental e paisagística para uma plataforma voltada à viabilização de novos projetos imobiliários e fundiários. Esse movimento foi coordenado pela desconstrução do planejamento por meio da flexibilização, desativação e reordenamento dos preceitos urbanísticos, antes em sintonia com o movimento pela reforma urbana, representando uma nova vitória dos setores mais conservadores destacados por Bassul (2010).

Esse quadro local pode ser compreendido à luz do que a literatura dos estudos urbanos e regionais denomina “urbanismo neoliberal”: um ajuste espaço-temporal do neoliberalismo que utiliza a política urbana – por meio da regulação, dos projetos e da produção de consensos – como plataforma para novos investimentos privados. Nesse contexto, o Estado passa a atuar como “ajustador” subordinado à lógica de mercado, deixando de exercer sua função tradicional de salvaguarda dos interesses públicos (Brenner; Theodore, 2022).

Nessa perspectiva neoliberal, os planos diretores passam a operar como ferramentas de auxílio aos interesses do setor imobiliário: viabilizam a

ocupação de novas áreas de expansão, incentivam determinados usos, potencializam densidades demográficas e construtivas e definem novos eixos de localização para atividades comerciais ou zonas de interesse turístico.

Trata-se de planos que, antes de mais nada, perguntam aos proprietários da terra urbana quais interesses e perspectivas devem orientar o crescimento dos negócios urbanos. Esses planos estabelecem instrumentos como o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência de Potencial Construtivo, entre outros. Contudo, é legítimo perguntar: a serviço de quê? Esses instrumentos respondem à lógica normativa e constituem um convite à gestão. Contudo, sua efetivação só ocorre na arena da política – e não apenas por meio da técnica.

No caso do município de Natal, a recente revisão do seu Plano Diretor pode ser compreendida como parte de um quadro mais amplo do momento político brasileiro. Esse momento é reconhecido como um período de descaracterização da política urbana brasileira e de sua desdemocratização (Alfonsín *et al.*, 2020), marcado pela diminuição dos espaços de diálogo entre os setores populares e governos e pelo avanço do “individualismo possessivo” dos setores do capital imobiliário – interessados em ampliar suas oportunidades de lucro e em socializar os *déficits* com a sociedade. Tais setores, contudo, não negam diretamente o planejamento – e o plano diretor, em particular –, mas o envolvem em uma camada de formalidade, tecnicidade e discursos que, embora aparentemente reforçar suas bases conceituais, acabam por erodir sua efetividade.

Para tanto, discutiremos o processo de revisão do Plano Diretor de Natal (PDN), realizado entre 2017 e 2022, atualizando a base transformadora da legislação no período subsequente de 2022 a 2024. Exploraremos os principais atores envolvidos na “coalizão pró-crescimento” e as relações entre a manifestação empírica (dinâmica imobiliária) e o debate teórico

(urbanismo em tempos de neoliberalismo) a partir da análise do quadro recente da produção imobiliária do segmento residencial no município.

Os resultados indicam que a coalizão especulativa-fundiária assume a forma de uma instituição de ajuste normativo, ao mesmo tempo em que promove uma transformação na lógica territorial do Poder Público – agora “encantado” pelas possibilidades de participar de uma nova etapa da acumulação urbana. A coordenação espacial da cidade passa a se dar por meio do novo Plano Diretor de Natal (PDN) e da implantação de novas lógicas de intervenção em projetos pontuais, o que facilita a penetração de grupos de poder em áreas antes protegidas. Com isso, o debate sobre os objetivos de sustentabilidade – social, ambiental e urbanística – é deslocado para um segundo plano.

2. Planos diretores: para quem?

Poucos meses antes da aprovação da CF/1988, Luiz Roberto Ponte – então presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) – publicou um artigo contra a aprovação da emenda popular da reforma urbana, assinada por 150 mil eleitores. Ermínia Maricato respondeu ao texto, defendendo os princípios da reforma³. Um dos objetivos das emendas populares – respaldadas por Maricato, na época –, era conter o aumento excessivo do preço do solo urbano que, por sua vez, impedia a produção em massa de moradia próximo às áreas centrais. A lógica especulativa ocorria de modo a estimular o crédito habitacional para os setores médios – na produção de apartamentos nos bairros com maior

3 “Ao invés de procurar um caminho que elimine os lucros especulativos na produção do espaço urbano, para racionalizá-lo e barateá-lo, e até favorecer o capital produtivo – que, aliás, ele representa – o senhor Ponte prefere repetir a cantilena de reivindicar mais recursos e subsídios. Não que a dramaticidade da questão urbana não os exija, porém, é preciso saber precisamente a quem eles irão beneficiar e como se dará a sua aplicação” (MARICATO, 1987, p. 14).

oferta de infraestrutura – e pressionar os governos a construir moradia popular nas periferias urbanas. De todo modo, os setores fundiários, da construção civil e as incorporadoras ganhavam “nas duas pontas”: tanto na oferta de moradias adequadas à classe média, quanto na construção de milhares de metros quadrados em terrenos baratos, alimentando o círculo vicioso da urbanização extensiva (Monte-Mór, 2015).

O Estatuto da Cidade instrumentalizou a política urbana definida na CF/1988 a fim de combater esses e outros problemas urbanos, afastando-se da “fantasia” tecnocrática e das promessas vazias dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs) (Rolnik, 2001) a partir da criação de um sistema de gestão e planejamento urbano democrático. Esses instrumentos almejavam contribuir com o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, delegando sua efetivação à esfera municipal com a promulgação dos planos diretores municipais, criados via processos participativos⁴.

A esperança era de que, por meio dos planos diretores – associados ao modelo de participação social – os instrumentos urbanísticos pudessem desatar o “nó da terra urbana” (Maricato, 2008), antigo anseio do movimento pela reforma urbana. Com essa intenção, o Ministério das Cidades lançou a campanha “Plano Diretor Participativo (PDP) – a cidade é para todos”, alcançando municípios que ainda não dispunham do instrumento. O Conselho das Cidades, instituído junto com o sistema de gestão ministerial, por meio da Resolução nº 15, definiu os objetivos do

4 “Mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (...) o Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos, sobretudo os urbanísticos, dependem dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que apliquem o dispositivo na cidade” (ROLNIK, 2001, p. 09).

programa destinado a sensibilizar prefeituras de todo o Brasil a atenderem a obrigação constitucional e, assim, criar ou revisar seus planos diretores municipais – especialmente aqueles com população acima de 20 mil habitantes.

A campanha surtiu o efeito esperado: entre os anos de 2005 e 2009, o número de municípios que possuíam planos diretores passou de 805 para 2.318 (Santos Junior; Montandon, 2011, p. 29). Em 2021, os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) registraram 2.960 municípios com planos diretores aprovados sendo 1.609 com população acima de 20 mil habitantes – 89% de atendimento nessa faixa populacional.

Com isso, poderíamos afirmar, finalmente, que o planejamento urbano no Brasil se tornou uma realidade no cotidiano das nossas cidades? A resposta a essa pergunta não é simples, por pelo menos duas razões.

Em primeiro lugar, a expansão no número de planos diretores municipais é, em si, um fato positivo, dado que atende a uma determinação constitucional, ajuda a qualificar o debate interno e permite aos diversos setores sociais conhecerem os instrumentos urbanísticos e, assim, cobrarem por resultados e impactos. Por outro lado, persiste o questionamento sobre a efetividade do plano diretor, sua real capacidade transformadora e a aplicabilidade de seus instrumentos nos setores urbanos mais vulneráveis. Nesse sentido, é conhecida a crítica de Flávio Villaça (2005) – formulada há tempos – sobre “a ilusão do Plano Diretor”.

Retornamos, portanto, à questão central: os planos diretores e seus respectivos instrumentos respondem ao plano da norma, representando um convite às gestões municipais. A confirmação desse convite, contudo, tem acontecido somente por meio da negociação política – que tem se mostrado decisiva nesse processo do que qualquer inovação técnica,

aspecto que, aliás, já se encontra plenamente contemplado em nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, o confronto analisado por Bassul (2010) reaparece, mais uma vez, em nossas reflexões. A vitória dos setores mais conservadores na Constituinte permitiu a manutenção da supremacia da propriedade privada, ainda que formalmente ajustada aos princípios da função social da propriedade e da cidade. Como esses princípios não se contrapõem diretamente ao direito de propriedade, atuam apenas sobre o direito de uso do solo urbano – o que contribui para a perpetuação de problemas estruturais relacionados à industrialização e urbanização aceleradas do país, marcadas por baixos salários (Maricato, 2015), sem assegurar, por si só, a plena transformação e renovação da vida urbana.

Esses e outros aspectos reformistas abriram margem para injunções políticas de ordem local e conjuntural, voltadas a atender os interesses de setores hegemônicos – “validadas” e “legitimadas” por processos de participação social que, no entanto, não alcançam o nível das decisões políticas e estratégicas (Randolph, 2007). Mais recentemente, Rolnik (2023), ao analisar as mudanças propostas no novo Plano Diretor de São Paulo, reforçou essa avaliação, apontando para a falência dos paradigmas atuais do planejamento urbano – e, inclusive, para a crise de sua própria epistemologia⁵.

5 “Eu faço parte de uma geração que fez uma aposta muito grande na possibilidade de usar os velhos instrumentos do planejamento urbano e do urbanismo, do zoneamento, dos instrumentos de uso e controle de uso do solo para fazer historicamente o que sempre fizeram (...) e infelizmente eu dediquei 30 anos ou mais da minha vida para poder desenhar esses instrumentos e implementar na prática, poder conversar sobre eles, formar gerações que pudessem trabalhar com eles, fazer planos diretores participativos (...) para chegar hoje e dizer hoje e dizer para vocês que não dá, que esse paradigma do planejamento urbano, faço uma leitura muito mais crítica, da própria linguagem, da própria epistemologia do plano, do saber, do olhar sobre a cidade que ele pressupõe (...). que está baseado nos produtos imobiliários, baseado em uma forma de produção da cidade que está absolutamente superada do ponto de vista ambiental.”. ROLNIK, R. Planejamento urbano ou especulação? Entrevista concedida à Agência Pública. **Podcast Agência Pública**, episódio 81. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fswJMHFLv0Q>. Acesso em: 21 abr. 2025. Trecho entre 25min41s e 28min01s.

Essas e outras questões podem ser verificadas na história recente do planejamento urbano do município de Natal a partir do processo de revisão do PDN. Apresentaremos a seguir o contexto desse processo e as suas consequências para a construção histórica dos instrumentos da política urbana do município, destacando as mudanças de paradigmas efetuadas em prol dos interesses de setores hegemônicos dentro de um processo dito participativo.

3. Urbanismo neoliberal e a mudança de paradigma no PDN

O município de Natal possui uma história relativamente recente no campo do planejamento urbano, tendo como ponto de partida os estudos elaborados para o Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal (Natal, 1968; Moreira; Dantas; Silva, 2023). Embora não tenha sido executado – e apesar de seu caráter excludente, despolitizado e centralizador (Ataíde, 1997) –, esse plano forneceu as bases para a construção de uma gestão urbana mais sensível à fragilidade ambiental do município. Essa sensibilidade começou a se manifestar com algumas inserções nos Planos Diretores entre 1974 e 1984 – os dois primeiros desta série –, notadamente na dimensão ambiental e paisagística. A criação de “raízes” desses princípios preparou um terreno fértil para a incorporação dos dispositivos constitucionais de 1988, consolidados no Plano Diretor de 1994 (PDN), que estabeleceu instrumentos e estratégias de proteção ambiental e paisagística, bem como de permanência das comunidades vulnerabilizadas.

Esse histórico foi fundamental para facilitar o processo de revisão do ordenamento territorial do município no contexto da campanha dos Planos Diretores Participativos (PDPs), prontamente acolhida por Natal logo na primeira convocatória. O processo desencadeou um amplo debate

que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 082, novo Plano Diretor de Natal em 2007 (Natal, 2007).

Este novo PDN, retomou e ampliou os princípios estabelecidos pelo PDN 1994, reafirmando os objetivos vinculados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Também avançou na adequação das diretrizes de proteção ambiental, paisagística e social, incluindo o papel da infraestrutura urbana como critério para a definição dos padrões de adensamento construtivo – elementos que já vinham norteando o planejamento territorial do município desde o plano anterior⁶.

Entre as estratégias adotadas – cujos fundamentos ainda hoje orientam a divisão territorial para fins de controle no ordenamento do território, apesar da retração de algumas delas no último processo de revisão (2017–2022), como veremos adiante –, destacam-se:

1. o macrozoneamento, pautado na diferenciação de padrões de ocupação por bairros e na máxima proteção possível das frações territoriais socioambientalmente vulneráveis, ainda não ocupadas ou com baixos padrões de ocupação do solo⁷;
2. as Áreas Especiais, com ampliação e maior atenção na proteção da paisagem e na garantia da permanência dos territórios populares e populações vulneráveis nos seus territórios, representadas respectivamente como Zonas Especiais de

6 A maioria dos instrumentos de gestão que fundamentam o Estatuto da Cidade e que já estavam indicados no texto constitucional de 1988 foram antecipados pelo PDN 1994 (DUARTE, 2011).

7 Tal estratégia resultou na divisão do território em três macrozonas: Zona Adensável, Zona de Adensamento Básico e Zona de Proteção Ambiental (ZPA). A primeira abrangia os bairros com infraestrutura suficiente para receber adensamento construtivo acima do Coeficiente Básico (1,2), o qual era aplicado, especificamente, aos bairros da segunda macrozona, que não dispunham do mesmo nível de infraestrutura. Por sua vez, as ZPAs compreendem parcelas do território (não necessariamente coincidentes com bairros) que apresentam fragilidades socioambientais, exigindo proteção e cuidados especiais em sua ocupação.

Interesse Turístico (ZETs) e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);

3. os instrumentos de gestão estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, que orientam a definição de estratégias pelo município na perspectiva do cumprimento da função social da propriedade⁸.

No macrozoneamento, o PDN 2007 recuou em relação aos padrões de adensamento estabelecidos pelo plano anterior (1994), reduzindo os parâmetros urbanísticos em quase todos os bairros, em função da condição precária e incerta da oferta de infraestrutura urbana. Ao mesmo tempo, reforçou a necessidade de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs).

No que diz respeito às Áreas Especiais, o PDN 2007 manteve o controle de gabarito e os baixos parâmetros urbanísticos das Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs), como estratégia de proteção da paisagem litorânea e de seu entorno. Com isso, contribuiu para a conservação de importantes unidades ambientais, como o Morro do Careca e o Parque Estadual das Dunas.

Por outro lado, o plano não avançou na regulamentação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), tampouco na implementação dos instrumentos de gestão, o que dificultou a formulação de planos e projetos voltados à efetivação da gestão do solo preconizada pelo próprio plano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Desse modo, é possível realizar uma leitura de avanços e problemas inerentes ao PDN 2007, com destaque aos conflitos existentes (entre apropriação privada e uso público). Esses conflitos são notáveis na disputa por proteção ambiental e ampliação das AEIS – inclusive nos territórios vulneráveis da zona costeira marítima e estuarina.

8 Podemos citar a Transferência de Potencial Construtivo; o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo, entre outros.

Cabe aqui uma reflexão em duas direções: de um lado, a constatação de que, na medida em que elas inibiram a intensificação da ocupação e cobertura do solo nos territórios ambientalmente frágeis, serviram para antecipar o debate sobre a adaptação climática num momento em que esse tema ainda não era evidente às cidades. De outro, contribuíram para a inação da gestão no que se refere às suas respectivas regulamentações, mantendo um estado de “paralisia” que fomentou posteriores alegações do atraso do desenvolvimento do município e endosso dos fundamentos do urbanismo neoliberalista como solução.

Nesse ínterim, o mercado imobiliário continuou seu ritmo de produção e crescimento sem ser estrangido, concentrando-se nas áreas de maior valorização, enquanto as periferias norte e oeste cresciam na informalidade e adensavam bairros sem infraestrutura (SILVA, 2010; LIMA, 2018).

No caso das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) que permaneciam sem regulamentação até 2007, os estudos contratados – posteriormente apreciados em debates públicos e nos conselhos do sistema de gestão municipal (Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Conplam, e Conselho da Cidade do Natal – Concidade Natal) – foram engavetados, e os projetos de lei só foram encaminhados ao Legislativo em 2022, após o processo de revisão do plano, já ancorados nos parâmetros estabelecidos pelo PDN 2022.

Em retrospectiva, os processos de revisão que resultaram nos PDNs de 2007 e 2022 apresentam diferenças importantes, como nos formatos de participação. A revisão normativa mais recente (2017–2022) contou com um engajamento ativo dos setores hegemônicos em todas as etapas do processo – desde as oficinas realizadas na fase denominada “leitura

da cidade”, coordenada pelo Executivo, até a discussão da minuta no Legislativo⁹.

Ao introduzir alterações nos limites de algumas Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs), o PDN 2022 reacendeu o debate com o envio de propostas de regulamentação que preveem parâmetros mais flexíveis do que aqueles sugeridos nos estudos anteriores.

Em relação às AEIS, também não houve avanços. Pelo contrário, a completa inércia das sucessivas gestões municipais resultou no abandono dos territórios populares delimitados por esse instrumento, comprometendo especialmente aqueles situados na zona costeira marítima e estuarina, que foram deixados à mercê dos conflitos fundiários e da crescente pressão imobiliária¹⁰.

Tal propositada inação da política urbana no município acabou por fortalecer a coalizão especulativo-fundiária, aliada à gestão municipal da época, que se consolidou a partir da última revisão do PDN. A revisão do PDN 2007 teve início em 2017, mas logo foi paralisada devido a renúncia do então Prefeito Carlos Eduardo Alves, em abril de 2018, para concorrer ao mandato de Governador do RN nas eleições do mesmo ano. Assumiu o seu vice-Prefeito Álvaro Costa Dias, experiente político estadual, mas sem vivência no executivo municipal até então. Em 2019, o Poder Público

9 Em 2007, houve um relativo “esvaziamento” do setor fundiário e imobiliário nos debates públicos sobre os instrumentos do Plano, ficando restrito à agenda posta pela Prefeitura nas audiências. Desse modo, a Prefeitura do Natal apresentou suas propostas que, até então, vinham sendo debatidas nos fóruns abertos a esse fim. No caso de 2022, o setor empresarial constituiu outra estratégia de debate, isto é, mobilizando a mídia e financiando grupos de debate próprios. Ver: FECOMÉRCIO RN reúne vereadores e prefeitura de Natal em Seminário para debater o novo Plano Diretor. **FecomércioRN**, Natal, 18 out. 2022. Disponível em: <<https://fecomerciorn.com.br/noticias/fecomercio-rn-reune-vereadores-e-prefeitura-de-natal-em-seminario-para-debater-o-novo-plano-diretor/>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

10 As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são uma parte do zoneamento urbanístico da cidade destinada à melhoria das condições urbanas em áreas de alta vulnerabilidade social, exigindo uma regulamentação própria e um quadro de investimentos concentrados.

municipal, tendo à frente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), reiniciou os trabalhos de revisão, deixando claro, nas declarações à imprensa, que o PDN 2007 deveria ser flexibilizado, a fim de permitir o atendimento dos interesses dos setores fundiários e empresariais locais em reaquecer o mercado imobiliário na cidade, sob o discurso de geração de emprego e renda, articulando uma agenda neoliberal à uma cidade competitiva.

Durante o processo anterior – o de 2007 –, a participação dos setores empresariais foi muito menos incisiva na fase de Leitura Comunitária, conduzida pelo Poder Executivo municipal. Pelo contrário: sua atuação ganhou força de forma extralegal na etapa final de votação na Câmara Municipal de Natal, quando representantes da construção civil promoveram a compra de votos para influenciar o resultado da aprovação do plano¹¹.

No processo de revisão que resultou no PDN 2022, desde o início, as estratégias de mobilização e articulação da coalizão especulativo-fundiária eram nítidas e divulgadas constantemente pela imprensa local – inclusive nos canais de comunicação institucional da gestão municipal¹² e desses grupos¹³. O próprio prefeito afirmava em seus discursos a necessidade de

11 Essa violação foi investigada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) por meio da Operação Impacto, que resultou na condenação de 17 pessoas, entre vereadores, empresários e servidores públicos. Ver: OPERAÇÃO Impacto: 16 réus são condenados por corrupção. **Tribuna do Norte (portal)**, Natal, 23 jan. 2012. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/operacao-impacto-16-reus-sao-condenados-por-corrupcao/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

12 NATAL (Município). **Álvaro Dias sanciona revisão do Plano Diretor e projeta chegada de mais investimentos para Natal**. Natal: Prefeitura do Natal, 07 mar. 2022. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-36426.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

13 FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Diretor da FIERN destaca que mudanças no Plano Diretor são estratégicas para recuperar a competitividade na cidade**. Natal, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.fiern.org.br/diretor-da-fiern-destaca-que-mudancas-no-plano-diretor-sao-estrategicas-para-recuperar-competitividade-na-cidade/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

“modernização” da cidade e que, para tanto, era necessário “desengessar” o plano diretor e flexibilizar proteções ambientais, paisagísticas e sociais até então garantidas.

A atuação dos representantes dos segmentos empresariais interessados nessas alterações, em todas as fases do processo de revisão, indicou a força desta coalizão em nome do processo de desconstrução e fragilização da política urbana do município. Com isso, formou-se um “consenso” de que “Natal estaria engessada”. Ademais, organizaram um grupo intitulado “Desenvolve Natal” voltado a subsidiar essa atuação mediante a realização de eventos paralelos, formações, estudos de casos considerados de sucesso pelo mercado, participação intensa em programas de rádio e TV locais, gravação de *podcasts*, matéria em jornais e vídeos para divulgação de propostas pró-mercado nas redes sociais, como forma de influenciar uma narrativa perante a opinião pública a respeito da necessidade de modernizar o PDN¹⁴.

Diversas das propostas defendidas por essa coalizão especulativo-fundiária apareceriam como necessárias para “superar o atraso” e, assim, permitir novos investimentos e aumentos de lucratividade. Algumas dessas propostas foram aprovadas em 2022 e continuam sendo ratificadas e/ou ampliadas em leis e projetos de leis posteriores¹⁵, que avançam sobre a reconstrução de uma nova paisagem para a cidade, passível de ser lida

14 FECOMÉRCIO RN. Prefeitura apresenta principais mudanças e atualizações do Plano Diretor de Natal. Natal, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://fecomerciorn.com.br/noticias/prefeitura-apresenta-principais-mudancas-e-atualizacoes-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

15 A Lei Nº 7.801, que estabelece normas de uso e ocupação do solo para as Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico (AEITPs) foi sancionada em 23 em dezembro de 2024, enquanto a minuta do Projeto de Lei Complementar 18/2024, que dispõe sobre a unificação da regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) aguarda votação na Câmara Municipal de Natal.

a partir da interpretação desses parâmetros urbanísticos ‘flexibilizados’¹⁶. Enquanto isso, a coalizão local seguiu divulgando as vantagens que já começaram a obter após a aprovação do PDN 2022¹⁷.

Cabe lembrar aqui o conceito de “ajuste espaço-temporal” desenvolvido por David Harvey (2005) ao analisar o capitalismo diante de crises de superacumulação – momentos que exigem a imposição de ordem e racionalidade ao desenvolvimento econômico capitalista. O ambiente construído, nesse contexto, aparece como suporte fundamental para a resolução dessas crises, permitindo a fixação de capitais no espaço-tempo por meio de processos de desvalorização e destruição criativa.

No marco da agência neoliberal, esses processos se manifestam por meio da política urbana e se concretizam, entre outros caminhos, por uma nova regulação urbanística ou pela implementação de projetos urbanos icônicos. Tais intervenções são frequentemente mediadas por consensos públicos que facilitam o convencimento político em torno de uma ideia-chave: transformar a cidade em uma “máquina de crescimento” (Molotch, 1976).

16 Nesse sentido, recomendamos ver as contrapropostas apresentadas pelo segmento acadêmico, notadamente as do projeto de extensão Fórum Direito à Cidade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que atuou no processo de revisão.

17 Reportagem veiculada pela TV Tropical em 12 de janeiro de 2024, chamada de “Desenvolve Natal: plano diretor”, notícia em tom comemorativo as mudanças trazidas pelo PDN 2022 com a participação do Prefeito de Natal, do Secretário da SEMURB e de empresários do ramo imobiliário. Disponível em: TV TROPICAL. Desenvolve Natal: plano diretor. Reportagem exibida em 12 jan. 2024. Participação do Prefeito de Natal, do Secretário da Semurb e de empresários do setor imobiliário. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YQZWRktyRKk>. Acesso em: 21 jun. 2024. Também são facilmente encontradas nos portais de notícias locais colunas de opinião que retratam a relevância das alterações do PDN para o setor imobiliário. Ver, por exemplo: AGORARN. A Natal do futuro e os dois anos do novo Plano Diretor. Natal, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://agorarn.com.br/coluna/a-natal-do-futuro-e-os-dois-anos-do-novo-plano-diretor/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

A revisão do PDN, portanto, foi viabilizada a partir do primeiro e último ponto: a alteração dos parâmetros urbanísticos pautada por um processo do tipo de participação social agenciado pela coalizão especulativa-fundiária, o qual adquiriu validade e legitimidade, apesar das críticas de acadêmicos, movimentos populares e associações de moradores ainda empenhados na defesa dos princípios originais do planejamento urbano do município.

O alvo principal das flexibilizações urbanísticas propostas por essa coalizão direcionava o aumento generalizado no adensamento construtivo e nos gabaritos possíveis em todas as áreas do município. A justificativa para essa medida era ampliar a moradia dentro de Natal para evitar a saída de empresas e famílias para municípios metropolitanos. Para viabilizar tal objetivo, a Prefeitura de Natal encaminhou proposta legislativa que previu “desbloquear” áreas antes protegidas pelo PDN, em zonas ambientais ou de proteção da paisagem. Como demonstrativo deste argumento, citamos:

1. O aumento dos coeficientes de aproveitamento do solo em todos os bairros ocorreu a partir da exclusão da Zona de Adensamento Básico e da redefinição da unidade de planejamento, que passou a considerar, além dos bairros, as bacias hidrográficas e os eixos estruturantes. Essa reformulação teve como objetivo maximizar os potenciais construtivos em toda a extensão territorial do município.
2. A alteração dos limites gerais e dos subzoneamentos de algumas Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) – não regulamentadas e regulamentadas, respectivamente – teve como objetivo flexibilizar e viabilizar novos padrões de adensamento construtivo em determinadas frações desses territórios, superiores aos anteriormente permitidos;

a uniformização dos parâmetros urbanísticos das áreas especiais em relação ao restante do território, como no caso das Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico (AEITP, antigas ZET), resultou na flexibilização do gabarito, com o objetivo de atender às demandas por um ambiente construído mais verticalizado do que o anteriormente permitido;

3. a fragilização dos instrumentos de delimitação de áreas como AEIS, facilitando a alteração de seus limites a partir de instrumentos consultivos (plebiscitos) mobilizados pelas coalizões já apresentadas, já promovendo, inclusive, alterações nos limites gerais de algumas AEIS no próprio regramento¹⁸; e
4. a alteração no cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que aprofundou problemas já presentes no PDN 2007, ao priorizar o uso do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB) em substituição ao valor do terreno como principal variável. Além disso, foram adicionados fatores de correção que reduziram ainda mais o valor arrecadado, somando-se à possibilidade de parcelamento em até 24 meses. Essas mudanças mantiveram o instrumento com baixa capacidade arrecadatória e limitada efetividade como mecanismo de captura da valorização fundiária.

As alterações destacadas apontam para uma mudança no paradigma do PDN, confirmada pela coalizão formada a partir de 2019, quando o processo de revisão foi retomado e passou a ser conduzido em um novo

18 “§ 3º Ficam excluídos os terrenos localizados nas Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS 1 com testada voltada para os seguintes logradouros: Avenida Xavier da Silveira (AEIS Nova Descoberta); Rua Prof. José Melquíades (AEIS Brasília Teimosa); Rua Pinto Martins (AEIS Alto do Juruá); Avenida Bernardo Vieira, Rua Jaguarari, Avenida Antônio Basílio e Rua dos Tororós (AEIS Coqueiros); Avenida Bernardo Vieira e Avenida Antônio Basílio (AEIS Coréia do Nilo)” (Natal, 2022, Art. 30).

ritmo. O véu da ilusão, antes nebuloso, agora se tornava nítido: a inércia da administração pública havia sido finalmente superada, mas em favor da coalizão especulativo-fundiária, que passou a atuar de forma decisiva para destravar áreas propícias à lógica do jogo especulativo.

Samuel Jaramillo Gonzalez (2010) já havia demonstrado o impacto das alterações nas normas edículas urbanas sobre o preço dos bens imobiliários. Contudo, segundo o autor, tais mudanças devem ser acompanhadas de um “acerto” público-privado, ou seja, de uma coordenação entre as novas regras urbanísticas (públicas) e a taxa de lucratividade esperada pelas empresas (privadas). No caso de Natal, defendemos que houve uma pressão política significativa por parte do mercado imobiliário sobre a gestão municipal, com o objetivo de alinhar as normas urbanísticas e as expectativas de valorização fundiária a um novo patamar de preços.

O PDN esteve envolvido em polêmicas sempre que os segmentos fundiário e imobiliário precisavam superar certas crises. Na ausência de uma política habitacional que financiasse a maior parte da produção, a alternativa encontrada foi a modificação do Plano Diretor como meio de sustentar a trajetória ascendente das taxas de lucro – algo que se repetiu nos processos de revisão de 1994, 2007 e 2022¹⁹.

Com base nisso, perguntamo-nos se, entre 2019 e 2022, um regime urbano “pró-crescimento” teria se formado no município de Natal.

Com base na definição de Clarence Stone (1993), um regime urbano é um arranjo informal entre os setores público e privado, estruturado por

19 Entre 2009 e 2014, o Programa ‘Minha Casa Minha Vida’ (PMCMV) atenuou a necessidade de uma “batalha” por um novo Plano Diretor de Natal (PDN), em razão da ampla disponibilidade de crédito à produção habitacional em toda a Região Metropolitana de Natal (RMNatal). Já entre 2015 e 2019, o Brasil enfrentou uma grave crise econômica, seguida por um período de retração ainda mais intenso durante a pandemia da COVID-19, nos anos de 2020 e 2021, o que levou à paralisação dos programas habitacionais no país.

interesses conjuntos que fortalecem uma coalizão principal, garantindo ganhos para todos os seus integrantes. Um regime urbano de natureza especulativo-fundiária, como o que se delinea em Natal, depende da existência de incentivos (como a flexibilização normativa), oportunidades (como a abertura de novas áreas ao investimento) e projetos simbólicos (como mercados públicos, calçadas de orla, museus, entre outros) que contribuam para sua legitimação social e política.

Na ausência de um setor econômico claramente hegemônico, essa agenda de interesses é alvo de disputas políticas e de pressões oriundas de diferentes segmentos – industrial, de serviços, agrícola, entre outros. Contudo, quando os setores fundiário e imobiliário assumem a liderança dessa coalizão, a disputa pelo controle do Plano Diretor se torna central para a consolidação do regime urbano.

Aqui, portanto, está o próprio *leitmotiv* da coalizão em si: a ideia de que a cidade “engessada” precisa crescer – e esse crescimento é traduzido como mais produção imobiliária residencial. Avançamos, assim, para uma análise da dinâmica imobiliária do município, observando como os paradigmas antigos e atuais do planejamento urbano reverberaram – e ainda reverberam – sobre essa produção.

4. Entre planos: a dinâmica imobiliária em Natal a partir dos planos diretores

No caso específico de Natal, as estratégias econômico-financeiras que fomentaram a formação de um novo regime urbano foram lideradas pelos setores comerciais, de serviços e da promoção imobiliária, em consórcio com o Estado. Essa aliança se articulou em torno da alteração das leis de ordenamento territorial – especialmente os planos diretores – e da implementação de programas habitacionais, com destaque para o

Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ (PMCMV). Tais estratégias abriram novas áreas de expansão do parque residencial, sobretudo em territórios ambientalmente frágeis ou de interesse social, além de contribuírem para a regularização do “estoque de terras” acumulado por incorporações imobiliárias (Lima, 2018).

O Estado, assim, alinhado às coalizões estabelecidas, alterou o regramento urbanístico – conforme discutido no item anterior – com o objetivo de preparar e liberar o espaço urbano para um “novo ciclo imobiliário”, mais afinado aos interesses particulares desses setores. As declarações de empresários do segmento imobiliário, com base nessa nova trajetória do planejamento urbano do município após a aprovação do PDN 2022, apontam para um novo ciclo de aquecimento do setor²⁰. Os dados, entretanto, corroboram apenas parcialmente com esse discurso, principalmente quando avaliamos o número de Alvarás de Demolição e de Alvarás de Construção de imóveis do tipo residencial multifamiliar expedidos pelo órgão licenciador da Prefeitura, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb)²¹.

A partir da finalização do processo de revisão do PDN 2022 e o envio do Projeto de Lei para análise do poder legislativo municipal, já foi possível perceber uma preparação do mercado imobiliário local no sentido de se antecipar e liberar imóveis para esse novo ciclo da construção civil perante a expectativa de aquecimento do setor com as futuras alterações da legislação urbanística. Essa tendência pode ser verificada a partir da

20 “A retomada do mercado imobiliário em Natal, sem dúvida nenhuma, passou por esse novo plano diretor. É um plano atual, a nível Brasil, um plano que foi bem debatido e isso vem fazendo com que várias empresas buscassem terrenos e parcerias para a construção de novos edifícios”. Em: MERCADO imobiliário destaca ‘boom’ após novo Plano Diretor. **Tribuna do Norte**, Economia, Natal, 16 jan. 2024. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/economia/mercado-imobiliario-destaca-boom-apos-novo-plano-diretor/>. Acesso em 11 jul. 2024.

21 Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/dados-licenciamento>. Acesso em: 11 out. 2024.

FIGURA 1:
NÚMERO DE ALVARÁS DE DEMOLIÇÃO POR ANO

Nota: O recorte temporal de 2024 compreende os meses de janeiro a agosto.

Fonte: <https://natal.rn.gov.br/semurb/dados-licenciamento>. Acesso em 10 out. 2024. Adaptado pelos autores, em 2024.

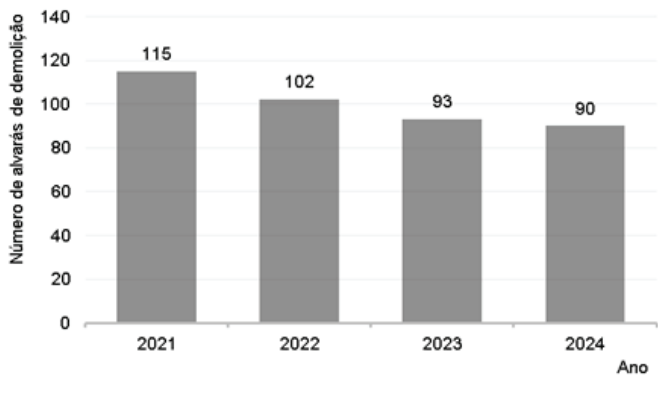
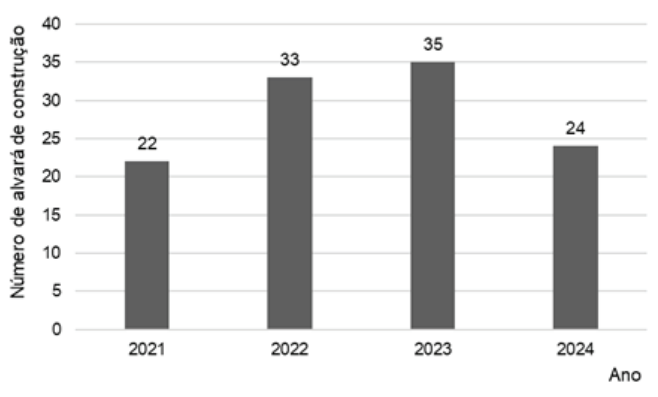


FIGURA 2:
NÚMERO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DE RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR POR ANO

Nota: O recorte temporal referente ao ano de 2024 compreende os meses de janeiro a agosto.

Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/dados-licenciamento>. Acesso em: 10 out. 2024. Adaptado pelos autores, em 2024.



análise dos referidos documentos²², na qual se encontra o registro de mais de 100 alvarás de demolição somente no ano de 2021, anterior à aprovação do PDN, tendência que persiste desde a aprovação do plano e se manteve estável, com uma pequena redução em 2023. Apesar disso, entre os meses de janeiro e agosto de 2024, foram aprovados 90 alvarás de demolição no município, o que pode indicar uma continuidade dessa tendência ascendente (Figura 1).

Destaca-se também a emissão de 114 alvarás de construção de imóveis do tipo residencial multifamiliar entre janeiro de 2021 e agosto de 2024 (Figura 2), os quais apresentam uma tendência de crescimento significativa após a aprovação do “Novo Plano”, em março de 2022. Assim, podemos conjecturar uma relação entre as mudanças implementadas no PDN, sobretudo de flexibilização de regras que limitavam gabarito e coeficiente de aproveitamento em áreas ambientalmente frágeis e socialmente sensíveis da cidade, e o aumento das atividades imobiliárias. Cabe ressaltar que 8% do total dos alvarás de construção dos imóveis do tipo residencial multifamiliar se concentra em ZPAs, áreas que foram enfatizadas constantemente no processo de revisão do PDN por promotores imobiliários com a intenção de reduzir suas áreas, alterar seus subzoneamentos e modificar seus instrumentos e prescrições urbanísticas, passíveis para novos usos e ocupações.

A tendência de aumento no número de alvarás expedidos pela Prefeitura do Natal para demolição e construção entre 2021 e 2024 é um indicativo que sugere reflexões, apesar do curto período. Tais ocupações materializam-se pelo imobiliário-turístico (no eixo da orla marítima) e pelo imobiliário-residencial (nas áreas centrais e periféricas), cujas diferenças são mediadas pelos regramentos urbanísticos do território que determinam a relação entre renda e preço do metro quadrado do

22 Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/dados-licenciamento>. Acesso em: 11 out. 2024.

solo urbano integrado à disponibilidade de infraestrutura e de serviços, a distância das centralidades, as diferenciações dos padrões construtivos, entre outros (Lima, 2018; Silva, 2010).

Na capital potiguar, a produção imobiliária ocorre majoritariamente de forma verticalizada, concentrando-se principalmente nas Regiões Administrativas Leste e Sul (RAs Leste e Sul) - um eixo que se mantém mesmo diante das recentes mudanças paradigmáticas no planejamento urbano. Isso ocorre a despeito da justificativa apresentada no novo plano, que estabelece todo o município como Zona Adensável com o objetivo declarado de dinamizar a produção imobiliária em todos os bairros. A flexibilização do uso do solo torna o negócio ainda mais rentável para o setor imobiliário – especialmente para os segmentos vinculados ao capital financeiro – ao permitir a realização de investimentos produtivos por meio de incorporações com capital aberto em bolsa de valores (Lima, 2018).

Essa dinâmica se evidencia na análise da espacialização dos alvarás discutidos anteriormente (ver Figura 3).

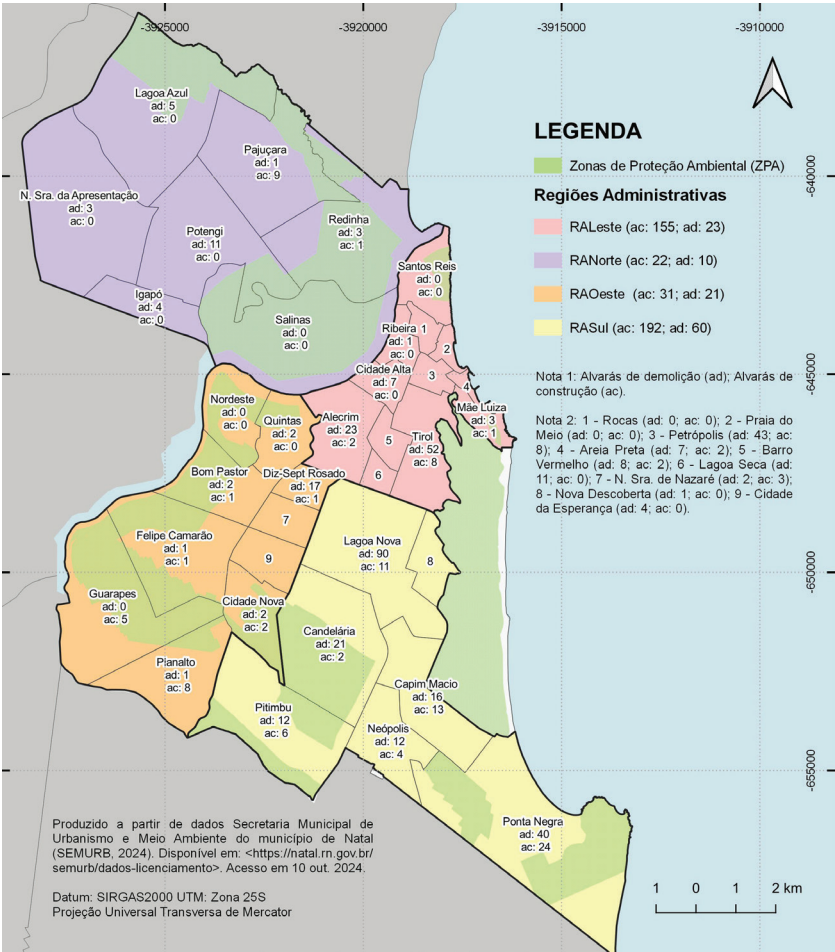
No mapa da Figura 3, é possível observar uma tendência clara de demolição de imóveis nos bairros das RAs Leste e Sul, áreas já valorizadas pelos atores envolvidos na chamada “coalizão pró-crescimento”. Essas duas regiões concentraram cerca de 87% dos alvarás de demolição entre 2021 e 2024.

A mesma tendência se repete em relação aos alvarás de construção para imóveis do tipo residencial multifamiliar. A RASul registrou um número de alvarás seis vezes superior ao observado nas Regiões Norte e Oeste (RAs Norte e Oeste), e quase três vezes maior que na RALeste. Isso indica que a RASul já experimenta uma retomada consistente na produção de empreendimentos residenciais multifamiliares, enquanto a RALeste demonstra sinais de reativação desse processo – sobretudo quando se considera, também, o número de demolições registradas.

FIGURA 3:

NÚMERO DE ALVARÁS DE DEMOLIÇÃO E DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS DO TIPO RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR POR BAIRRO (2021-2024)

Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), 2024 Adaptado pelos autores.



Por outro lado, as RAs Norte e Oeste – onde se concentram os bairros com população de menor renda, incluindo grande parte dos assentamentos de origem informal – ainda não apresentam volume de alvarás suficiente para caracterizar sua inserção no novo ciclo imobiliário local.

As tendências aqui ilustradas nos indicam que, em virtude da escassez de terras, o setor imobiliário atua na ocupação dos lotes vazios – e naqueles esvaziados a partir da demolição do conjunto edilício existente – com empreendimentos residenciais verticais. Dentre os alvarás de construção de imóveis do tipo residencial multifamiliar entre 2021 e 2024, identifica-se a concentração de 73% de novos empreendimentos no mesmo eixo de demolição de imóveis, ou seja, nas RAs Leste e Sul da cidade.

Identificamos, assim, uma possível relação entre as alterações do PDN 2022 e o ciclo do mercado de imóveis locais por Região Administrativa de Natal a partir da análise dos alvarás destacados. As RAs Leste e Sul se reafirmam como aquelas com maior aposta do mercado de construção civil, com uma quantidade de demolições bem superior às RAs Norte e Oeste. Destaca-se, também, que o preço do solo urbano costuma ser bem maior nessas duas regiões (Leste e Sul) e que historicamente são as localidades que recebem a maior parte da infraestrutura pública – e, conseqüentemente, estão mais verticalizadas. Além disso, possuem maior arrecadação de impostos imobiliários municipais (Leôncio, 2023; Lima, 2018).

O planejamento urbano atual, portanto, aparentemente mantém as antigas tendências do mercado imobiliário. Desta vez, porém, marca de forma diferenciada o solo urbano, ao viabilizar potenciais construtivos superiores aos previstos nos planos diretores das décadas de 1990 e 2000.

Dentre os projetos aprovados pela SEMURB sob a vigência do PDN 2022, já se identificam os primeiros empreendimentos autorizados com coeficientes construtivos superiores aos permitidos no plano anterior –

todos localizados no eixo Leste–Sul, especialmente nos bairros de Tirol e Petrópolis, onde já havia uma concentração histórica da produção imobiliária verticalizada. Nesse conjunto, destacam-se inclusive os primeiros empreendimentos com mais de 40 pavimentos deste novo ciclo, alcançando o novo limite de gabarito permitido. No caso da RASul, registra-se um único empreendimento licenciado, localizado no bairro de Capim Macio – área que se insere no eixo de expansão do mercado imobiliário em direção à orla marítima do litoral sul, conforme apontado por estudos anteriores (Leôncio, 2023; Lima, 2018; Silva, 2010).

5. Conclusão

Diante das análises empreendidas a partir dos Alvarás de Demolição e dos Alvarás de Construção de imóveis do tipo residencial multifamiliar, podemos refletir sobre o que há de novo, hoje, no planejamento urbano do município de Natal: a afirmação da aliança explícita entre as frações de capital e o Estado. Essa aliança consolida os eixos já existentes de produção imobiliária ao mesmo tempo em que avança sobre áreas de vulnerabilidade socioambiental – sobretudo aquelas que margeiam a orla marítima, historicamente submetidas a intensas pressões do mercado imobiliário formal, que vem se consolidando a partir do eixo do imobiliário-turístico desde a década de 1990.

Tal fato se revela nos dados atuais do licenciamento da produção imobiliária com a inserção de empreendimentos verticalizados nas bordas e fronteiras desses territórios²³, evidenciando a fragmentação e pressão a

23 Destaca-se como exemplo o caso da rua Pinto Martins, antigo limite da AEIS Alto do Juruá, que foi suprimido durante o processo de revisão do PDN. Em que pese a vedação de verticalização naquela fração territorial desde a década de 1990, a rua foi completamente recriada com a substituição das residências unifamiliares por edifícios residenciais multifamiliares – processo que agora se intensifica mediante a inserção de torres mais altas facilitadas pelo novo gabarito instituído pelo PDN 2022.

que estão submetidos. Além disso, são frequentes as pressões do mercado imobiliário formal para convencer a opinião pública da necessidade de valorização e ocupação desses territórios por novos empreendimentos – geralmente com preços elevados, o que implica na relocação da população residente para áreas periféricas da Região Metropolitana de Natal (RMNatal). Tais empreendimentos são frequentemente justificados com alegações de promoção do desenvolvimento urbano e de redução da criminalidade nas localidades e em seus respectivos entornos.

Tais questões são representativas de um contexto mais amplo, no qual a mancha urbana contínua da RMNatal se destaca pela reprodução do espaço como mercadoria, marcada pela generalização e consolidação do mercado imobiliário residencial nas áreas centrais e litorâneas de intenso interesse turístico do município. Nesses territórios, predomina uma tipologia habitacional verticalizada e mais onerosa. O processo de acumulação de capital, sustentado por políticas que garantem a reprodução contínua de investimentos privados, sobrepõe-se aos interesses públicos e revela uma lógica territorial moldada pela busca do lucro. Essa lógica se manifesta por meio da destruição criativa – um mecanismo que transforma o espaço urbano em uma paisagem desigual, dispersa e fragmentada. Essa paisagem é perceptível em determinadas localidades, onde qualidades essencialmente visuais – como a presença de infraestrutura, o padrão das edificações e os acessos viários – denunciam áreas vantajosas para aqueles que dispõem de meios econômicos para nelas se inserir.

O espaço, enquanto condição e meio do processo de reprodução econômica, torna-se um elemento estratégico articulado à flexibilização dos regramentos urbanísticos, viabilizando a aplicação de investimentos do capital – isto é, a conversão do dinheiro em solo urbano como forma de garantir o rápido retorno do capital, seja na forma de lucro, seja de sobrelucro.

Para isso, emergem novas estratégias de acumulação, concebidas de forma integrada, que envolvem uma ampla articulação entre os diversos segmentos do setor imobiliário e outras frações do capital, sob a coordenação ativa do Estado. Esse arranjo consolida novos regimes urbanos, nos quais os instrumentos de gestão e planejamento passam a operar em sintonia com os interesses do mercado.

Assim, nesse novo ciclo imobiliário, o planejamento urbano local movimentava a urbanização contemporânea, à medida que os gestores públicos e o setor privado sustentam a ideia de que o capital só pode se realizar mediante a adoção de novas estratégias que condicionem o espaço urbano como lugar de produção; entretanto, esta produção do espaço está condicionada à reprodução da moradia em locais específicos da metrópole, para públicos consumidores específicos, notadamente aqueles que podem pagar. E o restante da população? e o passivo urbanístico e ambiental existente? Qual a agenda de planejamento, para qual cidade estamos falando? Questões para acompanharmos as próximas desventuras do PDN na Cidade do Sol.

6. Bibliografia

AGORARN. **A Natal do futuro e os dois anos do novo Plano Diretor**. Natal, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://agorarn.com.br/coluna/a-natal-do-futuro-e-os-dois-anos-do-novo-plano-diretor/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano**, jan./abr. 2020, p. 229–254.

ATAÍDE, R. M. C. **Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal – 1984/1994**: o desafio para incluir, a exclusão que permanece. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança de Cidades, 2010.

BRASIL. Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Capítulo II – Da Política Urbana. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. **Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. **Antipode**, v. 34, n. 3, dez. 2002, p. 349–379.

CARVALHO PINTO, V. O Plano Diretor: instrumento básico da política urbana. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, ano 1, n. 2, 2005, p. 27–50.

DUARTE, M. C. S. **Espaços especiais urbanos**: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2011.

FECOMÉRCIO RN. **Prefeitura apresenta principais mudanças e atualizações do Plano Diretor de Natal.** Natal, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://fecomerciorn.com.br/noticias/prefeitura-apresenta-principais-mudancas-e-atualizacoes-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Diretor da FIERN destaca que mudanças no Plano Diretor são estratégicas para recuperar a competitividade na cidade.** Natal, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.fiern.org.br/diretor-da-fiern-destaca-que-mudancas-no-plano-diretor-sao-estrategicas-para-recuperar-competitividade-na-cidade/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FÓRUM DIREITO À CIDADE. **Propostas à minuta do Plano Diretor de Natal 2007.** Conferência Final. Natal: UFRN; Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/05/ALTERACOES-A-MINUTA-DA-PREFEITURA_PARA-CONFERENCIA_Final_Compilado.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.

GONZALEZ, S. J. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano.** Bogotá: Universidad de los Andes; CEDE; Ediciones Uniandes, 2010.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2005.

LEÔNCIO, E. M. C. G. **Tributação municipal e dinâmica imobiliária: análise do IPTU e do ITBI à luz da captura de mais-valias urbanas na RMNatal.** 2023. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/55384>. Acesso em: 05 out. 2024.

LIMA, H. A. S. **Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016.** 2018. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26386>. Acesso em: 05 out. 2024.

MARICATO, E. O nó da terra. **Revista Piauí**, edição 21, jun. 2008. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>. Acesso em: 11 jul. 2024.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU – Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015.

MARICATO, E. Terra urbana e a Constituinte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 14, 27 ago. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/127581>. Acesso em: 07 maio 2024.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, 1976, p. 309–332.

MONTE-MÓR, R. L. M. Urbanização, sustentabilidade, desenvolvimento: complexidades e diversidades contemporâneas na produção do espaço urbano. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M. (Org.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

MOREIRA, S. M. C.; DANTAS, G. A. F.; SILVA, A. F. C. da. Uma cidade em transição: a construção dos problemas urbanos à luz dos estudos Serete (anos 1960 a 1970). **Acervo**, v. 36, n. 1, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/download/1882/1855?inline=1>. Acesso em: 22 ago. 2024.

NATAL (Município). **Álvaro Dias sanciona revisão do Plano Diretor e projeta chegada de mais investimentos para Natal**. Prefeitura do Natal, 07 mar. 2022. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-36426.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

NATAL (Município). **Dados dos alvarás de demolição e construção disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Natal**. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/dados-licenciamento>. Acesso em: 10 out. 2024.

NATAL (Município). **Lei Complementar nº 007, de 1994**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 1994.

NATAL (Município). **Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal, 2022.

NATAL (Município). **Lei nº 082, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal, 2007.

- NATAL (Município). **Plano de Urbanismo e Desenvolvimento para Natal**. Natal/São Paulo: SEMPLA / Escritório Serete S/A Engenharia, 1968.
- RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, 2007.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, Caderno Pólis 4, 2001, p. 5–9.
- ROLNIK, R. Planejamento urbano ou especulação? Entrevista concedida à Agência Pública. **Podcast Agência Pública**, episódio 81. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fswJMhFLv00>. Acesso em: 21 abr. 2025. Trecho entre 25min41s e 28min01s.
- SANTOS JÚNIOR, O.; MONTADON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2011.
- SILVA, A. F. C. da. **O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal** – RN. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergência inesperada em tempos difíceis. **Caderno Metrópole**, v. 20, n. 43, p. 841–864, set./dez. 2018.
- STONE, C. N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. In: **Journal of Urban Affairs**, v. 15, n. 1, 1993, p. 1–28. Disponível em: <https://mesopolhis.fr/wp-content/uploads/2022/02/2.-Stone-1993-Journal-of-Urban-Affairs-1.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

TV TROPICAL. **Desenvolve Natal: plano diretor**. Reportagem exibida em 12 jan. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YQZWRktyRKk>. Acesso em: 21 jun. 2024.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Ilusoes_Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

Sobre os autores

435

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA

Professor do Instituto de Políticas Públicas (IPP), do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e vice-coordenador do Observatório das Metrópoles Núcleo RM Natal.

RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ e PPGAU/UFRN) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, núcleo Natal.

ÉRICA MILENA CARVALHO GUIMARÃES LEÔNCIO

Professora substituta do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DAPGS/ UFRN) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, núcleo Natal.

HUDA ANDRADE SILVA DE LIMA

Professora substituta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ/ UFRN) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, núcleo Natal.

RODRIGO SILVA

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/ FAU/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrópoles, núcleo Natal.

CAPÍTULO

12

**INSTRUMENTOS DO
ESTATUTO DA CIDADE
NO PLANO DIRETOR DO
RECIFE:
DESAFIOS PARA
OPERACIONALIZAR A
FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE
E DA PROPRIEDADE E
AMPLIAR O ACESSO AO
'DIREITO À CIDADE'**

1. Introdução

Os Planos Diretores Municipais (PDM) são os principais instrumentos de ordenamento territorial previstos na legislação urbanística brasileira, especialmente na Constituição Federal de 1988 – no Capítulo II, da Política Urbana, Art. 182 – e no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, notadamente em seu Capítulo III, que trata do Plano Diretor (Art. 39 a 42). Com a finalidade de orientar os municípios na promoção do desenvolvimento urbano e da equidade socioespacial, os PDM têm como objetivo central

assegurar o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade (Brasil, 1988; 2001).

No escopo deste capítulo, destaca-se a exigência legal da elaboração do Plano Diretor para os municípios que desejem adotar os instrumentos previstos para o adequado aproveitamento do solo urbano. Sob outro ângulo, considerando que o Estatuto da Cidade compreende os PDM como instrumentos voltados à redução das assimetrias no território municipal, a participação ampla da população em seu processo de elaboração e revisão é aspecto fundamental.

Nesse sentido, o Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata da Gestão Democrática da Cidade, confere papel decisivo aos instrumentos que garantem essa participação, especialmente aos órgãos colegiados de planejamento e gestão (Art. 43, I), responsáveis pela condução da política urbana, incluindo as políticas setoriais, como a de habitação. Os espaços de reflexão e deliberação coletiva – como debates, audiências, consultas públicas e conferências temáticas –, bem como a possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular (Art. 43, II, III

e IV), configuraram os principais mecanismos para a efetivação da gestão democrática da cidade.

Outra obrigatoriedade prevista na legislação nacional diz respeito à revisão dos Planos Diretores Municipais (PDM) a cada dez anos. Essa exigência visa à atualização das diretrizes de desenvolvimento urbano frente às transformações que ocorrem nas dinâmicas socioespaciais ao longo do tempo. Fundamenta-se, assim, na busca por sintonia entre a organização territorial vigente e o conjunto de normativas que regem o ordenamento urbano, tendo como base as múltiplas relações que influenciam a produção social do espaço.

Mais do que apenas revelar o embate entre atores hegemônicos (como o poder público municipal, o mercado imobiliário e o setor da construção civil) e contra-hegemônicos (como os movimentos sociais por moradia), este capítulo busca lançar luz sobre o processo de (re)formulação do Plano Diretor do Recife (PDR-2021), analisando-o a partir de suas dimensões socioeconômicas e políticas, bem como das implicações de seu conteúdo para o acesso ao ‘direito à cidade’ pelas populações mais vulneráveis.

Elaborado entre 2018 e 2020, o PDR-2021 resultou de um processo marcado por forte contestação dos segmentos populares à Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), sobretudo em razão do curto prazo concedido para discutir temas técnicos com os principais afetados: os moradores que vivenciam cotidianamente as desigualdades extremas da cidade. Acelerado de forma a cumprir o prazo legal de revisão – o anterior data de 2008 –, o Projeto de Lei que propunha o novo Plano (PL 28/2018) foi encaminhado à Câmara de Vereadores em dezembro de 2018, após apenas seis meses de discussão pública. Entre sua proposição e aprovação, transcorreram dois anos – incluindo o período crítico da pandemia de COVID-19 –, até a publicação da Lei Complementar nº 02/2021.

No centro das disputas territoriais que marcaram esse processo, destaca-se uma preocupação recorrente: os debates relativos às condições

de permanência da população pobre em áreas que historicamente ocupa. Expressão desse dilema e instrumento urbanístico específico para o enfrentamento da questão de fundo do debate sobre a consolidação dos assentamentos pobres na cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) receberam atenção e foram alvo de debate. As questões acerca de seu papel na melhoria de condições do habitat urbano e expressão do ‘direito à cidade’ e ‘direito à moradia’ foram múltiplas e variadas.

A discussão em torno das ZEIS se desdobrou em múltiplas frentes.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à **gestão democrática** prevista pelo Estatuto da Cidade, questionou-se a representatividade e a efetividade dos espaços participativos, especialmente do Conselho da Cidade do Recife (ConCidade) e do Fórum do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Em segundo lugar, no campo da **indução ao desenvolvimento urbano e do financiamento das políticas públicas**, os debates centraram-se na importância real das ZEIS como instrumentos de proteção à moradia popular, a exemplo da Habitação de Interesse Social (HIS), e nas condições materiais e financeiras para sua implementação.

Como desdobramento, discutiu-se ainda o potencial de ampliação do enquadramento jurídico das ZEIS para outros assentamentos precários não reconhecidos como tais – as chamadas Comunidades de Interesse Social (CIS), denominadas assim desde 2014, mas ainda ausentes do marco urbanístico local. Por fim, foi abordada a **vinculação entre as ZEIS e a aplicação dos instrumentos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)**, enquanto mecanismos capazes de garantir investimentos públicos e assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana – elemento central da segunda dimensão destacada.

No contexto amplo dessas questões, este capítulo tem como **objetivo analisar as implicações do PDR-2021 quanto à operacionalização dos princípios de participação democrática e de respeito à função social da cidade e da propriedade, entendidos como fundamentos**

para a efetivação do ‘direito à cidade’. Para tanto, busca-se, em um primeiro momento, compreender a aplicação dos **instrumentos de democratização do planejamento e da gestão urbana** no processo de revisão do PDR-2021, a partir de uma leitura que considera o funcionamento das instâncias institucionais, suas atribuições e o papel que desempenham na concepção, implementação e controle da política habitacional.

Com base em uma abordagem dialética, que parte da disputa entre os diversos interesses e modelos de cidade presentes na condução do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, bem como dos marcos conceituais e normativos da legislação urbanística vigente, investiga-se em que medida os princípios mencionados foram efetivamente atendidos. Também se examina a natureza – **redistributiva e/ou democratizante** – dos instrumentos previstos no PDR-2021 e seus impactos concretos sobre as Comunidades de Interesse Social e as Zonas Especiais de Interesse Social.

Por fim, o capítulo propõe uma reflexão sobre as perspectivas que se abrem a partir do novo plano diretor e do atual quadro da política nacional de Regularização Fundiária, especialmente no que diz respeito ao potencial das ZEIS como **instrumentos aptos a promover uma abordagem plena da Reurb-S.**

2. Instrumentos de democratização da gestão urbana: desafios para a participação popular

Ao viés autoritário e tecnocrático ainda presente na condução do planejamento e da gestão urbanos no Brasil, somam-se a fragmentação do conhecimento e o monopólio do saber técnico por um grupo restrito de especialistas, que assume para si a prerrogativa da capacidade e da

autoridade decisória. A persistência desse quadro dificulta a efetivação de uma participação cidadã deliberativa, indo além da mera legitimação de propostas tecnocráticas, e exige a construção contínua de ambientes – institucionais ou não – que favoreçam a ação coletiva e colaborativa.

Fortalecer essa participação requer, antes de tudo, o reconhecimento da complexidade e da multidimensionalidade dos desafios para promover uma inserção popular efetiva na gestão da política urbana. Um ponto de partida fundamental é situar essa disputa no campo da conquista do ‘direito à cidade’, entendido em seu sentido mais amplo: o direito de todos e todas decidirem sobre o modelo de cidade em que desejam morar, trabalhar, encontrar-se, comprar, divertir-se, protestar, entre outras dimensões da vida urbana. Esse conceito *lefebvriano*, isto é, formulado por Henri Lefebvre como o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 1991, p. 117), engloba o direito coletivo à transformação da cidade, exercido por meio da reconfiguração dos processos de urbanização (Harvey, 2014).

Sob essa perspectiva, o ‘direito à cidade’ adquire um caráter ideal e, por vezes, utópico, mas fundamental como horizonte de luta. No contexto de revisão ou elaboração de um instrumento urbanístico como o Plano Diretor Municipal, a participação popular deve ser compreendida como um objetivo a ser permanentemente buscado pelos segmentos sociais progressistas, ainda que nunca plenamente alcançado. Nessa construção coletiva do conhecimento e de seu uso como ferramenta de transformação da realidade, como propõe Paulo Freire, a participação adquire uma dimensão pedagógica e política, com potencial emancipatório.

Considerando a participação como elemento estruturante da formulação e implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade estabelece, no quadro legal nacional, um conjunto de instrumentos voltados à democratização da gestão urbana (Art. 43 a 45), entre os quais se destacam: os órgãos colegiados de política urbana; os

debates, audiências e consultas públicas; e as conferências sobre assuntos de interesse urbano.

Sobre esses temas, o Instituto Pólis publicou, em 2001, um material de referência fundamental: o “Estatuto da Cidade: Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos”. Apesar do tempo decorrido, o documento permanece atual e relevante, ao detalhar os instrumentos, suas origens, objetivos e formas de aplicação. Além disso, oferece reflexões e alertas tanto para os gestores públicos municipais, responsáveis pela elaboração e execução do Plano Diretor e da Política Urbana, quanto para os cidadãos, ao destacar a importância do conhecimento e da cobrança de seus direitos à participação e à transparência na gestão orçamentária e financeira.

Os apontamentos do *Guia* do Instituto Pólis oferecem importantes contribuições à análise aqui desenvolvida, especialmente no que se refere à decisão política, por parte do Executivo e do Legislativo, de investir – ou não – em um processo efetivamente participativo que contribua para a definição da política urbana, condição indispensável à aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Entre os alertas centrais, destaca-se a advertência de que “órgãos colegiados ou encontros de participação popular não podem ser tratados como simples legitimação de políticas pré-concebidas”. É fundamental, portanto, que haja investimento público consistente em processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, “dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições” (Instituto Pólis, 2001, p. 194).

Essas recomendações partem do reconhecimento das profundas assimetrias no acesso à informação, atribuindo ao Executivo a responsabilidade de criar condições institucionais e operacionais para uma gestão democrática que partilhe, de fato, o poder decisório com a sociedade. Tal gestão deve garantir o cumprimento das deliberações

coletivas desde a concepção até a implementação das políticas urbanas, especialmente aquelas voltadas à habitação de interesse social.

O *Guia* também chamava atenção para os “efeitos de alta perversidade social e urbanística” resultantes de processos não participativos, bem como para o risco de elaboração de planos e leis urbanísticas cujos parâmetros reflitam apenas os padrões de apropriação do espaço típicos das elites urbanas. Denunciava-se ainda a persistência de práticas como a aprovação de alterações de zoneamento e leis de uso do solo orientadas por interesses setoriais, comumente articuladas nos bastidores da Câmara Municipal (Instituto Pólis, 2001, p. 194)

Duas décadas após a promulgação do Estatuto da Cidade e da disponibilização desses instrumentos aos municípios e seus munícipes, a participação popular segue sendo limitada, especialmente no que diz respeito aos debates sobre a concepção, execução e monitoramento das políticas públicas urbanas.

Considerando que a cidade constitui um espaço de conflitos e disputas – no qual os diversos agentes da produção do espaço urbano se organizam para intervir em sua configuração –, é preciso reconhecê-la, conforme defende Roberto Lobato Corrêa (1989, p. 9), como um espaço “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas”. Dessa forma, a efetivação da participação popular não deve depender exclusivamente da vontade política dos governos. É necessário o exercício constante do controle social e da pressão política para garantir a implementação dos instrumentos de gestão democrática.

Nesse sentido, além dos espaços institucionais já existentes, como o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade) e o Fórum do PREZEIS, outros atores sociais se organizaram para acompanhar e intervir no processo de revisão do PDR-2021. Dois blocos se destacaram nesse

cenário: a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redeprocidade), criada em 2016 para defender os interesses do setor da construção civil e dos agentes imobiliários; e a Articulação Recife de Luta (ARL), formada em 2017 por ONGs, associações de moradores, coletivos, movimentos sociais e grupos acadêmicos, com o objetivo de defender as demandas populares e reivindicar uma participação ampla e efetiva no processo (Rocha; Lima, 2022).

As reuniões do ConCidade e de suas instâncias técnicas constituíram o principal palco das disputas em torno dos artigos do Projeto de Lei. Por um lado, esse espaço institucional foi tensionado por representantes da ARL, entre os quais universidades e membros do PREZEIS, que buscaram ecoar as vozes e propostas populares. Por outro, em diversas ocasiões, com o apoio do poder público municipal, prevaleceram deliberações favoráveis aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil. Ressalta-se, ainda, que os debates tanto no ConCidade quanto nas audiências públicas e na Conferência Final foram conduzidos majoritariamente em linguagem técnica, o que dificultou a atuação dos representantes populares. Em vários momentos, esse segmento se posicionou sem compreender plenamente o conteúdo e os interesses em disputa, muitas vezes assumindo posturas contrárias aos seus próprios interesses.

Entre os instrumentos previstos no Sistema de Planejamento Urbano Participativo e de Gestão Democrática (Art. 188), o PDR-2021 contempla o Fórum do PREZEIS e o Fundo Municipal do PREZEIS. Reitera, assim, as disposições da Lei do PREZEIS, ao definir esse Fórum (Art. 192) como o “espaço institucional de articulação e deliberação dos diversos segmentos que integram o PREZEIS, composto por representantes do poder público e da sociedade civil e com o subsídio das câmaras técnicas de urbanização, legalização e de orçamento e finanças”. Estabelece ainda que o Fundo do PREZEIS deve ser gerido pelo Fórum, conforme disposto na Lei nº 15.790/1993

Apesar disso, tais instrumentos de gestão democrática não foram implementados de forma articulada, de modo a ampliar concretamente o acesso ao direito à moradia. Além disso, o conjunto das legislações urbanísticas subordinadas ao PDR-2021 ainda não foi revisado. Permanecem em vigor as Leis Ordinárias de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997) e de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996), ambas instituídas na década de 1990. Embora tenham passado por alterações pontuais, essas normas continuam pautadas por princípios de desenvolvimento urbano que não respondem adequadamente aos desafios contemporâneos enfrentados pelo Recife, marcados por elevados índices de desigualdade socioespacial e crescente vulnerabilidade frente aos impactos socioambientais das mudanças climáticas globais.

Da mesma forma, o modelo de gestão para a implementação das diretrizes do PDR-2021 ainda não foi efetivado. Os instrumentos vinculados ao acompanhamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano, bem como o próprio Fundo do PREZEIS, permanecem inoperantes ou com funcionamento limitado, dificultando a ampliação do acesso ao ‘direito à cidade’ por meio dos espaços institucionais de gestão democrática criados para esse fim.

Ademais, observa-se uma retração na participação dos movimentos sociais, tanto no ConCidade quanto em suas câmaras técnicas, desde o encaminhamento do Projeto de Lei nº 28/2018 à Câmara Municipal. Esse esvaziamento foi agravado não apenas pela interrupção do processo ocasionada pelas restrições da pandemia de COVID-19, mas também pelo desinteresse institucional em fomentar debates remotos sobre temas centrais e estruturantes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), cujo conteúdo é altamente técnico e, muitas vezes, de difícil acesso para os segmentos populares.

As duas últimas reuniões do ConCidade ocorreram em 2023, em formato híbrido. Na 21ª Reunião, realizada em 10 de novembro, foi apresentado o Relatório da Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente sobre a regulamentação do instrumento urbanístico Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), sendo votados os destaques da minuta do Projeto de Lei correspondente. Já na 20ª Reunião, realizada em 31 de maio, discutiu-se o Relatório da Câmara Técnica de Saneamento sobre o Plano Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, e foi votado o decreto que o regulamenta.

Durante os debates sobre a regulamentação do EIV, a Câmara Técnica de Planejamento propôs a retirada do instrumento da Cota de Solidariedade da minuta do Projeto de Lei, sob a justificativa de que o tema exigiria maior aprofundamento. A proposta foi levada à votação e aprovada pela maioria das representações, sendo encaminhada à plenária do ConCidade com o conteúdo restrito apenas ao EIV. Um ano após essa decisão, a Câmara Técnica ainda não retomou a discussão sobre a Cota de Solidariedade, evidenciando o enfraquecimento do papel do ConCidade no acompanhamento da implementação do Plano Diretor, especialmente no que se refere ao aprofundamento de instrumentos urbanísticos relevantes para a efetivação do ‘direito à cidade’, bem como à elaboração das novas Leis de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo.

Em relação ao Fórum do PREZEIS, embora as reuniões mensais tenham sido mantidas, suas pautas têm se restringido a discussões pontuais, sem articulação direta com a formulação e a execução da política habitacional municipal. A gestão pública tem demonstrado baixa responsividade às demandas oriundas desse espaço. Como exemplo emblemático, a coordenação do Fórum encaminhou ofício aos secretários municipais listando pendências antigas, muitas das quais sem qualquer resposta até o momento. Entre as principais reivindicações, solicitava-se a disponibilização orçamentária e financeira de R\$ 50.000.000,00 no Fundo

do PREZEIS, a fim de viabilizar ações aprovadas ao longo de mais de dez anos e ainda não executadas por ausência de recursos.

Como estratégia de pressão, em 24 de maio de 2024, a realização do Fórum do PREZEIS foi transferida do auditório da Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife) – onde normalmente ocorrem as reuniões da coordenação e da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) – para o auditório da sede da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR). A mudança de local teve como objetivo garantir visibilidade e buscar interlocução direta com o Executivo municipal. No entanto, nem o prefeito nem qualquer secretário compareceram ou enviaram representante. Na ocasião, foi protocolada uma “Carta dos Integrantes do PREZEIS ao Prefeito do Recife”, assinada por todos os representantes do segmento popular, reforçando as reivindicações pendentes. Até o presente momento, não houve qualquer resposta ou justificativa oficial da gestão municipal.

O fato é que, desde 2005, a execução de obras e os processos de regularização fundiária em algumas ZEIS têm ocorrido sem a participação efetiva das instâncias previstas no modelo de gestão compartilhada do PREZEIS. Isso se deve, em grande parte, ao desmonte da estrutura técnica que dava suporte às COMUL, o que resultou na perda de centralidade política desse espaço democrático, que, nos seus primeiros 15 anos, teve papel fundamental na condução da política habitacional popular no Recife (Rocha *et al.*, 2022). Na prática, o modelo institucional permanece formalmente em funcionamento, mas esvaziado de condições materiais e institucionais para garantir uma participação significativa dos segmentos populares. A expectativa é que essa forma de condução se mantenha na próxima gestão municipal, considerando que o atual prefeito João Campos (PSB) foi reeleito para um segundo mandato.

3. Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano no Plano Diretor Recife de 2021: desafios ao 'direito à cidade'

450

Retomando a reflexão proposta pelo “Estatuto da Cidade: Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos”, é importante destacar que os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano estão profundamente interligados aos mecanismos de financiamento da política urbana. Nesse sentido, torna-se estratégico compreender as múltiplas possibilidades de aplicação dos instrumentos urbanísticos, inclusive de maneira combinada, conforme suas finalidades: seja para fins de arrecadação e redistribuição de recursos, seja para fins de controle do uso do solo e regulação do mercado de terras.

Diante dessa complexidade, o *Guia* chama atenção para os riscos de desequilíbrio entre essas duas vertentes de aplicação, advertindo que “o desequilíbrio entre estas vertentes pode gerar [...] uma demanda ainda maior de investimentos por parte do poder público” (Instituto Pólis, 2001, p. 142). Em outras palavras, a ausência de uma estratégia articulada que combine instrumentos de planejamento, controle e arrecadação pode resultar na ineficiência das políticas urbanas e na ampliação das desigualdades socioespaciais, ao invés de sua mitigação.

No Recife, como em outras metrópoles brasileiras, a concentração de investimentos públicos e privados em determinadas áreas do território provoca valorização imobiliária, estimula a retenção de terrenos para fins especulativos, gera conflitos de uso e sobrecarga das infraestruturas urbanas existentes. Por outro lado, diante da sobreoferta de empreendimentos voltados às classes médias, acentuam-se os contrastes urbanos: precariedade nas condições de habitabilidade nas periferias e ociosidade de áreas bem infraestruturadas nos centros históricos. Os reflexos desse desequilíbrio, no caso do Recife, manifestam-se em duas direções: de um lado, o

espraiamento da malha urbana; de outro, a intensificação da ocupação de assentamentos precários dispersos pelo tecido da cidade. Em ambos os casos, a limitada capacidade de expansão das redes de infraestrutura e serviços públicos – como saneamento básico e mobilidade urbana – impacta diretamente a qualidade de vida da população, especialmente a mais pobre.

Para enfrentar essa problemática, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos que ampliam a capacidade de intervenção do poder público, para além de seu papel tradicional de normatização e fiscalização do uso e ocupação do solo. Trata-se de instrumentos que visam regular o mercado de terras e promover a função social da cidade e da propriedade. Entre eles, destacam-se os instrumentos indutores do desenvolvimento urbano, com finalidades arrecadatórias ou regulatórias, os quais incidem sobre o planejamento urbano e a política fundiária. Em última instância, têm como objetivo redistribuir as mais-valias fundiárias urbanas, promovendo justiça espacial e social.

Mais uma vez, as orientações do *Guia* se mostram pertinentes ao indicar que “os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimento dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infraestrutura” (Instituto Pólis, 2001, p. 141). Ainda segundo o documento, o desequilíbrio entre as vertentes arrecadatória e regulatória pode gerar sobrecarga de investimentos por parte do poder público, com efeitos adversos à sustentabilidade das políticas urbanas (idem, p. 142).

Entre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano elencados no Estatuto da Cidade, encontram-se: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC, arts. 28 a 31); a Transferência do Direito

de Construir (TDC, art. 35); o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC, arts. 5º e 6º); o IPTU Progressivo no Tempo (IPTU-P, art. 7º); a Desapropriação mediante pagamento em Títulos da Dívida Pública (art. 8º); o Direito de Superfície (DS, arts. 21 a 24); o Direito de Preempção (arts. 25 a 27); as Operações Urbanas Consorciadas (arts. 32 a 34); e o Consórcio Imobiliário (art. 46). Embora apresentem diferentes características e aplicabilidades, todos esses instrumentos visam contribuir para o equilíbrio do ordenamento territorial e a efetivação da função social da propriedade, devendo constar nos Planos Diretores e ser regulamentados por leis específicas.

No caso do PDR-2021, um avanço significativo foi a adoção de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico unitário para todo o território municipal ($CA = 1$), o que estabelece um potencial construtivo igual à área do terreno. Tal medida representa um importante passo na aplicação de instrumentos redistributivos das mais-valias urbanas, conforme previsto no Estatuto da Cidade, ao vincular o direito de construir à função social da propriedade e à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Além do CA básico, o PDR-2021 definiu coeficientes máximos de aproveitamento (CA máx) para cada zona da cidade, que podem ser atingidos mediante o pagamento pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou pela aplicação da Transferência do Direito de Construir (TDC).

Vários desses instrumentos já foram regulamentados no âmbito do PDR-2021: a OODC (Lei nº 18.900/2022), a TDC (Lei nº 18.901/2022), o PEUC, o IPTU-P e o DS (Lei nº 18.966/2022). Anteriormente, foi instituída a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), por meio da Lei nº 18.863/2021, que organiza o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SIMHIS) e define parâmetros para a elaboração e revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Quanto aos instrumentos compensatórios e de financiamento da moradia popular, o PDR-2021 (arts. 116 e 173) prevê a constituição e o uso do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU). A gestão do FDU deve ser realizada pelos órgãos de planejamento urbano, sob controle social do ConCidade, e os recursos arrecadados devem ser direcionados para a Habitação de Interesse Social (HIS), o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), além de obras de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. O artigo 121, §6º, do PDR-2021 determina que, no mínimo, 70% dos recursos oriundos da contrapartida da OODC devem ser aplicados em HIS, regularização fundiária e urbanística em áreas ZEIS, e no mínimo 15% destinados à promoção da mobilidade ativa.

Por fim, no escopo do financiamento e da indução ao desenvolvimento urbano, o artigo 192, §6º, do PDR-2021 reafirma a existência do Fundo Municipal do PREZEIS, instituído pela Lei nº 15.790/1993. No entanto, apesar de sua importância institucional, esse instrumento segue, há quase duas décadas, inoperante, em razão da fragilização do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS (Lei nº 16.113/1995), tornando-se, na prática, um mecanismo praticamente inócuo (Rocha, 2017; Rocha *et al.*, 2022).

Para enfrentar essa problemática, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos que ampliam as possibilidades de intervenção do poder público para além de sua função tradicional de normatização e fiscalização do uso e ocupação do solo, de forma a permitir a regulação do mercado de terras com vistas à promoção da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido, os instrumentos indutores do desenvolvimento urbano – sejam de natureza arrecadatória ou regulatória – buscam incidir tanto sobre o planejamento urbano quanto sobre a política fundiária e, em última instância, promover a função social da cidade por meio da recuperação das mais-valias fundiárias urbanas.

Mais uma vez, as recomendações do *Guia* apontam caminhos relevantes para essas mudanças. O documento destaca que “os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimento dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infraestrutura” (Instituto Pólis, 2001, p. 141).

Entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC, arts. 28 a 31) e a Transferência do Direito de Construir (TDC, art. 35). Também fazem parte desse conjunto o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC, arts. 5º e 6º); o IPTU Progressivo no Tempo (IPTU-P, art. 7º); a Desapropriação mediante pagamento em Títulos da Dívida Pública (art. 8º); o Direito de Superfície (DS, arts. 21 a 24); o Direito de Preempção (arts. 25 a 27); as Operações Urbanas Consorciadas (arts. 32 a 34); e o Consórcio Imobiliário (art. 46). Embora apresentem características e aplicabilidades distintas, todos esses instrumentos têm como objetivo comum contribuir para o reequilíbrio do ordenamento territorial e para a efetivação da função social da propriedade, devendo constar nos Planos Diretores e ser regulamentados por legislação específica.

No âmbito do PDR-2021, um passo importante foi a adoção de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico unitário para todo o território municipal (CA = 1), o que significa um potencial construtivo equivalente à área do terreno. Essa medida representa um avanço na aplicação de instrumentos redistributivos da mais-valia urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade, ao vincular o direito de construir ao cumprimento da função social da propriedade e à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Além do CA básico, o PDR-2021 institui coeficientes máximos (CA máx) específicos para cada zona da cidade, os

quais podem ser atingidos mediante a compra de potencial adicional por meio da OODC ou da aplicação da TDC.

Alguns desses instrumentos já foram regulamentados por leis específicas: a OODC (Lei nº 18.900/2022); a TDC (Lei nº 18.901/2022); o PEUC e seus sucedâneos; o IPTU-P e o DS (Lei nº 18.966/2022). Anteriormente, foi instituída a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), por meio da Lei nº 18.863/2021, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SIMHIS) e define parâmetros para a elaboração e/ou revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

No que se refere aos instrumentos compensatórios e de financiamento da moradia popular, o PDR-2021 (arts. 116 e 173) prevê a arrecadação de recursos destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU). A gestão do FDU cabe aos órgãos de planejamento urbano, sob controle social do ConCidade, devendo os recursos ser aplicados prioritariamente em Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária em áreas ZEIS, e na ampliação de infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços públicos. O artigo 121, §6º, do Plano Diretor estabelece que, no mínimo, 70% dos recursos obtidos com a contrapartida da OODC devem ser destinados à HIS, regularização fundiária e urbanística em ZEIS, e ao menos 15% à promoção da mobilidade ativa.

Nesse contexto de gestão do financiamento e da indução ao desenvolvimento urbano, o artigo 192, §6º, do PDR-2021 reafirma a existência institucional do Fundo Municipal do PREZEIS, criado pela Lei nº 15.790/1993. No entanto, apesar de sua importância como instrumento complementar à política habitacional, o fundo permanece, há quase duas décadas, praticamente inoperante em virtude da fragilização do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS (Lei nº 16.113/1995), como apontam diversos estudos (Rocha, 2017; Rocha *et al.*, 2022).

Constata-se, portanto, que os instrumentos discutidos não têm sido operacionalizados de forma articulada, dentro de um modelo de gestão capaz de implementar e acompanhar efetivamente o PDR-2021, de modo a ampliar o acesso ao direito à moradia. Como já mencionado, embora alguns desses instrumentos tenham sido regulamentados, ainda não foram revistas legislações estruturantes, como a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996), cuja atualização é fundamental para garantir coerência e articulação entre os dispositivos legais do ordenamento urbanístico municipal.

4. Instrumentos de Regularização Fundiária: as ZEIS e o conceito de Regularização Plena

Segundo a definição abrangente trazida pelo Instituto Pólis, a regularização fundiária é “o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (Alfonsín, 1997, p. 24 *apud* Instituto Pólis, 2001, p. 152). Essa conceituação alinha-se àquela presente na Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), compreendida como um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, art. 9º).

Essa legislação federal estabelece objetivos específicos para a Reurb, diretamente relacionados ao ordenamento territorial e à promoção do ‘direito à cidade’. Entre os objetivos destacados estão: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda” (inciso III); “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (inciso

V); “garantir a efetivação da função social da propriedade” (inciso VI); “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (inciso VII); “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo urbano” (inciso IX); e “franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (inciso XII) (Brasil, 2017, art. 10).

Como observam Diniz e Pessoa (2024), no que tange ao ‘direito à cidade’, a Reurb deve ser compreendida como um “instrumento de política urbana essencial à promoção da segurança jurídica para a fixação dos moradores de Núcleos Urbanos Informais (NUI)”. No entanto, os autores ressaltam que a regularização fundiária não pode restringir-se à dimensão legal-formal. Por sua natureza, deve articular-se com as dimensões urbanística e ambiental, assegurando condições concretas de usufruto de um habitat digno. Assim, uma Reurb plena deve garantir o acesso a infraestruturas e serviços urbanos de qualidade, a moradia segura e saudável em áreas livres de riscos, além de espaços públicos acolhedores (Diniz; Pessoa, 2024, *op. cit.*). Ademais, esse processo exige a participação ativa da população nas decisões que definem as intervenções a serem realizadas.

O conjunto desses pressupostos define o conceito de **Regularização Plena**, que vai além da legalização da posse e da titulação formal, abrangendo aspectos qualitativos do espaço habitado e suas dinâmicas socioambientais. No Recife, tais princípios já fundamentavam, desde 1987, a política pública de regularização orientada pelo Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) – uma das primeiras iniciativas populares institucionais voltadas à regularização fundiária urbana no Brasil, vigente até os dias atuais.

A gestão do PREZEIS exemplifica uma aplicação concreta da Reurb plena, articulada a espaços de deliberação democrática. No nível local, atuam as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), enquanto,

no plano municipal, o Fórum do PREZEIS configura-se como instância de articulação e decisão coletiva, com o apoio de Câmaras Técnicas temáticas (Urbanização, Legalização, Meio Ambiente, Trabalho e Renda), cuja atuação é pautada conforme as prioridades estabelecidas em cada período de gestão.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, as ZEIS passaram a ser formalmente reconhecidas como instrumentos de regularização fundiária, consolidando sua importância como base legal para o acesso ao direito à moradia. A regularização fundiária de favelas e comunidades urbanas – conforme a nomenclatura atualizada do IBGE (2023) –, bem como de cortiços e imóveis precariamente ocupados, constitui um caminho necessário para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e para a construção de uma cidade mais justa.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o principal objetivo dos instrumentos de regularização fundiária é resgatar a cidadania e melhorar a qualidade de vida das famílias residentes em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação urbanística, assegurando sua permanência e promovendo a integração dessas áreas à cidade formal. Para tanto, recomenda-se que os processos de regularização estejam integrados à urbanização dos assentamentos. Ademais, para conter o agravamento do déficit habitacional, é fundamental que esses instrumentos estejam articulados com as políticas fundiária e imobiliária, de modo a regular o mercado de terras e ampliar a oferta de solo urbanizado para a moradia popular (Instituto Pólis, 2001, p. 151).

O reconhecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como áreas singulares no tecido urbano fundamenta-se na necessidade de garantir a permanência da população vulnerável em regiões estratégicas da cidade. Esse reconhecimento visa respeitar as características do espaço produzido por essas comunidades, assegurar o acesso a serviços e

equipamentos urbanos, e evitar processos de expulsão – seja por pressão imobiliária explícita ou velada, como nos casos de gentrificação. Ao mesmo tempo, busca-se promover a melhoria das condições de habitabilidade por meio da regularização fundiária e urbanística, possibilitando o acesso à moradia adequada e à infraestrutura necessária.

Com relação ao risco de apropriação, por terceiros, dos investimentos públicos realizados em processos de Reurb-S, o artigo 72 do PDR-2021 determina que “a regularização jurídico-fundiária dos assentamentos habitacionais de população de baixa renda [seja] precedida da transformação da respectiva área em ZEIS”. Essa é uma contribuição notável do Plano Diretor para a efetivação da função social da propriedade urbana.

Ainda que a regularização fundiária com acesso à propriedade seja uma reivindicação histórica das comunidades, inicialmente utilizavam-se instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a Usucapião Especial Urbana e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Com o advento da Lei nº 13.465/2017, passou-se a adotar majoritariamente a Reurb-S com registro de propriedade em nome dos ocupantes ou posseiros. Assim, a vinculação da regularização ao reconhecimento prévio das ZEIS passou a desempenhar um papel garantidor da função social da propriedade.

Por outro lado, nos conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura do Recife como forma de reassentamento decorrente de intervenções públicas, observa-se uma fragilidade: ao se tornarem proprietárias, as famílias passam a ser responsáveis pela manutenção dos imóveis e das áreas condominiais. No entanto, muitas delas não possuem renda suficiente para arcar com as taxas de condomínio, o que pode levar à precarização das condições de moradia e à deterioração precoce desses conjuntos.

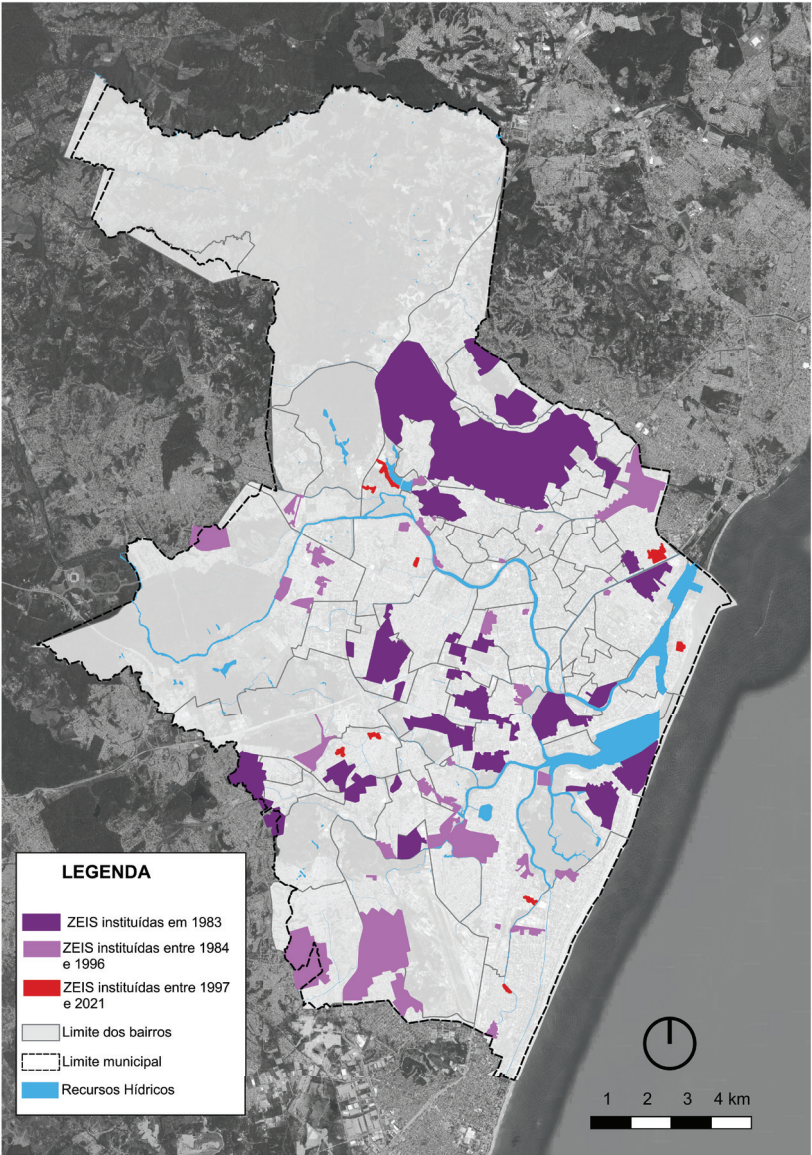
O PDR-2021 (art. 65) define duas categorias de ZEIS. As **ZEIS 1** correspondem a “assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura

básica, que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária, bem como de construção de habitações de interesse social (HIS)”. Já as **ZEIS 2** são “áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização ou conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, que necessitem de regularização urbanística e fundiária, nos termos da legislação específica”.

Em 2014, a Prefeitura do Recife identificou 545 **Comunidades de Interesse Social (CIS)**, ocupadas majoritariamente por população de baixa renda e com infraestrutura urbana precária. Essas comunidades representam cerca de 33% do território do município e abrigam 53% da população recifense (Recife, 2014). Embora muitas dessas CIS estejam inseridas no perímetro de ZEIS já existentes, uma parcela significativa ainda não possui a proteção legal conferida por esse instrumento, tornando suas populações mais vulneráveis à expulsão e a ações de remoção.

Ao longo dos últimos 40 anos, o reconhecimento dos territórios populares como ZEIS – iniciado com sua criação na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511/1983) – foi gradualmente ampliado por diversas legislações urbanísticas. No processo de elaboração do PDR-2021, os segmentos populares reivindicaram o reconhecimento de todas as CIS como ZEIS. O pleito foi parcialmente atendido. Além da criação da **ZEIS Pilar**, outras 162 CIS que já se encontravam dentro do perímetro de ZEIS existentes e mais 55 CIS foram incorporadas a 21 ZEIS pré-existentes, cujos limites foram ampliados. Em síntese, das 545 CIS identificadas em 2014, 218 foram incorporadas a 69 ZEIS 1 no novo Plano Diretor. Posteriormente, com a criação da **ZEIS Rio Azul** (Lei Municipal nº 19.093/2023), anteriormente classificada como CIS, esse número chegou a 70 ZEIS 1.

FIGURA 1:
ZEIS instituídas no Recife entre 1983 e 2021,
Fonte: Observatório PE, Riviane Lopes, 2025



Apesar dos avanços, ainda permanecem **326 CIS sem proteção legal**, desconsiderando, inclusive, as comunidades surgidas após 2015 (Rocha; Lima, 2024). Em relação às ZEIS 2, o PDR-2021 reconheceu inicialmente oito áreas dessa categoria. No entanto, em 2023, o município instituiu mais 13 ZEIS 2, compostas por conjuntos habitacionais existentes, para fins de regularização fundiária, totalizando **21 ZEIS 2** até o momento (Figura 1).

Rocha e Lima (2024) defendem que, para garantir a função social da cidade e da propriedade e ampliar o acesso ao Direito à Cidade pelas populações mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental, é fundamental que o poder público identifique a situação atual das Comunidades de Interesse Social (CIS) surgidas ou modificadas após 2015, visando seu reconhecimento como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Os princípios de respeito à singularidade urbana foram consagrados inicialmente na primeira Lei do PREZEIS, em 1987, e incorporados à Constituição Federal de 1988, cujo artigo 5º consagra o princípio da isonomia. Esse princípio reconhece que tratar de forma igual situações desiguais acentua as injustiças, exigindo, portanto, legislações específicas que assegurem acesso equitativo ao Direito à Cidade, permitindo que assentamentos precários tenham condições e oportunidades semelhantes às das áreas formalizadas.

A cada revisão normativa, como ocorreu durante a elaboração do PDR-2021, os mecanismos de proteção e reconhecimento das ZEIS são tensionados. Nos debates sobre a legislação urbanística, observa-se uma postura ambígua por parte do poder público, que busca equilibrar a função social do espaço urbano com a valorização da propriedade privada, o que frequentemente resulta em uma relação conflituosa entre as ZEIS e as demais zonas de urbanização.

Nos documentos preliminares do PDR-2021, indicava-se que a definição das zonas prioritárias de urbanização teria como finalidade promover maior integração físico-social, aproximando os diferentes padrões de ocupação. Contudo, o texto final do Plano acabou por acentuar disparidades em determinadas áreas da cidade. Diante da crescente pressão do mercado imobiliário sobre territórios populares, os representantes dos segmentos sociais propuseram a criação das **Zonas Especiais de Interesse Social de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS-APC)**. A proposta buscava mitigar os impactos da valorização fundiária e da expansão imobiliária no entorno das ZEIS localizadas em áreas de grande atratividade, como frentes d'água (Brasília Teimosa, Coque, Coelhos, Santo Amaro) e centros comerciais (como Entra Apulso). No entanto, essa proposta, entre outras voltadas à proteção de áreas vulneráveis social e ambientalmente – como praças, parques e frentes de água –, não foi incorporada ao texto final.

Os parâmetros legais de proteção às ZEIS, definidos pela Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/1995), estabelecem, entre outras diretrizes, o limite máximo de 250m² por lote regularizável por família, vedando remembramentos que excedam essa área. Também determinam que qualquer requalificação seja precedida por um plano urbanístico específico, que leve em conta as particularidades morfológicas, tipológicas e socioculturais de cada ZEIS.

Entretanto, o PDR-2021 flexibiliza parâmetros que foram historicamente decisivos para garantir a permanência das populações nas ZEIS. À medida que esses territórios passaram a integrar áreas sujeitas à valorização imobiliária – estimulada pelo adensamento e por investimentos públicos e privados –, intensificou-se o interesse econômico sobre essas regiões. Um exemplo significativo é a permissão para que imóveis localizados em ZEIS adjacentes a eixos de transporte público adotem os parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), desde que aprovados pelo Fórum do

PREZEIS. Ocorre que as ZRU possuem Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo de 5, enquanto as ZEIS 1 têm CA máximo de 2 (Rocha; Diniz, 2021). Essa mudança pode alterar significativamente a paisagem urbana e afetar a dinâmica social das comunidades, ampliando o risco de expulsão velada da população de baixa renda.

A ampliação do potencial construtivo nas ZEIS contíguas às ZRU, aliada ao afrouxamento das restrições ao remembramento de lotes, pode levar a um redesenho do perímetro das ZEIS e à consequente redução das áreas protegidas. Esse risco começou a se concretizar nos últimos dias da gestão do ex-prefeito Geraldo Júlio, com a aprovação do Projeto de Lei nº 24/2020, que permitiu o remembramento de lotes em ZEIS mesmo quando ultrapassado o limite legal de 250m², afetando 12 ZEIS situadas em bairros valorizados da Zona Norte, na chamada Área de Reestruturação Urbana (ARU).

Outro ponto controverso do PDR-2021 foi a definição do CA para as ZEIS. Um CA uniforme (CA = 2) foi estabelecido para todas as ZEIS 1, desconsiderando as especificidades tipológicas e morfológicas de cada território. De acordo com a Lei do PREZEIS, esses parâmetros devem ser definidos por meio de planos urbanísticos específicos. Para as ZEIS 2, foi fixado um CA de 4, valor equiparado ao das zonas de adensamento incentivadas pelo mercado imobiliário, como as Zonas de Ambiente Construído (ZAC), ficando abaixo apenas das ZRU e das Zonas de Centro (CA = 5). Contudo, como não há previsão da aplicação de instrumentos redistributivos como a OODC ou a TDC, não há contrapartida financeira pelo uso do maior potencial construtivo, tornando as ZEIS 2 as áreas com **maior potencial construtivo gratuito da cidade**.

Essa equiparação entre ZEIS 2 e zonas de mercado ignora as diferenças em vocação, localização e perfil socioeconômico. Enquanto as ZAC são ocupadas predominantemente por edifícios destinados à classe média,

as ZEIS 2 têm como finalidade principal a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e a realocação de famílias provenientes de áreas de risco. Nessas áreas, os projetos habitacionais costumam ter até quatro pavimentos e são concebidos sem elevadores, visando à redução de custos de manutenção condominial.

A decisão de elevar o CA nas ZEIS 2 parece refletir uma lógica de verticalização inspirada no padrão do mercado imobiliário, como ocorreu com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em áreas periféricas da Região Metropolitana do Recife (RMR). O PDR-2021 ainda prevê a possibilidade de **parcerias público-privadas** para a requalificação dessas áreas, conforme o artigo 71, §2º, que determina que o poder público crie mecanismos para viabilizar tais colaborações.

Um exemplo concreto dessa abordagem é o estudo encomendado pela Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES) e pelo Porto Digital, apresentado à Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente do ConCidade. O **Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)** para Habitação de Interesse Social (HIS) e Mercado Popular (HMP) busca identificar um banco de terrenos ociosos e propor modelos jurídicos e financeiros para a construção de novas moradias, priorizando ZEIS, CIS e corredores de transporte público. O estudo apontou a possibilidade de construção de mais de 22 mil unidades habitacionais nessas áreas.

As alternativas propostas no EVTEA variam entre edificações de quatro a dezesseis pavimentos, financiadas com recursos públicos ou por meio de parcerias. Um terço do potencial construtivo identificado está localizado em ZEIS, viabilizado pelo aumento do CA estabelecido no PDR-2021. Sem salvaguardas adequadas, tais propostas podem introduzir padrões construtivos destoantes do tecido urbano consolidado, gerando impactos significativos para as populações locais. A depender da implementação

do EVTEA, será possível avaliar se as mudanças introduzidas pelo PDR-2021 irão, de fato, garantir a função social do solo urbano e a equidade no acesso à cidade – ou se abrirão as ZEIS à lógica de exploração do mercado imobiliário. Enquanto isso, a Cota de Solidariedade, mecanismo potencial para financiar a produção de HIS, permanece à espera de regulamentação, apesar de seu alto potencial redistributivo.

5. Considerações Finais

Controlar a expansão urbana em prol de um desenvolvimento sustentável permanece como um dos grandes desafios das cidades brasileiras. Além das consequências da concentração fundiária e da renda – refletidas em desigualdades socioespaciais agravadas sob o modelo econômico neoliberal –, a urbanização tem se consolidado sob a égide do automóvel, dos condomínios fechados e da segregação, distanciando-se de um urbanismo sensível às águas e comprometido com a sustentabilidade. Os resultados desse modelo são evidentes: impermeabilização excessiva do solo, canalização de cursos d'água, verticalização intensa, densidades habitacionais incompatíveis com a capacidade de infraestrutura e serviços públicos, e ocupação desordenada de áreas ambientalmente frágeis. Tais processos, frutos da omissão do poder público em relação a políticas inclusivas, agravam os riscos da crise climática, especialmente para a população social e ambientalmente mais vulnerável.

O recente agravamento da crise econômica, política e sanitária, somado aos retrocessos no campo dos direitos humanos e da democracia, deixou marcas profundas que ainda exigem esforço coletivo para que os princípios da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001 se realizem plenamente nas cidades da década de 2020 e seguintes, marcadas pelas heranças históricas de um Brasil profundamente desigual.

As conquistas advindas da luta pela redemocratização, pela Reforma Urbana, pelo Direito à Cidade e à Moradia, entre outras bandeiras dos movimentos sociais urbanos, lograram inserção no marco jurídico, mas ainda carecem de efetivação na práxis institucional. O desequilíbrio entre a normatização legal e sua implementação concreta impede que essas políticas públicas produzam resultados de justiça socioambiental no território. As experiências da pandemia da COVID-19, por sua vez, introduziram novas dimensões na luta pelo ‘direito à cidade’ – como a segurança alimentar e o acesso a alimentos saudáveis, a promoção da saúde física e mental, a necessidade de ampliação de áreas verdes e de espaços para mobilidade ativa, a adaptação das formas de morar, e a valorização das redes de apoio e solidariedade nas comunidades. Essas são pautas emergentes que precisam ser incorporadas nos processos de formulação e revisão dos Planos Diretores Municipais.

No caso do Recife, foco deste capítulo, a análise aqui desenvolvida se limita à reflexão sobre a abrangência das distintas dimensões que se articulam para o cumprimento dos objetivos do Plano Diretor em vigor, em conformidade com os preceitos da Constituição e do Estatuto da Cidade. Tendo como eixo central o enfrentamento das desigualdades socioespaciais que marcam o território recifense, o capítulo delineou as características do Plano Diretor de 2021 que o aproximam – ou afastam – da promoção efetiva do ‘direito à cidade’.

Essa releitura crítica do Estatuto da Cidade não ignora os desafios enfrentados pelo planejamento urbano desde sua promulgação. A retração da participação social na formulação de políticas públicas e o abandono de iniciativas com foco social e ambiental constituem o pano de fundo das reflexões propostas, particularmente no processo de revisão do Plano Diretor do Recife. Ao tratar de um estudo de caso emblemático dos conflitos entre lutas urbanas e a persistência da desigualdade socioespacial, a utilização metodológica do “Estatuto da Cidade: guia para implementação

pelos municípios e cidadãos”, do Instituto Pólis, mostrou-se útil como referência para analisar as implicações dos instrumentos urbanísticos definidos pelo PDR-2021 – alguns já regulamentados – em contraste com os avanços previstos pelo Estatuto.

A organização do capítulo em três seções contribuiu para explicitar as inter-relações entre os instrumentos analisados. No campo da democratização da gestão urbana, destacou-se o papel das instâncias participativas no processo de elaboração e implementação do PDR-2021. No eixo do desenvolvimento urbano e do financiamento da política urbana, foram abordados os instrumentos que sustentam a operacionalização de decisões capazes de transformar realidades desiguais. Por fim, na discussão sobre regularização fundiária, relacionaram-se os instrumentos definidos no Plano Diretor aos preceitos da Reurb-S, previstos na Lei nº 13.465/2017.

Os resultados alcançados, conforme discutido ao longo do capítulo, revelam contradições marcantes entre os objetivos dos instrumentos do Estatuto da Cidade – voltados à efetivação da função social da cidade e da propriedade e à ampliação do Direito à Cidade – e a forma como vêm sendo aplicados ou, em muitos casos, negligenciados. Essas contradições expressam uma disputa entre duas visões de cidade: a democrática, pautada pela justiça social, e a mercadológica, voltada à valorização fundiária. Ambas se sobrepõem dialeticamente no processo de produção do espaço urbano. A mediação desses conflitos, que deveria ocorrer prioritariamente nas instâncias de gestão participativa previstas em lei, não implica a busca por consensos, mas sim a construção de espaços para o confronto legítimo de ideias, modelos de cidade e perspectivas de futuro.

Essa lógica de confronto não deve depender de concessões do poder público, mas sim da força do controle social, da mobilização, da denúncia e

da resistência a qualquer tentativa de cerceamento do direito à participação por parte dos atores sociais diretamente envolvidos.

Cabe agora às representações da sociedade civil – como o Fórum do PREZEIS e o ConCidade – acompanhar criticamente os desdobramentos das mudanças em curso e atuar com firmeza na elaboração da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, bem como na futura revisão da Lei do PREZEIS.

Espera-se, por fim, que este trabalho estimule uma reflexão crítica que contribua efetivamente para a atuação dos segmentos populares representados nas instâncias participativas de planejamento e gestão da cidade, como o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade), o Fórum do PREZEIS e suas Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), além de outras formas de organização da sociedade civil, como a Articulação Recife de Luta (ARL). Da mesma forma, convida-se à reflexão sobre o papel da universidade pública neste campo, ressaltando a importância de integrar ensino, pesquisa e extensão tanto nas representações institucionais como no diálogo permanente com os movimentos sociais – na construção coletiva de conhecimento e na produção social do habitat.

6. Referências

- ALFONSIN, B. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.
- BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana no território nacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017.
- CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- DINIZ, F. R.; PESSOA, R. A. C. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade**: desafios e oportunidades no Brasil atual. São Paulo: Observatório das Metrópoles, 2024.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do Direito à Cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 1991. Primeira Edição. SP: Ed. Moraes.
- ROCHA, D. M. **Regularização fundiária no Recife**: uma análise da política pública para o direito à moradia nas ZEIS. Recife: PCR, 2017.
- ROCHA, D. M.; DINIZ, F. R. Ordenamento urbano, instâncias participativas e instrumentos de inclusão socioespacial. O Prezeis na revisão do Plano Diretor do Recife. pp. 179–213. In ROCHA, D. M.; LIMA, R. M. C.; SOUZA, M. A. A. (org.) **Moradia Popular no Recife: Políticas Públicas**. Recife: Cepe Editora, 2021.
- ROCHA, D.M.; DINIZ, F. R.; JARDIM, F. O novo Plano Diretor do Recife e o Direito à Moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 14, n.01., 2022, p. 538–580.

ROCHA, D. M.; LIMA, B. A. F. **As ZEIS do Recife entre o direito à cidade e a pressão do mercado imobiliário**. Recife: Observatório das Metrópoles, 2024.

ROCHA, D. M.; LIMA, B. A. F. Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade (Capítulo 10: pp.175 – 189). In: SOUZA, M. A. de A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. de M. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife**. Rio de Janeiro, Letra Capital Editora, 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_RECIFE.pdf.

471

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. de A.; DINIZ, F. R.; NEVES, N. H. S. Trajetória das Políticas de Urbanização de Favelas no Recife. A persistência das ZEIS e do PREZEIS. pp. 133-164. In SILVA, M. N. da; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 398 p. Rio de Janeiro, Letra Capital Editora, 2022.

RECIFE. Lei Complementar nº 02, de 23 de setembro de 2021. **Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008**. Recife: Prefeitura do Recife, 2021. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-complementar/2021/0/2/lei-complementar-n-2-2021-institui-o-plano-diretor-do-municipio-do-recife-revogando-a-lei-municipal-n-17511-de-29-de-dezembro-de-2008> Acesso em 12 set. 2024

RECIFE. Decreto 14.539, 14/12/1988. **Institui o Fórum Permanente do PREZEIS**. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em 20 set. 2024.

RECIFE. Lei municipal 14.947, de 30 de março de 1987. **Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1495/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso: 21 set. 2024.

RECIFE. Lei municipal 16.113, de 06 de novembro de 1995. **Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1612/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias> Acesso em 11 set. 2024.

RECIFE. Lei municipal 15.790, de 10 de setembro de 1993. **Institui e regulamenta o Fundo Municipal do PREZEIS.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1993/1579/15790/lei-ordinaria-n-15790-1993-institui-e-regulamenta-o-fundo-municipal-do-prezeis-e-da-outras-providencias> Acesso em 11 set. 2024.

RECIFE. Lei 16.176, de 09 de abril de 1996. **Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1618/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife> Acesso em 10 set. 2024.

RECIFE. **Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife: Prefeitura da Cidade, SANEAR, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/631933997/Atlas-das-Infraestruturas-Publicas-em-CIS-do-Recife-pdf> Acesso em 9 set. 2024.

RECIFE. Projeto de lei 28, de 14 de dezembro de /2018. **Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal 17.511, 29/12/2008.** Disponível em [https://www.google.com /url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munic%25C3%25ADpio-do-Recife-2018_3.pdf&ved=2ahUKEwiwqtn5p5aJAXVnAlkGHbuSFX0QFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0w5mleCgAU3A-yp7Pyfut0](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munic%25C3%25ADpio-do-Recife-2018_3.pdf&ved=2ahUKEwiwqtn5p5aJAXVnAlkGHbuSFX0QFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0w5mleCgAU3A-yp7Pyfut0). Acesso em 10 ago. 2024.

RECIFE. **20a Reunião Ordinária do Conselho da Cidade do Recife** (31/05/2023). Disponível em <https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/20a-reuniao-ordinaria-do-conselho-da-cidade-do-recife-reuniao-hibrida> e no Canal do Youtube da TV Urbana Recife <https://www.youtube.com/watch?v=FMWKX6bpYJI&t=202s> Acesso em 9 set. 2024.

RECIFE. **21a Reunião Ordinária do Conselho da Cidade do Recife** (10/11/2023). Disponível em <https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/21a-reuniao-ordinaria-do-conselho-da-cidade-do-recife-reuniao-hibrida> e no Canal do Youtube da TV Urbana Recife. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=BOiUXRYGRXY>. Acesso em 9 set. 2024.

SOUZA, M. A. A.; DE LIMA, J. A. G.; ROCHA, D. M. O Estado frente às Desigualdades Socioespaciais. pp.3052 -3068. **Revista Brasileira de Geografia Física** v.17, n.4, 2024 Disponível em: <https://doi.org/10.26848/rbgf.v17.4.p3052-3068>. Acesso em 9 set. 2024.

Sobre os autores

473

DANIELLE DE MELO ROCHA

Professora de Planejamento Urbano e Regional do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e da Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (PPGDU) da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) e pesquisadora do Observatório PE - Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles e pesquisador, ambos os grupos de pesquisa do CNPq vinculados ao PPGDU. Doutora em Geografia e Urbanismo pela Université Paris 3 - Sorbonne Nouvelle. E-mail: danielle.melorochoa@ufpe.br

FABIANO ROCHA DINIZ

Professor de Desenho Urbano e Conservação Integrada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e da Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (PPGDU) da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenador do Observatório PE - Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles e pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), ambos os grupos de pesquisa do CNPq vinculados ao PPGDU. Doutor em Geografia e Urbanismo pela Université Paris 3 - Sorbonne Nouvelle. E-mail: fabiano.diniz@ufpe.br

BRUNO DE ALBUQUERQUE FERREIRA LIMA

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 1997), mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (2013) e doutorando no mesmo programa de pós-graduação. Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE. Integra os grupos de pesquisa Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) e Observatório PE, Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. Representa a UFPE no Conselho da Cidade do Recife (Concidade). E-mail: bruno.ferreiralima@ufpe.br

CAPÍTULO

13

**POLÍTICA URBANA EM
DISPUTA:
CAPITAIS IMOBILIÁRIOS E
FLEXIBILIZAÇÃO
URBANÍSTICA EM BELO
HORIZONTE E NOVA LIMA**

1. Introdução

Este capítulo investiga a relação entre a atuação dos capitais imobiliários e as disputas em relação à política urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), considerando a inserção do tema nas transformações estruturais do capitalismo brasileiro. No contexto da política urbana, observa-se, desde a década de 1980, uma maior permeabilidade das instâncias públicas de regulação e planejamento aos interesses de capitais envolvidos na produção do espaço, incluindo as diferentes modalidades de empresariamento da gestão urbana (Harvey, 2005)

e de neoliberalização do espaço (Brenner; Peck, Theodore, 2012). Sobre o mercado imobiliário, nas duas últimas décadas ocorreram intensas transformações na RMBH, impulsionadas, entre outros processos, pelo forte dinamismo do setor. Tal como as demais regiões metropolitanas, esse setor passou por um ciclo de expansão e valorização seguido de desaceleração, crise e recuperação parcial (Mioto, 2021).

Na escala da política urbana local, situações específicas como a intensa mobilização dos agentes do setor imobiliário contra a implantação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Belo Horizonte, discutida neste capítulo, nos permitem verificar como o contexto neoliberal contribui para ampliar a pressão que o setor imobiliário exerce sobre a política urbana – e, particularmente, em um contexto de emergência de modalidades mais autoritárias de neoliberalização.

Para avançar na correlação entre as informações sobre os lançamentos imobiliários e as disputas em torno da regulação do solo urbano, propomos compreender as especificidades dos agentes e estratégias adotadas pelo setor imobiliário e poder público local utilizando o conceito *bourdiano* de campo de poder (BOURDIEU, 1996). O objetivo foi desvelar

as determinações políticas, econômicas e técnicas que incidem sobre a produção da legislação urbana. Seleccionamos duas situações paradigmáticas da RMBH para avançar na identificação do perfil dos agentes, dos capitais mobilizados e resultados gerados.

A primeira corresponde ao processo de implementação da *Outorga* em Belo Horizonte, durante o período mais acirrado da disputa entre a prefeitura e os agentes do mercado imobiliário. Para isso, foi mapeado o comportamento dos agentes resultante na alteração das regras de implementação do instrumento. A segunda analisa a expansão imobiliária de alta renda no limite entre Nova Lima e Belo Horizonte, destacando duas frentes complementares de pressão sobre a legislação: a pressão pela máxima permissividade de uso e ocupação na área conurbada com Belo Horizonte e a expansão rumo a áreas protegidas por meio de novos loteamentos. Ambas as situações dialogam diretamente com os dados sobre a produção imobiliária analisados para o período.

Entendemos que o campo de poder responsável por produzir a legislação de uso e a ocupação do solo resulta de uma estrutura de relações sociais na qual os agentes do poder público consolidam determinado conjunto de parâmetros e procedimentos. Esse produto é construído, em tese, a partir de critérios orientados pela relação entre as densidades de ocupação praticadas, a capacidade de suporte da estrutura existente e o direcionamento do desenvolvimento urbano conforme princípios colocados, sobretudo, pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/ 2001).

Na prática, contudo, os agentes operam dentro de um espaço de possibilidades restrito e a partir de embates e negociações com os demais agentes do campo que, em sua maioria, pressionam por menores restrições. Esse é o caso, por exemplo, dos agentes diretamente ligados às construtoras, incorporadoras e demais agentes imobiliários, para os quais as oportunidades de investimento deveriam ser pautadas exclusivamente

pelas regras de oferta e demanda de imóveis e pelas possibilidades de capturar a valorização fundiária e abrir frentes de expansão do mercado. Em resumo, interessa a esse segundo grupo de agentes um maior adensamento em áreas já valorizadas, a abertura de frentes imobiliárias em áreas com potencial de valorização e incentivos de diferentes formas à produção imobiliária. Quanto maior o poder desse grupo de agentes, maior a probabilidade de que esses interesses afetem os resultados do campo.

O campo de poder descrito acima possui alta permeabilidade a determinações políticas e econômicas. Por exemplo, uma maior mobilidade financeira dos capitais do setor pressiona por novas lógicas espaciais e estratégia, orientando o comportamento de empresas do mercado imobiliário (Amorim, 2015), gerando produtos imobiliários e pressionando por menor regulação do setor. Existe também uma correlação entre a estrutura dos mercados locais e o modo como ocorre a elaboração e implementação da regulação urbana. Em um mercado orientado pela grande desigualdade entre as empresas líderes do setor e as demais empresas, a alta capacidade do grupo de agentes dominantes em pautar os interesses e estratégias reforça a assimetria do campo e afeta de modo mais contundente seus produtos.

A determinação política é moldada por coalizões com maior ou menor capacidade de pressionar por mudanças na legislação urbanística. Essa configuração gera disputas ideológicas entre os agentes do campo técnico-especialista do planejamento, que se beneficiam – ou não – a cada alternância de poder. Nesse contexto, tanto o atual momento de ‘neoliberalismo autoritário’ quanto a implementação de políticas desenvolvimentistas, vinculadas a megaeventos esportivos, programas habitacionais ou ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), por não romperem com a lógica vigente da produção urbana, contribuíram para consolidar geometrias de poder dentro do campo. Em particular, essas

políticas reforçaram o poder de grandes empreiteiras e empresas do setor imobiliário (Freitas, 2017).

A seguir, antes de dar visibilidade ao modo como os agentes operam na escala local, contextualizamos o modo como transcorre o movimento de pressão sobre a legislação dentro de um contexto de transformação do planejamento orientado a regimes urbanos pró-crescimento e de regulação fraca baseada em transformações mais amplas das relações entre capitalismo e urbanização. Na sequência, apresentamos os dados sobre a produção imobiliária no período entre 2009 e 2023 para, na última parte, detalhar duas situações de conflito entre os agentes do setor imobiliário e poder público em torno da política urbana.

2. Neoliberalização da política urbana no capitalismo “urbano-imobiliário”

A partir da década de 1980, em um contexto de maior globalização do capital, do trabalho e da cultura graças às novas redes transnacionais e informacionais (Soja, 2000), assistiu-se à consolidação da ideologia neoliberal sobre a gestão da economia e da vida social. Uma das facetas desse processo foi a adoção de políticas de desregulamentação, privatização e austeridade, levando ao enfraquecimento e ao desmonte dos Estados *keynesianos* de bem-estar social e de diversas formas de regulação e intervenção pública sobre o capital em favorecimento de uma atuação irrestrita dos mercados (Harvey, 2008). A grande crise do capitalismo global, entre 2007 e 2008, que chegou a ser interpretada como ‘fracasso neoliberal’, acabou abrindo espaço para a ocorrência de variados processos de reestruturação e sobrevivência do neoliberalismo (Brenner; Peck; Theodore, 2012). Por consequência, isso engendrou novas formas de liberalismo autoritário e populista de extrema-direita (Brown, 2019).

Como resposta ao acirramento do processo de globalização e ao desmonte do ‘Estado planejador’, o neoliberalismo passou a advogar pela flexibilização da regulação urbanística normativa e pelo enfraquecimento do planejamento de longo prazo ditado por investimentos públicos. Em troca, exigiu a sua substituição por modelos empresarialistas de gestão urbana, focados no crescimento a curto prazo através de incentivos à iniciativa privada (Souza, 2006). Harvey (2005) investigou a transformação da governança urbana, do modelo gerencialista fordista-keynesiano para uma lógica de empreendedorismo urbano. O autor observa que, diante de um novo contexto de instabilidade política e econômica, reestruturação produtiva e intensificação da competição interurbana, as cidades passaram a adotar uma postura empreendedora. Nesse cenário, destaca-se também a crescente entrada de novos agentes na gestão do espaço urbano, como organizações não governamentais, associações diversas e capitais privados.

Brenner, Peck e Theodore (2012) argumentam que as cidades se tornaram locais estrategicamente centrais no avanço desigual dos projetos de reestruturação neoliberais, sendo também espaços de fracassos políticos e resistência. Ribeiro (2020) chama atenção para a inserção das cidades em uma dinâmica de “capitalismo urbano-imobiliário”, impulsionado pelas respostas cíclicas do capital frente às suas crises estruturais de sobreacumulação. O conceito de “máquina de crescimento urbano” (Molotch, 1976) destaca o papel das “classes rentistas” na articulação de coalizões entre agentes que podem lucrar com o “crescimento da cidade” em situações de crise. Para Arantes (2000), o centro das estratégias das coalizões seria promover projetos de crescimento da cidade com o intuito de gerar uma dinâmica de valorização do solo urbano capturado na forma de renda da terra.

No caso brasileiro, na década de 1990, modelos de planejamento neoliberal e de governança pró-mercado, centrados na precarização de serviços urbanos, privatização, flexibilização e desregulamentação

urbanística, começaram a ser importados (Maricato, 2008). Esse movimento se deu paradoxalmente em paralelo ao fortalecimento, desde a década de 1980, de um “planejamento reformista-redistributivo” associado à Reforma Urbana. Na interpretação de Ribeiro (2020), o golpe parlamentar de 2016 alterou radicalmente a correlação de forças no interior do bloco de poder, na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras. Nesse sentido, teve fim o longo ciclo de experimentos institucionais que vinha conseguindo abarcar projetos contraditórios – reformistas e neoliberais – e intervenções ambíguas nas políticas urbanas. Se a conjuntura anterior permitia a convivência de projetos conflitantes, a inflexão ultraliberal ocorrida no plano nacional criou pressões para que ocorresse uma prevalência do empreendedorismo urbano como modelo hegemônico de governança, somada a uma concomitante deslegitimação de perspectivas reformistas. Essas tendências se aprofundaram durante o governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro (2019-2022), consolidando a passagem para uma fase de neoliberalismo autoritário.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a neoliberalização da política urbana ocorreu por meio de processos articulados. O primeiro deles foi a ampla difusão das Parcerias Público-Privadas (PPP), muitas delas financiadas majoritariamente pelo poder público (Nassif, 2023). Em sete municípios da RMBH, essas parcerias estiveram associadas à criação de secretarias ou grupos gestores específicos para a promoção e contratação de PPPs – todos estabelecidos sem qualquer previsão de mecanismos de acompanhamento ou controle social de suas atuações.

O segundo processo corresponde às transformações massivas na regulação ambiental, marcadas por propostas de flexibilização e pela transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado (Araújo *et al.*, 2023). Essas mudanças resultaram, de modo geral, em menos regras e mais exceções, menor previsibilidade e aumento de decisões caso a

caso, redução da participação e do controle social, e maior orientação das decisões de planejamento pelas oportunidades ditadas pelo mercado.

O terceiro refere-se à intensificação da atuação de empresas de mineração, acompanhada do surgimento de novas formas de legitimação da continuidade de suas operações, por meio da obtenção de consentimento da sociedade local para exploração de áreas específicas (Ferrari *et al.*, 2023).

O quarto processo diz respeito à distorção do papel dos conselhos, especialmente o Conselho Deliberativo Metropolitano (Mendonça; Martins, 2023), que, a partir de 2019, passou a registrar uma redução considerável na frequência de reuniões e nas pautas deliberativas, substituídas por informes das ações do governo. Paralelamente, observou-se o cancelamento de contratos de assessoria para revisão de planos diretores e o corte de recursos destinados à elaboração de planos fundamentais, como o de Habitação de Interesse Social (HIS) e o de Segurança Hídrica.

As frentes acima, quase sempre articuladas a ações de desmonte institucional e formas autoritárias e pouco transparentes de governança, acarretaram impactos específicos sobre a política urbana em toda a RMBH. Neste contexto, o desmonte institucional e a descontinuidade de políticas públicas vêm sendo intensificados pela postura neoliberal dos dois mandatos do governador de Minas Gerais Romeu Zema (2019-2023 e a partir de 2023), remontando também a governos anteriores, sobretudo no modo como foram pensados e conduzidos os grandes projetos de infraestrutura, incluindo o Rodoanel Metropolitano e o amplo programa de concessões de rodovias e equipamentos públicos.

Especificamente sobre a produção imobiliária residencial, a incidência da lógica neoliberal também precisa ser compreendida a partir da estrutura do setor. Segundo Miotto e Denaldi (2021), dentro do setor de incorporação e construção de edifícios no Brasil, o segmento residencial é o maior. Sua

3. Dinâmica da produção imobiliária na RMBH no período 2010-2023

A base de dados da DataZap utilizada para coleta de dados analisados neste capítulo apresenta imóveis lançados nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Nova Lima e Lagoa Santa entre 2007 e 2023. Os dados informam a tipologia (número de quartos ou cobertura), o mercado-alvo (econômico, alta-renda e média-renda), o número de unidades de cada empreendimento, a área líquida de cada unidade, o preço de venda, dentre outras informações. Os dados foram filtrados para cobrir apenas o período em que as datas de lançamento de imóveis variassem entre 2010 e 2023. Isso porque, entre 2007 e 2010, o número de dados observados é reduzido, provavelmente devido ao fato de serem os anos iniciais da pesquisa. Dados duplicados foram corrigidos, restando, ao final, informações sobre 2.124 empreendimentos e 140.373 unidades entre residenciais, comerciais e loteamentos.

Sobre a finalidade dos empreendimentos, quase 87% das unidades são residenciais, 7% lotes e pouco mais de 6% são unidades comerciais. O Gráfico 1 mostra a evolução do número de unidades lançadas por finalidade do empreendimento e, ainda que restritos a uma amostra do mercado imobiliário, dialogam com a dinâmica de crescimento observada na economia brasileira. De uma maneira geral, houve crescimento do número de unidades até o ano de 2014. Os anos de 2015 e 2016 foram anos recessivos para a economia brasileira, com a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) apresentando queda de 3,8% e 3,6%,

respectivamente. O número de unidades lançadas nos municípios em questão reflete esse movimento geral de queda da atividade econômica, revelando certa estabilização da oferta residencial entre 2016 e 2023.

A partir deste ponto, trabalhamos apenas com os dados de empreendimentos residenciais, abrangendo 1.907 empreendimentos e 121.976 unidades. Sobre os segmentos de atuação, conforme apresentado no Gráfico 2, os segmentos econômico e médio-baixo representam a maior parte das unidades imobiliárias lançadas. No período de crise, após 2016, a retração do número de lançamentos é mais significativa nos segmentos médio-baixo e médio. Apesar da diminuição do número de lançamentos de unidades para o segmento econômico, ela passou a representar uma parcela maior do total de lançamentos, atingindo pico em 2020, durante o primeiro ano da pandemia de COVID-19.

Diferenciando os lançamentos por município (Gráfico 3), até 2015, a maior parte dos imóveis haviam sido lançados em Belo Horizonte,

GRÁFICO 1:
NÚMERO DE UNIDADES LANÇADAS POR FINALIDADE
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

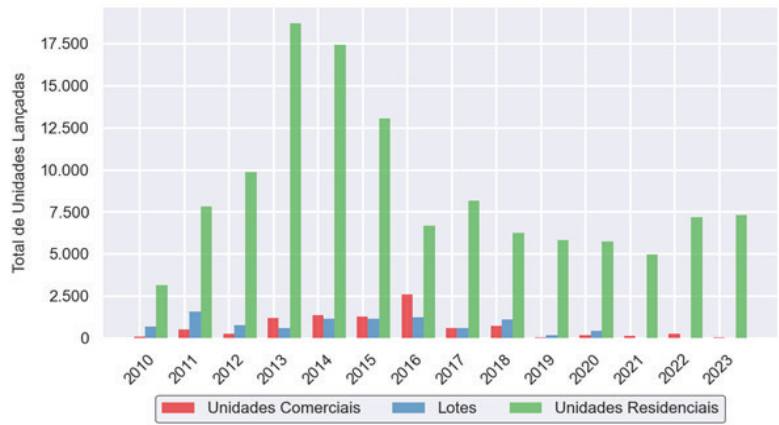
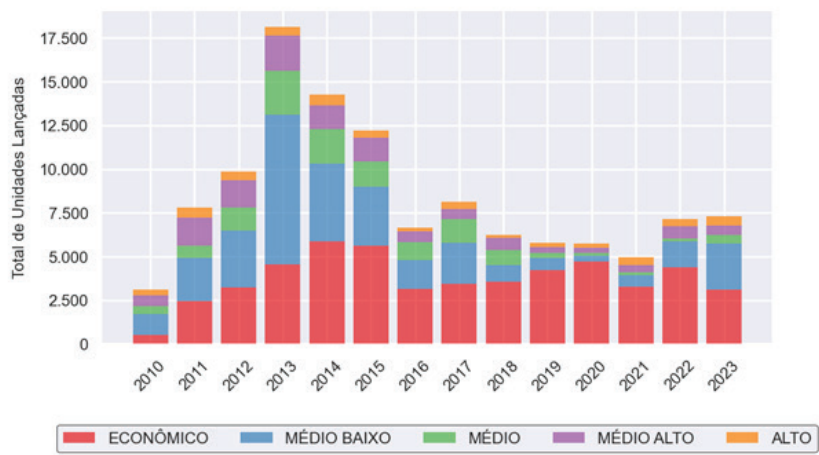


GRÁFICO 2:
NÚMERO DE UNIDADES LANÇADAS POR MERCADO-ALVO
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.



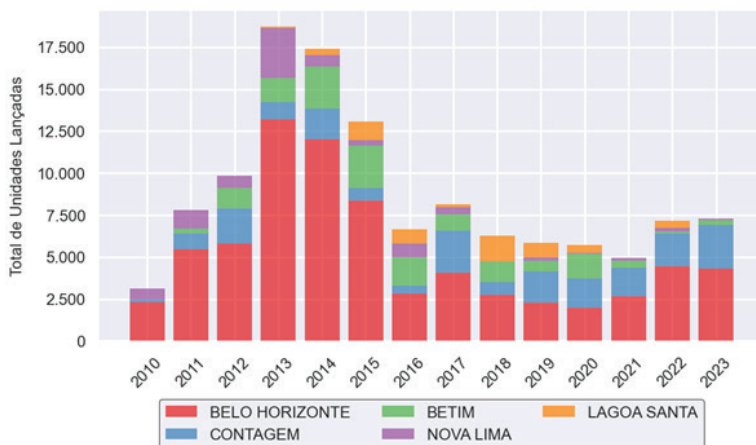
tendência revertida entre 2016 e 2020, quando mais lançamentos passaram a ocorrer nas outras cidades de sua região metropolitana. Nota-se que Nova Lima destacou-se no número de lançamentos, entre 2010 e 2016, e Lagoa Santa, entre 2014 e 2022, apontando para a existência de ciclos próprios nesses municípios. Betim e Contagem, as duas cidades da região metropolitana com maior número de habitantes após Belo Horizonte, também apresentam dinâmicas próprias no período. Enquanto Betim apresentou um nível significativo de lançamentos entre 2012 e 2020, Contagem ganhou destaque entre 2017 e 2023. Vale a pena observar que as duas cidades são o centro do vetor oeste de expansão urbano-industrial da RMBH.

Com relação ao Valor Geral de Vendas (VGV) por município ao longo do período analisado, observa-se que Belo Horizonte concentrou a maior parte do VGV em todos os anos – um resultado que já era esperado, considerando o fato de a capital abrigar os principais ‘bairros nobres’ da

GRÁFICO 3:

NÚMERO DE UNIDADES LANÇADAS POR MUNICÍPIO

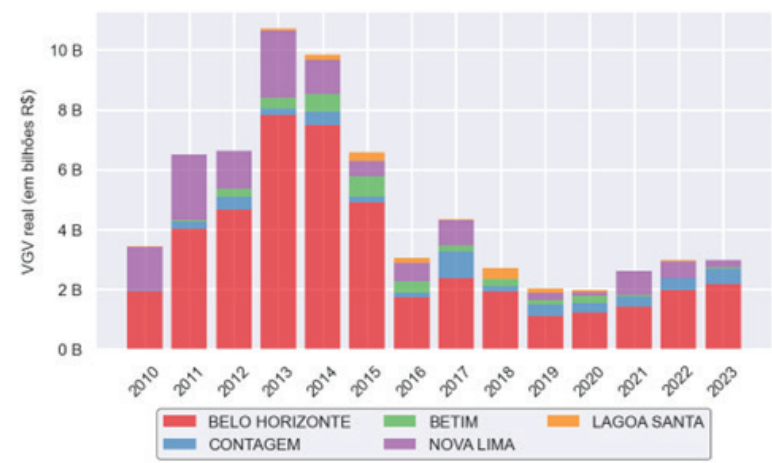
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.



região metropolitana (Gráfico 4). Parte dessa região nobre se estende até o município de Nova Lima, que, embora tenha apresentado um número menos expressivo de lançamentos entre 2021 e 2023, registrou um VGV significativamente superior ao de Contagem – município onde, apesar de terem ocorrido milhares de lançamentos a mais, o valor agregado das unidades lançadas foi inferior.

A análise da evolução da mediana do preço do metro quadrado por município, com valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e ano-base 2023 (Gráfico 5), corrobora a tendência apontada anteriormente. Nova Lima não apenas concentrou um alto VGV no período, mas também foi o único município a registrar aumento no preço real dos imóveis novos. Ainda que as zonas mais tradicionais e valorizadas da região metropolitana estejam localizadas em Belo Horizonte, isso não foi suficiente para garantir a estabilização do preço real dos imóveis na capital ao longo do período analisado. Vale

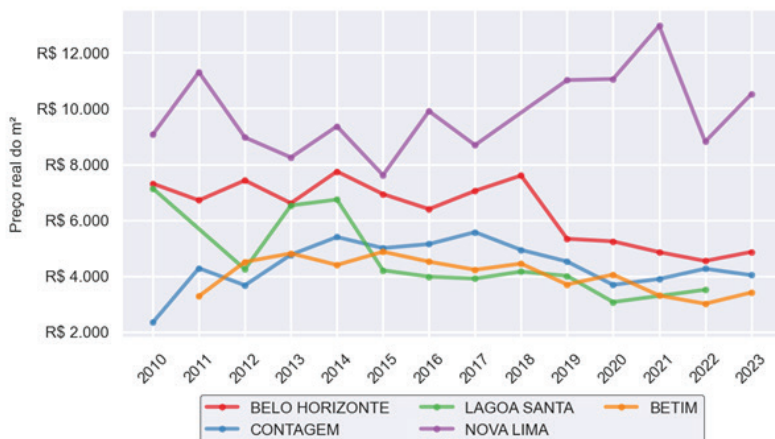
GRÁFICO 4:
VALOR GERAL DE VENDA POR MUNICÍPIO
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.



destacar que os dados se referem exclusivamente ao mercado de imóveis novos. No entanto, como lançamentos e estoque concorrem no mesmo segmento residencial, os preços tendem a seguir padrões semelhantes.

No que se refere à espacialização dos empreendimentos (residenciais, comerciais e loteamentos), a Figura 1 revela que, em todos os intervalos analisados, há um padrão de concentração em bairros específicos, indicando uma descontinuidade na distribuição espacial dos novos lançamentos imobiliários. Considerando a totalidade do período, observa-se que os empreendimentos tendem a se localizar dentro da mancha urbana da RMBH. Duas áreas, em especial, destacam-se como possíveis vetores de expansão dessa mancha urbana: a região ao norte de Nova Lima, na fronteira com Belo Horizonte; e a região nordeste de Contagem, em contato com o município de Ribeirão das Neves e com a regional Pampulha, na capital.

GRÁFICO 5:
EVOLUÇÃO DA MEDIANA DO PREÇO/M² DOS IMÓVEIS RESIDENCIAIS
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.



Por sua vez, a Figura 2 apresenta a distribuição dos empreendimentos, com destaque para o número de unidades por projeto. Nota-se como a maior parte dos empreendimentos são de pequeno porte, concentrando-se em regiões mais consolidadas da mancha urbana, especialmente nas regionais Centro-Sul e Pampulha, em Belo Horizonte. Nota-se, ainda, uma certa concentração de empreendimentos de maior escala no município de Lagoa Santa.

A espacialização dos dados acima poderia ser complementada com outros dados sobre a produção imobiliária da RMBH, onde a expansão urbana observada nas últimas duas décadas foi caracterizada pela tipologia de condomínios fechados, projetos urbanos de grande escala, investimentos em infraestrutura e projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A Figura 3 (à esquerda) a seguir mostra a área total de parcelamentos formalmente aprovados pela Agência RMBH

FIGURA 1:
EMPREENDEIMENTOS IMOBILIÁRIOS RESIDENCIAIS LANÇADOS
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

490

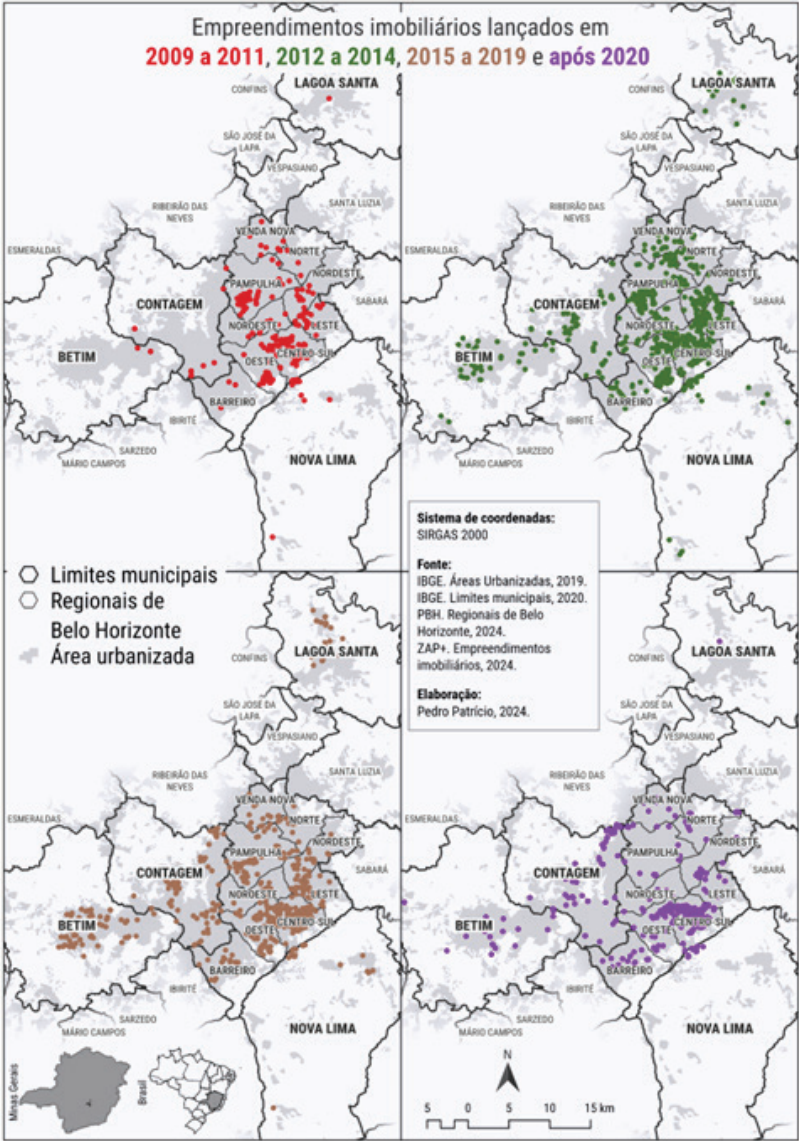
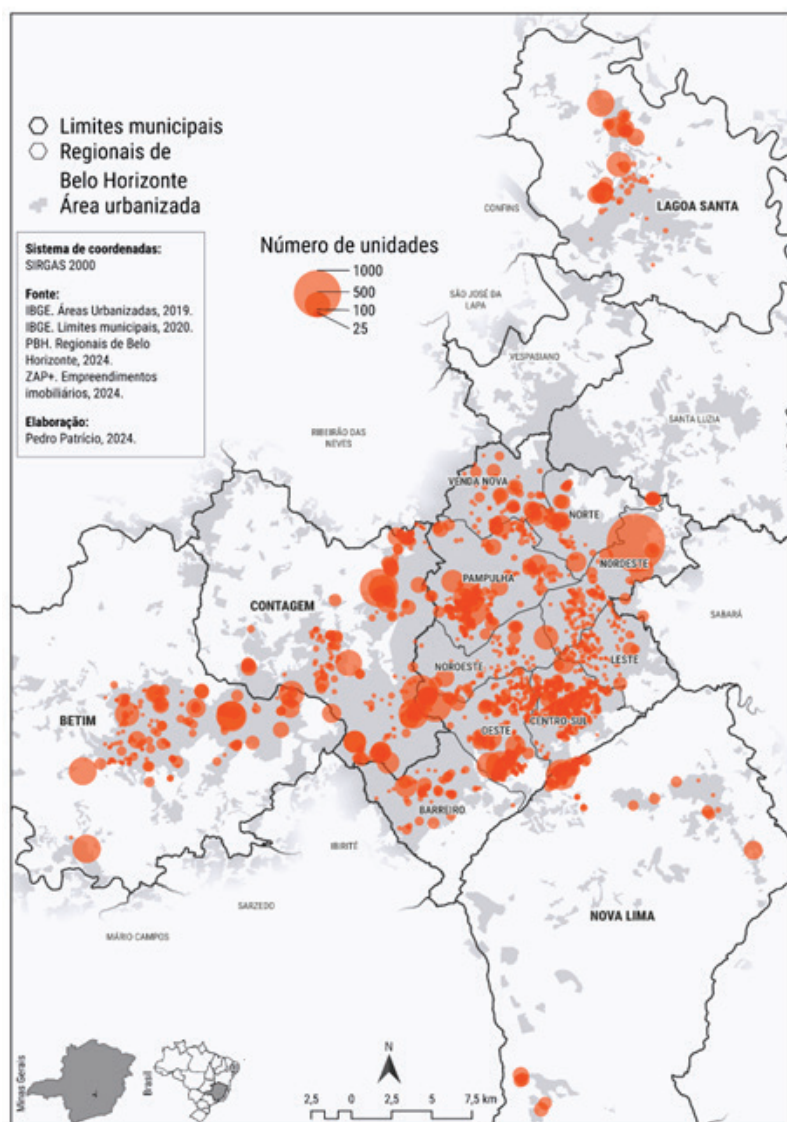


FIGURA 2:
NÚMERO DE UNIDADES LANÇADAS POR EMPREENDIMENTO ENTRE
2009 E 2023

Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.



por município (2000 a 2018), revelando que o parcelamento formal do solo urbano foi particularmente intenso no vetor norte. Essa área recebeu a maioria dos investimentos públicos e privados no período, tornando-se um novo local privilegiado para investimentos imobiliários especulativos, competindo com o vetor sul, mais estabelecido e exclusivo, cujos condomínios fechados de luxo continuaram a atrair grupos mais ricos. À direita, o mapa apresenta a área total de parcelamentos irregulares fiscalizados por município para um período mais curto (2009 a 2018), mostrando que os parcelamentos irregulares superam os aprovados e que mais da metade da área fiscalizada (61%) está concentrada em apenas seis municípios, também nos vetores norte e sul (Tonucci, 2023).

Por fim, no que se refere à participação das construtoras no número total de unidades produzidas (Tabela 1), observa-se uma forte concentração de mercado. As cinco maiores empresas – MRV Engenharia e Participações S/A (19,49%), Direcional Engenharia S/A (10,75%), Construtora Tenda S/A (4,37%), Precon Engenharia Ltda (3,26%) e Emccamp Residencial (3,02%) – respondem, juntas, por aproximadamente 40,89% do total de unidades lançadas no período. A partir da sexta colocada, a participação de mercado por empresa passa a cair gradualmente, revelando uma longa cauda de construtoras com baixa representatividade individual. A tabela evidencia essa fragmentação, listando diversas empresas cuja participação é inferior a 1%, o que caracteriza um mercado concentrado no topo, mas pulverizado entre os demais agentes.

Os números não variam significativamente quando analisamos o Valor Geral de Vendas (VGV) por construtora (Tabela 2), mantendo-se uma concentração expressiva no topo do mercado. As 10 maiores empresas respondem por aproximadamente 41,76% do total, sendo a MRV a líder, com 9,15% de participação. As três maiores construtoras somam, juntas, cerca de 22,64% do mercado. A partir da 20ª posição, a participação individual das empresas passa a ser inferior a 1%, evidenciando novamente

FIGURA 3:
SOMAS DAS ÁREAS DE PARCELAMENTOS ANUÍDOS (À ESQUERDA) E
EMPREENHIMENTOS FISCALIZADOS (À DIREITA) POR MUNICÍPIO NA RMBH
Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pela Agência RMBH.

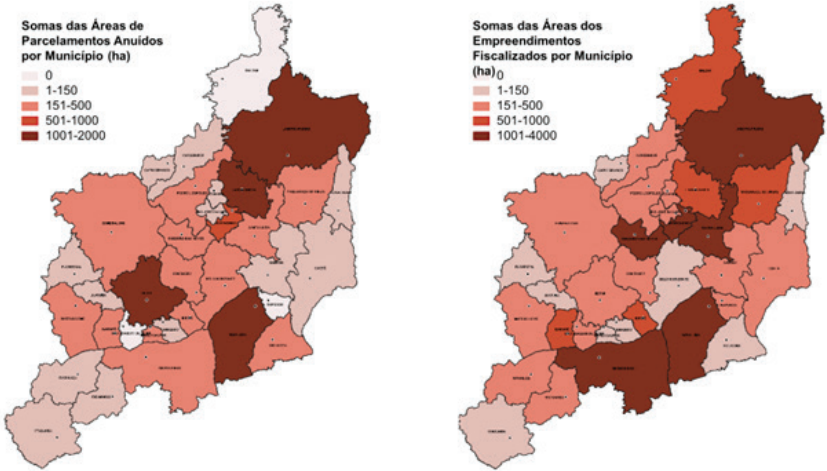


TABELA 1:
PARTICIPAÇÃO DAS CONSTRUTORAS NO NÚMERO TOTAL DE
UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS ENTRE 2010 E 2023
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

CONSTRUTORA	Nº DE UNIDADES	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	PARTICIPAÇÃO ACUMULADA
MRV	23 723	19,49%	19,49%
DIRECIONAL	13 079	10,75%	30,24%
TENDA	5 323	4,37%	34,61%
PRECON	3 968	3,26%	37,87%
EMCCAMP	3 680	3,02%	40,89%
HABITARE	3 539	2,91%	43,80%
AP PONTO	3 123	2,57%	46,37%
MASB	2 495	2,05%	48,42%
PATRIMAR	2 286	1,88%	50,29%
ROSSI	2 017	1,66%	51,95%
OUTRAS	58 485	48,05%	100,00%

a fragmentação entre os demais agentes. Vale destacar que, em sua maioria, as construtoras analisadas também atuam como incorporadoras, reforçando sua centralidade na cadeia produtiva do mercado imobiliário.

Já no setor de incorporação (Tabela 3), a MRV respondeu por 19,45% do número de unidades lançadas. A partir disso, foi seguida pela Direcional (10,21%) e pela Tenda (4,36%), com as três juntas somando 34,02% do total de unidades. As dez maiores incorporadoras representam aproximadamente 50% do volume ofertado.

No que diz respeito ao VGV das incorporadoras (Tabela 4), a MRV tem também a maior participação de mercado individual (9,13% do

TABELA 2:
PARTICIPAÇÃO DAS CONSTRUTORAS NO VALOR GERAL DE VENDAS (VGV) DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS ENTRE 2010 E 2023
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

CONSTRUTORA	VALOR GERAL DE VENDAS (VGV)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	PARTICIPAÇÃO ACUMULADA
MRV	R\$3 873 664 224,00	9,15%	9,15%
DIRECIONAL	R\$3 190 901 747,00	7,53%	16,68%
PATRIMAR	R\$2 524 796 576,00	5,96%	22,64%
CONARTES	R\$1 510 297 827,27	3,57%	26,21%
HABITARE	R\$1 318 785 516,00	3,11%	29,32%
MASB	R\$1 234 420 366,00	2,91%	32,23%
LÍDER	R\$1 134 953 468,00	2,68%	34,91%
CAPARAÓ	R\$1 123 432 833,00	2,65%	37,57%
CANOPUS	R\$1 023 134 588,06	2,42%	39,98%
CONCRETO	R\$752 031 669,60	1,78%	41,76%
OUTRAS	R\$24 669 930 077,62	58,24%	100,00%

total), seguida pela Direcional (7,10%) e Patrimar (6,33%). As 10 maiores incorporadoras juntas detêm aproximadamente 40,18% do mercado.

A concentração de mercado, e as vantagens competitivas a ela associadas, possibilitam aos agentes dominantes uma maior capacidade de impor seus interesses sobre as tendências do mercado, os padrões de preços e, mais diretamente relacionado ao tema deste estudo, sobre a disputa e a formação de coalizões em torno da regulação do uso e ocupação do solo. Observa-se, ainda, que essa concentração se manifesta tanto na atividade de construção quanto na de incorporação, deslocando a centralidade da dinâmica imobiliária para além do canteiro de obras. Trata-

TABELA 3:
PARTICIPAÇÃO DAS INCORPORADORAS NO NÚMERO TOTAL DE
UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS ENTRE 2010 E 2023
 Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

INCORPORADORA	Nº DE UNIDADES	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	PARTICIPAÇÃO ACUMULADA
MRV	23 723	19,45%	19,45%
DIRECIONAL	12 455	10,21%	29,66%
TENDA	5 323	4,36%	34,02%
PRECON	3 968	3,25%	37,28%
EMCCAMP	3 680	3,02%	40,29%
HABITARE	3 277	2,69%	42,98%
AP PONTO	2 971	2,44%	45,42%
MASB	2 757	2,26%	47,68%
PATRIMAR	2 700	2,21%	49,89%

TABELA 4:
PARTICIPAÇÃO DAS CONSTRUTORAS NO VALOR GERAL DE VENDAS
(VGV) DE UNIDADES RESIDENCIAIS LANÇADAS ENTRE 2010 E 2023
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap..

INCORPORADORA	VALOR GERAL DE VENDAS (VGV)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL	PARTICIPAÇÃO ACUMULADA
MRV	R\$3 873 664 224,00	9,13%	9,13%
DIRECIONAL	R\$3 013 582 387,00	7,10%	16,23%
PATRIMAR	R\$2 687 986 163,00	6,33%	22,56%
CONARTES	R\$1 510 297 827,27	3,56%	26,12%
MASB	R\$1 319 395 066,00	3,11%	29,23%
HABITARE	R\$1 233 810 816,00	2,91%	32,14%
CAPARAÓ	R\$943 960 317,00	2,22%	34,36%
CANOPUS	R\$915 248 745,06	2,16%	36,52%
CYRELA	R\$800 477 898,00	1,89%	38,40%
CONCRETO	R\$752 031 669,60	1,77%	40,18%
OUTRAS	R\$25 388 007 500,62	59,83%	100,00%

se de um cenário em que um número reduzido de empresas, atuando como centros decisórios e produtores do espaço, detém capacidade efetiva de reconfiguração da paisagem urbana.

4. Disputas na política urbana: os casos de Belo Horizonte e Nova Lima

Retomando a estrutura do campo de poder, observa-se que, além de a produção imobiliária orientar em grande medida a conformação do espaço metropolitano, o elevado capital dos agentes do setor lhes permite disputar com o poder público local a definição da legislação urbanística e das políticas públicas. Em Belo Horizonte, o setor de planejamento se consolidou a partir de uma forte herança institucional progressista,

marcada pela experiência de democracia participativa entre 1992 e 2008. Esse período resultou na formulação de uma legislação urbanística mais integrada e orientada por princípios progressistas, com maior articulação entre o setor técnico e a participação da sociedade na definição das políticas públicas (Caldas, 2023). No entanto, essa consolidação institucional da política urbana não se reproduz de forma homogênea nos demais municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), onde especificidades políticas locais moldam resultados distintos. Em muitos casos, a maior assimetria de poder favorece os interesses do setor imobiliário. A seguir, analisamos duas situações específicas que ilustram esse argumento.

4.1. OUTORGA EM BELO HORIZONTE

O conflito entre os agentes do setor imobiliário e do poder público em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Belo Horizonte poderia ser dividido em três momentos: (a) o recuo dos agentes de mercado na Conferência de Política Urbana; (b) a construção da narrativa pró-mercado em diferentes frentes; e (c) a alteração no instrumento e o adiamento de sua implementação.

Nesse processo, ficou evidente o interesse e a capacidade de organização do setor imobiliário em tentar impedir mudanças na lógica de apropriação dos benefícios provenientes do processo de urbanização. Isso fez com que a implementação de instrumentos orientados à captura da valorização da terra ocorresse de forma lenta e que enfrentasse a resistência de incorporadores e proprietários de terras (Caldas, 2023).

Na primeira Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, realizada em 1999, o embate com o poder público não chegou a ser levado ao limite. Foi apenas na segunda Conferência, realizada entre 2001 e 2002, quando os conflitos se intensificaram. Na ocasião, o chamado setor empresarial

se retirou do evento em protesto contra a aprovação da *Outorga* em áreas destinadas ao adensamento e à mudança de uso do solo, sinalizando que não reconheceria as decisões ali deliberadas.

Em 2008, a terceira Conferência voltou a discutir a redução do coeficiente de aproveitamento e a *Outorga*, mas sua regulamentação foi prorrogada como resultado de uma estratégia dos agentes representantes do mercado imobiliário de adiar a definição das regras e de disputar os parâmetros de regulamentação fora do ambiente das Conferências.

Em 2014, em um contexto de forte mobilização política, a quarta Conferência propôs a adoção da *Outorga* e do coeficiente de aproveitamento único.

Em 2018, a quinta Conferência propôs, pela primeira vez, revogar o Plano Diretor vigente e adotar o coeficiente único em todo o município. Neste momento, houve uma maior mobilização para impedir aprovação e o Sinduscon, Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais e um dos principais agentes do setor, deixou a conferência antes do seu término. Em junho de 2018, a cidade enviou a alteração substituta ao legislativo, ação que gerou forte reação do setor imobiliário e estratégias para impedir a aprovação do Plano Diretor.

Nas quase duas décadas transcorridas entre a primeira e a quinta conferência, o poder público avançou na implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade enfrentando, porém, resistência política e do chamado setor empresarial. Não só nas Conferências, mas também no Conselho de Política Urbana, a representação desse setor foi majoritariamente capturada por agentes específicos do mercado imobiliário ou, nas poucas exceções, por agentes alinhados a seus interesses. Isso também foi observado em diversos outros Conselhos ligados à definição da política urbana. Embora seja um caminho legítimo de intervenção dos agentes, na prática, reduz a representação a um grupo reduzido de agentes

dominantes do setor imobiliário, que é o das maiores incorporadoras e construtoras.

Entre o final de 2018 e o início de 2019, o conflito entrou em um segundo momento, exemplificado pelos artigos de opinião publicados pelo canal **MercadoComum**¹. São textos contra o que identificam como “intervencionismo de esquerda” e como essa prática estaria provocando a fuga de construtoras, desemprego, desvalorização de terrenos e, devido à falta de produção de moradia, expulsão de pobres para as periferias (Mercado Comum, 2019a)².

O argumento de que a *Outorga* seria a criação de um novo imposto ganhou corpo nesse mesmo período (Mercado Comum, 2018)³, sempre confrontada a um modelo de maior permissão construtiva como estratégia para desenvolver a cidade, aumentar a arrecadação, gerar maior densidade e diminuir deslocamentos na cidade (Caos Planejado, 2018)⁴. As críticas mencionam os “*técnicos de carreira com fortes vínculos no modelo petista de*

1 MercadoComum é um veículo independente de distribuição gratuita, com sede em Belo Horizonte. De acordo com o site da publicação, em 2024, estava em seu 26º ano de circulação ininterrupta e era direcionado a dirigentes de grandes e médias empresas, autoridades governamentais de alto escalão, instituições, entidades, associações e sindicatos do setor empresarial, além de instituições de ensino superior.

2 MERCADOCOMUM. Os riscos que BH está correndo caso o plano diretor seja aprovado, 15 abr. 2019. Disponível em: https://mercadocomum.com/os_riscos_que_bh_esta_correndo_caso_o_plano_diretor_seja_aprovado/. Acesso em: 10 jul. 2024.

3 MERCADOCOMUM. Plano diretor e suas consequências no mercado imobiliário de BH, 16 jul. 2018. Disponível em: https://mercadocomum.com/plano_diretor_e_suas_consequencias_no_mercado_imobiliario_de_bh/. Acesso em: 8 abr. 2025.

4 JARDIM, T. Novo Plano Diretor de Belo Horizonte: mais um passo para o fracasso. **Caos Planejado**, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://caosplanejado.com/novo-plano-diretor-de-belo-horizonte-mais-um-passo-para-o-fracasso/#:~:text=0%2Onovo%20plano%20agravar%C3%A1%20os,de%20Pesquisa%20econ%C3%B4mica%20Aplicada%2C%20IPEA>. Acesso em 8 abr. 2025.

governança” citando, nominalmente, Maria Caldas e o vereador Léo Burguês (Mercado Comum, 2019b)⁵.

Os artigos dialogam com uma abordagem teórica de forte viés neoliberal presente em outro veículo de comunicação chamado **Caos Planejado**. No artigo “Novo Plano Diretor de Belo Horizonte: mais um passo para o fracasso” (Jardim, 2018), defende-se a densidade nas áreas centrais a partir de modelos urbanos da década de 1960 considerando a premissa de que *“um mercado imobiliário saudável e competitivo leva a produção de imóveis para próximo dos mercados de trabalho, gerando economias de escala e evitando-se custos de transporte”*, condenando a interrupção desse padrão por regimes regulatórios vigentes. Trazendo a discussão para Belo Horizonte, o autor atribui à legislação com menor coeficiente de aprovação o motivo de uma cidade *“dispersa e policêntrica, quasi-acêntrica, com depreciação do centro original e a desintegração do município em multicentros de distintas classes sociais”*. A simplificação chega ao limite de argumentar que *“o modelo de produtividade indica que se Belo Horizonte fosse um município monocêntrico a cidade seria 30% mais produtiva”* para concluir que *“o planejamento urbano das capitais brasileiras pode ser classificado como não orientado para o mercado, no sentido de não permitir que o desenvolvimento urbano responda às demandas por espaço em cada localidade”*.

O argumento é excessivamente superficial e desconsidera condicionantes fundamentais que ajudam a explicar, de forma mais consistente, os problemas enfrentados na área central. O mesmo se aplica à narrativa, igualmente equivocada, de que a *Outorga* elevaria os custos de construção, resultando em menor oferta de imóveis e, em última instância, dificultando o acesso da população ao mercado habitacional. Como argumenta Matta (2023), a *Outorga* não inibe a produção imobiliária

5 MERCADOCOMUM. Plano Diretor, Kalil e a esquerda saem vencedores, mas Belo Horizonte perde feio, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://mercadocomum.com/plano-diretor-kalil-e-a-esquerda-saem-vencedores-mas-a-cidade-de-belo-horizonte-perde-feio/>. Acesso em 8 abr. 2025.

e, ao contrário, pode até incentivá-la. Isso ocorre porque a parcela da valorização fundiária não apropriada pelo poder público torna-se objeto de disputa entre promotores imobiliários e proprietários de terra, abrindo margem para uma diversidade maior de arranjos negociais e, portanto, para a viabilização de novos empreendimentos. Situação que não ocorre quando os empresários imobiliários possuem uma carteira de terras ou quando buscam contrabalançar a atividade imobiliária com a atividade rentista, o que poderia estar relacionado com a hierarquia de empresas que atuam no setor, conforme apresentado anteriormente. No entanto, mesmo que estruturada a partir de argumentos tecnicamente frágeis, a estratégia utilizada pelos agentes do setor imobiliário são eficazes na mobilização contra o planejamento urbano vigente, tornando possível generalização como *“o novo Plano Diretor está sendo repudiado por 27 entidades de classe, dentre elas o Sindicato da Construção (Sinduscon-MG), a Federação das Indústrias (FIEMG), a Associação Comercial e Empresarial (ACMinas), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MG) e outras”* (Jardim, 2018).

Às vésperas da votação do novo Plano Diretor, o portal do Observatório das Metrópoles publicou o artigo “A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte: entrave ao setor imobiliário ou oportunidade para o desenvolvimento da cidade?⁶”, em 30 de maio de 2019, assinado por João Tonucci e Thiago Cannetieri. O artigo buscou desconstruir os argumentos levantados pelo setor imobiliário contra a *Outorga*, valendo-se de argumentos teóricos e de evidências de experiências internacionais de implantação de instrumentos de recuperação do valor do solo.

Os argumentos contra a *Outorga* acima elencados foram replicados em diversos artigos de opinião de maior alcance, sobretudo nos jornais O

6 TONUCCI, J.; CANETTIERI, T. A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte. **Observatório das Metrópoles**, 30 mai. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/a-aprovacao-do-novo-plano-diretor-de-belo-horizonte/>. Acesso em abr. 2025.

Tempo e Hoje em Dia. Um exemplo é a matéria veiculada em maio de 2019 (Moraes, 2019)⁷ intitulada “Preços de imóveis em BH podem subir até 40% com novo Plano Diretor, aponta estudo”. O artigo repete parte dos argumentos anteriormente mencionados e traz para o debate uma série de outros fundamentos e dados.

O primeiro corresponde ao argumento de que *“os apartamentos novos em Belo Horizonte podem ficar entre 30% e 40% mais caros se o novo Plano Diretor for aprovado”* (índice atribuído à pesquisa realizada por Júlio Guerra Torres, membro da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), legitimado por falas como a de Ricardo Catão, diretor imobiliário do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (Sinduscon-MG), que afirma que *“a conclusão é o que já imaginávamos: ficará mais caro morar na cidade”*.

O segundo argumento corresponde à defesa de centros urbanos mais densos e à ideia equivocada de que “estamos indo na contramão das grandes metrópoles do mundo, que estão privilegiando coeficientes maiores nos hipercentros para evitar as longas viagens entre trabalho e residências”.

O terceiro argumenta que Belo Horizonte estaria perdendo investimento para municípios vizinhos como Nova Lima e Contagem.

O quarto argumento defende que o setor precisa manter a recuperação, na qual o novo plano seria *“uma pá de cal sobre a recuperação da construção civil e do mercado imobiliário”* que *“amargaram forte prejuízo durante a crise”*.

E, por último, o argumento de que a *Outorga* corresponderia à criação de um novo imposto. Nesse contexto, a articulação entre a disputa pela

7 MORAES, T. Preços de imóveis em BH podem subir até 40% com novo Plano Diretor, aponta estudo. Hoje em Dia, 13 mai. 2019. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/precos-de-imoveis-em-bh-podem-subir-ate-40-com-novo-plano-diretor-aponta-estudo-1.713818>. Acesso em abr. 2025.

narrativa técnico-especialista dentro do campo (compatibilizando o interesse econômico privado às correntes de planejamento desenvolvimentistas) e a identificação do mercado imobiliário a partir de representações mais amplas (como as denominações “setor industrial”, “setor empresarial” ou “setor produtivo”) fortalecem os agentes dominantes do setor imobiliário e ampliam sua capacidade de afetar a política urbana.

Os artigos acima não foram suficientes para evitar que, em agosto de 2019, o novo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei Municipal n.º 11.181/19) fosse sancionado em meio a um forte embate entre o poder público e os agentes do mercado imobiliário. O lançamento da campanha “Mais Imposto Não” e o chamado “Café com Mercado” foram duas ações relacionadas a esse último embate, “surfando na onda” da polarização política e referindo-se ao Estatuto da Cidade como um “instrumento para a implementação do comunismo” (Canetti *et al.*, 2023). Em 11 de março de 2020, a COVID-19 interrompeu esse segundo ciclo de disputas.

A disputa foi retomada no início de 2023, data em que a *Outorga* aprovada no Plano Diretor de 2019 seria, enfim, colocada em prática. Buscando reverter a derrota do setor imobiliário, dois vereadores, Braulio Lara (Partido Novo) e Ciro Pereira (PTB), apresentaram um documento com propostas de alteração do Plano Diretor elaboradas pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). O documento trazia propostas de incentivo ao investimento privado, desoneração fiscal, normas mais claras de fiscalização, facilitação para a renovação de licenciamento urbanístico, incentivo à proteção de imóveis tombados, descarbonização do transporte, atualização de instrumentos de política urbana e, o mais importante para nossa discussão, a ampliação do prazo de transição para o Novo Plano Diretor e a Outorga Onerosa. Em seguida, a Câmara Municipal de Belo Horizonte enviou solicitação para que o

prefeito Fuad Noman tomasse providências para adiar, no mínimo, por dois anos, a entrada em vigor do art. 356.⁸

Neste momento, um novo ciclo de artigos de opinião e reportagens pró-mercado foram publicados. Em reportagem veiculada pelo jornal **Hoje em Dia**⁹, o presidente do Sinduscon-MG, Renato Michel, defendeu o adiamento da entrada em vigor das novas regras. Michel argumentou que a própria “*prefeitura* já reconheceu que houve falhas na precificação da área extra construída e que isso pode inviabilizar novos projetos e que a expansão do prazo servirá para rediscutir alguns pontos do Plano Diretor”.

Um importante contraponto à mobilização acima foi a elaboração, em 23 de fevereiro de 2023, da nota técnica “Contexto e Impactos do PL 508/2023”, organizada pelo grupo de pesquisa Observatório das Metrópoles¹⁰. O texto destaca a irregularidade de se alterar o Plano Diretor, sobretudo de forma contrária aos seus princípios, diretrizes e objetivos, além de reforçar a falta de embasamento técnico do projeto de lei, sobretudo que justificassem a alteração da taxa de *Outorga* ou que avaliassem seus impactos. Ainda assim, a prefeitura enviou o PL para a Câmara em março de 2023, cuja aprovação ocorreu em 20 dias, alterando assim o Plano Diretor vigente. Contudo, não cabe aqui entrar em detalhes sobre as alterações, que incluem desde novas possibilidades de aquisição de potencial construtivo até mudanças na fórmula de cálculo da *Outorga*.

8 PEREIRA, K. Plano Diretor de BH beneficiou as cidades vizinhas. Adiamento da lei evitará danos ao mercado imobiliário. **O Tempo**, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniaio/kenio-pereira/plano-diretor-de-bh-beneficiou-as-cidades-vizinhas-1.2803871>. Acesso em: 01 jul. 2024.

9 CHIODI, H. Plano Diretor de BH está em jogo para ampliar mercado imobiliário. **Hoje em Dia**, 21 jan. 2023. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/economiaefinancas/plano-diretor-de-bh-esta-em-jogo-para-ampliar-mercado-imobiliario-1.944447>. Acesso em: 01 jul. 2024.

10 NOTA TÉCNICA PLANO DIRETOR DE BH. Disponível em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/03/NOTA-TECNICA-PLANO-DIRETOR-DE-BH.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

A percepção pelos agentes do setor imobiliário e seus aliados políticos de um cenário oportuno para a realização de outras alterações no Plano Diretor resultou em um debate sobre uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Câmara com vistas a suspender o art. 86 do Plano Diretor, dispositivo que impede alterações das regras de uso e ocupação do solo no prazo de oito anos. O argumento utilizado é de que o artigo cria obstáculos para que a Câmara exerça seu papel, “*impedindo a atuação do Poder Legislativo e da própria sociedade civil diante de eventual necessidade de se reexaminar o instrumento que orienta o desenvolvimento urbano da cidade*”¹¹. Um contraponto ao argumento foi apresentado no artigo de opinião “Democracia na política urbana de BH está ameaçada” (Borges; Domingues, 2019)¹², destacando o risco de permitir a modificação do Plano Diretor sem a realização das Conferências de Política Urbana que pautaram as revisões do documento em 2000, 2010 e 2019. Em 22 de junho de 2023, a prefeitura de Belo Horizonte publicou o decreto que, enfim, regulamentou a Outorga Onerosa do Direito de Construir, acatando boa parte das modificações impostas pelos agentes ligados ao mercado imobiliário.

O processo demonstra que a resistência organizada e as estratégias discursivas utilizadas pelos incorporadores e proprietários de terras influenciam o processo e conseguiram retardar a aplicação de instrumentos, favorecendo a manutenção de um *status quo* que atendesse aos interesses do setor. Em relação ao campo de poder, o que presenciamos em Belo Horizonte foi a eficiente coesão entre os interesses das principais construtoras por meio do Sinduscon e Federação das Indústrias do Estado

11 CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Em audiência, setor imobiliário defende redução nos custos da outorga onerosa. 20 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunicação/notícias/2023/03/em-audiência-setor-imobiliário-defende-redução-nos-custos-da-outorga>. Acesso em: 1 ago. 2024.

12 BORGES, M.; DOMINGUES, J. Democracia na política urbana de BH está ameaçada. **O Tempo**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniaio/observatorio-das-metropoles/democracia-na-politica-urbana-de-bh-esta-ameacada-1.3340775>. Acesso em: 1 ago. 2024.

de Minas Gerais (FIEMG) e agentes políticos alinhados com o crescimento do discurso neoliberal orientada pela desregulação e re-regulação de viés autoritário. A estratégia discursiva adotada por esses dois grupos de agentes, amplificadas pelo poder econômico, atacaram frontalmente as instituições de planejamento, acentuando a assimetria de poder e, com isso, afetando o resultado do campo. Neste campo de disputas complexas, em que a mobilização política e ideológica dos agentes econômicos exerce influência significativa sobre as decisões, os municípios com menor capacidade institucional praticamente não ofereceram resistência aos interesses do setor imobiliário, situação descrita a seguir no caso de Nova Lima.

4.2. EXPANSÃO IMOBILIÁRIA E PERMISSIVIDADE URBANÍSTICA EM NOVA LIMA

Nos últimos 30 anos, a expansão urbana de Belo Horizonte em direção ao município de Nova Lima foi orientada pela concentração da propriedade fundiária: no início da década de 2000, 90% do território disponível pertencia a mineradoras e grandes imobiliárias e resultava de áreas mineradas que passaram a abrigar loteamentos privados (Menegale, 2002). Entre o final da década de 1990 e início da década de 2000, segundo Mendonça (2003), o município aprovou aproximadamente 50 loteamentos, a maior parte destinada às faixas de renda mais elevada nos bairros Vila da Serra, Vale do Sereno, Jardim da Torre, Jardim das Mangabeiras e Alto Belvedere. Esse processo foi caracterizado por profundas alterações na legislação de uso e ocupação do solo público de Nova Lima, que resultaram em uma rápida verticalização e empreendimentos do setor terciário avançado, como instituições de ensino superior, sedes de empresas, hotéis, edifícios comerciais e hospitais. O resultado foi a produção de uma área urbana caracterizada por diversos conflitos entre o padrão de expansão urbana, a preservação ambiental e a manutenção da exploração mineral.

A proposta inicial de parcelamento do Vale do Sereno, datada de 1966, foi modificada em 1979, assim como a do bairro Vila da Serra, cuja proposta original de 1981 foi alterada em 1982 (Menegale, 2002). Em ambos os casos, alterações no zoneamento municipal resultaram na liberação de maior potencial construtivo e de uso do solo. A pressão do mercado imobiliário sobre esse vetor de expansão urbana se intensificou na década de 1990, especialmente após a aprovação do bairro Belvedere III, em Belo Horizonte, o que levou a um rápido adensamento dos bairros vizinhos. A partir de 2001, observou-se a ampliação dessas áreas e o aumento dos coeficientes de aproveitamento.

Ainda que seja uma história bastante difundida, é importante recuperar brevemente o histórico do Belvedere III. No ano de 1988, o prefeito de Belo Horizonte, Sérgio Ferrara, nos dias finais de seu mandato, alterou a lei de zoneamento vigente que permitia somente a construção de edifícios unifamiliares, aprovando, de modo irregular, a proposta de alteração de uso apresentada por agentes do mercado imobiliário. A alteração deu início a uma extensa disputa judicial que, em 1994, obrigou o poder público a fornecer o alvará de construção para os 18 projetos que se encontravam em tramitação. Em 1997, mesmo após a aprovação do novo Plano Diretor no ano anterior, havia, segundo Rodrigues (2000), cerca de 30 construtoras e 55 empreendimentos como parte dos projetos aprovados. Em 2000, o número era de 29 edifícios prontos e 44 em construção. O caso do Belvedere III se tornou emblemático por representar não só a fragilidade política da legislação como também as estratégias utilizadas pelo setor imobiliário para se apropriar da valorização fundiária relacionada a alterações na legislação urbana (Hilgert *et al.*, 2024). Mesmo com a sociedade civil mobilizada contra e com inúmeras evidências de problemas urbanos no bairro, a situação nunca foi revertida e os empreendedores não tiveram de arcar com nenhum dos passivos ambientais gerados, situação muito semelhante ao que ocorreu e ainda ocorre em Nova Lima.

Próxima ao limite de Belo Horizonte, uma área de Nova Lima com alta fragilidade ambiental e baixa capacidade de suporte recebeu, em menos de 20 anos, mais de cinco mil unidades residenciais, sendo a maior parte de alto padrão. Em função da menor capacidade institucional do município, sobretudo em contraponto à forte mobilização de gigantes do setor imobiliário. A ocupação começou nos bairros Vila de Serra e Vale do Sereno e, após sinais de saturação, está em expansão no Jardim Montanhês, Vila Naves, Alto Belvedere, Jardim da Torre e Bellagio, além de pressionar áreas do Vale dos Cristais.

Os empreendimentos e as unidades residenciais concentram-se nos bairros Vila da Serra e Vale do Sereno, em sua maioria com padrão alto ou médio-alto. A maior parte dos empreendimentos – cerca de 62% – é do período entre 2010 e 2014, intervalo que também concentra a maior parte das unidades entregues: 74% do total. Ou seja, em apenas quatro anos, foram entregues 4.160 apartamentos, de um total de 5.621 construídos no limite entre Nova Lima e Belo Horizonte entre 2010 e 2023.

A distribuição dos empreendimentos entre as incorporadoras e construtoras no período de 2010 a 2023 é desigual. As empresas que mais lançaram empreendimentos foram: Conartes (7), Masb (6), Patrimar (6), Lincoln Veloso (5) e Cyrela/Líder (5). No entanto, a concentração de unidades é ainda mais acentuada. A Masb responde por quase 28% do total de unidades entregues, seguida pela Patrimar (14%), Even (11%) e Conartes (7,4%).

O processo que resultou em uma legislação permissiva e alinhada aos interesses do mercado imobiliário atravessou toda a década de 1990 e, ainda hoje, influencia a revisão do Plano Diretor vigente. O plano de 1983 teria passado por 24 alterações até a promulgação do Plano Diretor Municipal de 2007, sendo as mais significativas aquelas que modificaram zoneamentos e parâmetros urbanísticos (Curi, 2019). Por exemplo, em

TABELA 5:
NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS E UNIDADES ENTREGUES NA
REGIÃO LIMITE ENTRE NOVA LIMA E BELO HORIZONTE (2010-2023)
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

ANO	EMPREENDIMENTOS ENTREGUES	UNIDADES ENTREGUES
2010	10	400
2011	7	826
2012	4	362
2013	9	1 906
2014	7	666
2015	2	53
2016	3	432
2017	4	254
2018	0	0
2019	3	178
2020	1	52
2021	4	160
2022	4	226
2023	1	106
TOTAL	59	5 621

1991, a Lei nº 1.306 estabeleceu novas diretrizes para o uso e ocupação do solo no loteamento Vila da Serra; em 1993, a Lei nº 1.396 alterou o zoneamento do bairro Vale do Sereno, permitindo maior verticalização e flexibilizando os usos residenciais e comerciais; e, em 1994, a Lei nº 1.368 autorizou novas modificações urbanísticas no Vila da Serra (Curi, 2019, p. 128). Já em 2014, foi iniciada uma nova revisão do Plano Diretor em Nova Lima, mas o processo foi interrompido e só retomado em 2017, com a criação de uma nova comissão responsável por sua condução.

Próximo ao adensamento dos bairros mencionados acima, e na mesma época de aprovação do Belvedere III, as empresas Anglogold e Norberto

TABELA 6:
NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS E UNIDADES ENTREGUES POR
INCORPORADORA/CONSTRUTORA NA REGIÃO LIMITE ENTRE NOVA
LIMA E BELO HORIZONTE (2010-2023)
Fonte: Elaboração própria com os dados da DataZap.

INCORPORADORA / CONSTRUTORA	EMPREENDIMENTOS ENTREGUES	UNIDADES ENTREGUES
ALTTI	1	34
ARTECON	1	28
CAPARAO	2	188
CONARTES	7	418
CONCRETO	2	82
AGMAR	1	32
CANOPUS	1	218
CYRELA - LIDER	5	193
ENGEFOR	1	64
EPO	2	65
EVEN	4	672
FEFAC	1	42
HELBOR	1	96
KATZ	1	50
LCG	3	180
LINCOLN VELOSO	5	249
MASB	6	1.572
MINAS BRASIL	2	172
PATRIMAR	6	794
PHV	2	70
RKM	1	86
TALENT	1	30
TERRAZAS	1	54
VIVER	2	232
TOTAL	59	5.621

Odebrecht propuseram em Nova Lima o empreendimento Vale dos Cristais – bairro planejado a partir de um modelo urbano, nas palavras de seus idealizadores, “mais sustentável” e com regras mais rígidas de ocupação, entre elas, o limite de quatro pavimentos para edifícios. No entanto, desde seus primeiros anos, o rápido adensamento resultou em uma série de problemas urbanos e de infraestrutura.

Em 2021, o Vale dos Cristais foi palco de uma polêmica envolvendo nova flexibilização de uso e ocupação do solo, desta vez, favorecendo um conjunto de edifícios propostos pelas construtoras Patrimar e Somattos, em terreno pertencente à AngloGold Ashanti. Na reportagem “Nova Lima, terra de ninguém e a bandalheira imobiliária sem limites” (Kertzman, 2023), o autor questiona o processo de licenciamento e o Termo de Acordo Judicial (TAJ) firmado em dezembro de 2022, que não apenas autorizou a construção do empreendimento, como também flexibilizou parâmetros urbanísticos no Vale dos Cristais.

Enquanto a primeira etapa do bairro era marcada por unidades unifamiliares e verticalização controlada, como nos empreendimentos Vila Gardner e Vila Green, os novos projetos passaram a prever construções de impacto significativamente maior, como os empreendimentos Vila Hartt e Vila Grimm. Este último previa um conjunto de cinco torres com 15 andares cada – proposta inicialmente licenciada pelo Estado de Minas Gerais e pela Prefeitura de Nova Lima –, mas que, após revisão estabelecida no TAJ, foi reduzido para seis torres com nove andares.

Em síntese, o que se observa de modo recorrente na expansão imobiliária em direção à cidade de Nova Lima nas últimas décadas reflete um padrão de ocupação urbana caracterizado por assimetrias de poder e pela fragilidade institucional do município em face da pressão do mercado imobiliário. As grandes empresas, beneficiadas por legislações urbanísticas flexíveis, têm ditado o ritmo e a forma do crescimento urbano, resultando

em adensamentos verticais de alto padrão em áreas ambientalmente sensíveis, como Vila da Serra, Vale do Sereno e Vale dos Cristais. Nesse processo, observou-se a aplicação de estratégias de ocupação fundiária que favorecem os interesses econômicos em detrimento de uma política urbana equilibrada, refletindo um padrão de desenvolvimento que negligencia o planejamento metropolitano, a preservação ambiental e as necessidades sociais locais.

5. Considerações finais

As transformações na legislação urbanística em municípios da RMBH refletem a relação intrínseca entre o setor imobiliário e as políticas urbanas, influenciadas pelas pressões econômicas e políticas do capitalismo brasileiro desde a década de 1980. O uso do conceito de campo de poder permite desvelar como agentes imobiliários, ao longo do tempo, têm moldado o desenvolvimento urbano e exercido pressão constante sobre a regulação urbana. A resistência do setor a instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Belo Horizonte é exemplo de como estratégias políticas e discursivas foram adotadas ao longo de duas décadas, resultando em modificações legislativas favoráveis ao mercado.

Essas mudanças na legislação, contudo, não são apenas produtos de novas determinações políticas e econômicas, tal como a expressão “passar a boiada” sugere, mas também resultam de um campo de poder consolidado ao longo do tempo. O setor imobiliário utiliza a polarização ideológica e a pressão econômica para contestar o planejamento regulatório, consolidando uma narrativa pró-mercado que molda o debate público e as diretrizes urbanísticas. A expansão rumo a áreas como Nova Lima, por exemplo, foi marcada por legislações flexíveis que beneficiaram grandes empresas, promovendo adensamentos verticais em regiões

ambientalmente sensíveis e exacerbando conflitos com a preservação ambiental. A fragilidade institucional desses municípios permitiu a urbanização desordenada e o crescimento insustentável, com graves impactos no planejamento territorial.

Nesse contexto, as transformações observadas são fortemente influenciadas por um processo mais amplo de ultra-neoliberalização, que vem ocorrendo desde as inflexões políticas dos anos 1980 e 1990. É fundamental mapear onde e com qual frequência essas mudanças legislativas têm ocorrido a fim de entender como os agentes privados moldam a legislação e quem se beneficia diretamente dessas alterações. Notas técnicas e a capacidade do poder público, em tese, deveriam garantir uma regulação mais justa, mas são frequentemente suprimidas ou ajustadas às demandas do mercado. A análise da eficácia e vulnerabilidade da legislação urbana expõe a permeabilidade das instituições às pressões econômicas, e o enfraquecimento progressivo do planejamento de técnico ou participativo, conduzindo a uma mercantilização cada vez maior do espaço urbano.

As conclusões deste estudo reforçam a tese de que o campo de poder da regulação urbana na RMBH é altamente permeável a interesses privados, refletindo uma hegemonia do setor imobiliário e a fragilidade de políticas públicas voltadas para a promoção de justiça social e sustentabilidade ambiental (Tonucci; Freitas, 2020). Esse cenário, reforçado pelas grandes construtoras e mineradoras, intensifica as desigualdades socioespaciais e perpetua um modelo de urbanização que prioriza os interesses econômicos sobre o bem-estar coletivo. A questão que permanece é indagar como reverter o desmonte institucional em curso e desenvolver políticas que promovam uma maior equidade entre os diferentes agentes envolvidos no processo de urbanização.

Por fim, o estudo sugere que, para romper com tal lógica, é preciso fortalecer não apenas os instrumentos técnicos e regulatórios, mas também as estratégias de comunicação e contra-argumentação técnica. É necessário aumentar a visibilidade dos processos de alteração legislativa e promover uma reorganização do campo de poder urbano, em que o interesse público possa prevalecer sobre o privado, garantindo maior justiça nas políticas urbanas.

6. Bibliografia

- AMORIM, W. V. **Planejamento urbano e mercado imobiliário: controvérsias e consensos nas cidades médias de Londrina e Maringá-PR/Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015.
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, R. P. *et al.* Descaminhos e retrocessos da regulação ambiental na RMBH. In: MENDONÇA, J. *et al.* (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 139-150.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779/11836>. Acesso em: 1 ago. 2024.
- BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.
- CALDAS, M. F. **Urban planning and land value capture: case study of Belo Horizonte, Brazil**. Working Paper WP23MC1, Lincoln Institute of Land Policy, 2023.
- CANETTIERI, T. *et al.* O processo de formulação e aprovação do novo plano diretor de Belo Horizonte: tensões, disputas e limites da luta. In: MENDONÇA, J. *et al.* (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 211-224.
- CHIODI, H. Plano Diretor de BH está em jogo para ampliar mercado imobiliário. **Hoje em Dia**, 21 jan. 2023. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/economiaefinancas/plano-diretor-de-bh-esta-em-jogo-para-ampliar-mercado-imobiliario-1.944447>. Acesso em: 01 jul. 2024.

CURI, L. F. **Plano Diretor de Nova Lima: uma abordagem frente aos principais processos de uso e ocupação do solo no contexto do planejamento urbano brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2019.

FERRARI, J.; FONTES, R. B.; SOUKI, L. Governança neoliberal: 'licenciamento social' e responsabilidade social empresarial nos territórios minerados. In: MENDONÇA, J. *et al.* (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 161-168.

FREITAS, D. M. **Campo de poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume, 2017.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo. In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 163-190.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HILGERT, N. A.; KLUG, L. B.; PAIXÃO, L. A. A “criação” do bairro Belvedere III em Belo Horizonte: inovação espacial, valorização imobiliária e instrumentos urbanísticos. In: **Seminário de Diamantina**, 20., 2024, Diamantina. Anais [...]. 2024.

JARDIM, T. Novo Plano Diretor de Belo Horizonte: mais um passo para o fracasso. **Caos Planejado**, 19 dez. 2018. Disponível em: [https://caosplanejado.com/novo-plano-diretor-de-belo-horizonte-mais-um-passo-para-o-fracasso/#:~:text=O%20novo%20plano%20agravar%C3%A1%20os,de%20Pesquisa%20Econ%C3%B4mica%20Aplicada%2C%20IPEA](https://caosplanejado.com/novo-plano-diretor-de-belo-horizonte-mais-um-passo-para-o-fracasso/#:~:text=O%20novo%20plano%20agravar%C3%A1%20os,de%20Pesquisa%20Econ%C3%B4mica%20Aplicada%2C%20IPEA. Acesso em 8 abr. 2025). Acesso em 8 abr. 2025.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATTA, R. F. N. **O processo de construção da outorga onerosa do direito de construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte**. 2023. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2023.

MENDONÇA, J. G. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (org.). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 119-158.

MENDONÇA, J.; MARTINS, M. L. M. Conselho deliberativo da RMBH: frágil arena de negociações e conflitos. In: MENDONÇA, J. *et al.* (org.). **Reforma urbana e direito à cidade: Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 189-198.

MENEGALE, M. B. C. S. **A transformação territorial de um município de tradição mineradora**: estudo de caso sobre a recente ocupação do norte de Nova Lima, circundante à Mata do Jambreiro. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2002.

MERCADOCOMUM. Plano diretor e suas consequências no mercado imobiliário de BH, 16 jul. 2018. Disponível em: https://mercadocomum.com/plano_diretor_e_suas_consequencias_no_mercado_imobiliario_de_bh/. Acesso em: 8 abr. 2025.

MERCADOCOMUM. Os riscos que BH está correndo caso o plano diretor seja aprovado, 15 abr. 2019a. Disponível em: https://mercadocomum.com/os_riscos_que_bh_esta_correndo_caso_o_plano_diretor_seja_aprovado/. Acesso em: 10 jul. 2024.

MERCADOCOMUM. Plano Diretor, Kalil e a esquerda saem vencedores, mas Belo Horizonte perde feio, 17 jun. 2019b. Disponível em: <https://mercadocomum.com/plano-diretor-kalil-e-a-esquerda-saem-vencedores-mas-a-cidade-de-belo-horizonte-perde-feio/>. Acesso em 8 abr. 2025.

MIOTO, B. T. Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 15-32, 22 nov. 2021.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, p. 309-332, 1976.

MORAES, T. Preços de imóveis em BH podem subir até 40% com novo Plano Diretor, aponta estudo. **Hoje em Dia**, 13 mai. 2019. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/precos-de-imoveis-em-bh-podem-subir-ate-40-com-novo-plano-diretor-aponta-estudo-1.713818>. Acesso em abr. 2025.

NASSIF, T. Parcerias público-privadas na RMBH. In: MENDONÇA, J. *et al.* (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 107-118.

PEREIRA, K. Plano Diretor de BH beneficiou as cidades vizinhas. Adiamento da lei evitará danos ao mercado imobiliário. **O Tempo**, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniaio/kenio-pereira/plano-diretor-de-bh-beneficiou-as-cidades-vizinhas-1.2803871>. Acesso em: 01 jul. 2024.

RIBEIRO, L. C. Q. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020. (Texto para Discussão, n. 012).

RODRIGUES, M. G. Zona de fronteira: a expansão urbana recente na zona sul de Belo Horizonte. In: **Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, 1., 2000, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: s.n., 2000.

SOJA, E. W. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Pubs, 2000.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TONUCCI, J. Property-led informality: shifting informal land development from popular housing to middle-class and elite speculation in Belo Horizonte. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 47, n. 4, p. 527-545, 2023.

TONUCCI, J.; CANETTIERI, T. A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte. **Observatório das Metrópoles**, 30 mai. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/a-aprovacao-do-novo-plano-diretor-de-belo-horizonte/>. Acesso em abr. 2025.

TONUCCI, J.; FREITAS, D. M. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. **Cadernos Metrôpole**, v. 22, n. 47, p. 61-84, abr. 2020.

Sobre os autores

519

DANIEL MEDEIROS DE FREITAS

Professor adjunto da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais e do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG). Coordenador do Grupo de Pesquisa Práticas Sociais no Espaço Urbano (PRAXIS-EA/UFMG) e Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Belo Horizonte. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG.

E-mail: daniel-freitas@ufmg.br

JOÃO TONUCCI

Professor Adjunto do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG) e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG). Bacharel em Ciências Econômicas (UFMG), mestre em Arquitetura e Urbanismo (USP) e doutor em Geografia (UFMG). Coordenador do Núcleo de Estudos em Urbanização e Planejamento (NUPE/UFMG), co-coordenador do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Economia Popular e Solidária (Colmeia), e pesquisador do Núcleo RMBH do INCT Observatório das Metrôpoles e do INCT Produção da Casa e da Cidade.

Email: joatonucci@cedeplar.ufmg.br

RAMON TORRES

Consultor em ciência de dados na Tavus. Pesquisador no Observatório do Desenvolvimento (UFMG). Doutorando em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG.

E mail: rsnatorres@gmail.com



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

**HABITAÇÃO
& CIDADE**



LETRAPITAL

ISBN 978-65-5252-222-1



9 786552 522221