



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA**

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

**A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO
URBANA: impactos no déficit habitacional e nas dinâmicas socioespaciais no
território de Macapá/AP**

**BELÉM
2025**

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO URBANA:
impactos no déficit habitacional e nas dinâmicas socioespaciais no território de
Macapá/AP

Trabalho de tese apresentado à banca examinadora como um dos requisitos para a obtenção do título de doutora no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará. Linha de pesquisa: Ações pública e coletiva, território e ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Edila Arnaud
Ferreira Moura

BELÉM
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)**

S237p Santos, Naiara Videira dos.
A produção habitacional no contexto da financeirização
urbana : impactos no déficit habitacional e nas dinâmicas
socioespaciais no território de Macapá/AP / Naiara Videira
dos Santos. — 2025.
228 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Edila Arnaud Ferreira Moura
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Sociologia e Antropologia, Belém, 2025.

1. Financeirização urbana. 2. Política habitacional. 3.
Segregação socioespacial. 4. Macapá/AP. I. Título.

CDD 301.09811

NAIARA VIDEIRA DOS SANTOS

A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO URBANA:
impactos no déficit habitacional e nas dinâmicas socioespaciais no território de
Macapá/AP

Trabalho de tese apresentado à banca examinadora como um dos requisitos para a obtenção do título de doutora no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará. Linha de pesquisa: Ações pública e coletiva, território e ambiente.

Aprovado em: 20/08/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Edila Arnaud Ferreira Moura - Orientadora (PPGSA/UFPA)

Prof. Dr. Carlos Potiara Castro - Examinador Interno (PPGSA/UFPA)

Prof. Dr. Rodrigo Correa Diniz Peixoto - Examinador Interno (PPGSA/UFPA)

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima - Examinador Externo (PPGAU/UFPA)

Prof. Dr. Jovenildo Cardoso Rodrigues - Examinador Externo (PPGEO/UFPA)

Dedico esta tese à memória de meu pai, **Edilson Bastos dos Santos**, homem simples, porém de notável caráter e incansável dedicação ao trabalho.

Foi um pai presente, cuja trajetória de vida foi pautada pela honestidade, pelo esforço e pelo cuidado com a família. Seu exemplo de humildade e perseverança constituiu uma fonte inesgotável de inspiração ao longo de minha caminhada acadêmica e pessoal.

Embora sua ausência seja sentida profundamente, sua memória permanece viva em minhas conquistas.

Que este trabalho seja uma forma de expressar minha eterna gratidão e de homenagear o legado de amor, dedicação e integridade que ele me deixou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de força, sabedoria e inspiração, por ter guiado meus passos e me sustentado em todos os momentos desta jornada.

À minha mãe, **Ana Zeneide Videira**, pelo amor incondicional, apoio constante e incentivo diário, fundamentais para que eu pudesse alcançar esta conquista.

À minha filha, **Ellena Videira**, razão maior da minha vida, cuja presença me motiva a ser uma pessoa e profissional melhor a cada dia.

À minha orientadora, **Profa. Edila Arnald Ferreira Moura**, pela dedicação, paciência e valiosa orientação, cuja experiência e compromisso foram essenciais para a realização deste trabalho.

Ao meu amigo **Ailton Pires de Lima**, pela amizade, apoio e valiosa ajuda ao longo do desenvolvimento deste trabalho, demonstrando parceria e generosidade em todos os momentos em que precisei.

À minha família, em especial a minha irmã **Naiane Videira dos Santos**, pelo carinho, compreensão e por acreditarem em mim, mesmo diante das dificuldades.

Aos amigos, que, de diferentes formas, contribuíram para que esta etapa se tornasse possível, oferecendo palavras de incentivo e gestos de apoio que fizeram toda a diferença.

A todos, minha eterna gratidão por serem parte essencial desta caminhada.

A pobreza, nas cidades, não é apenas a falta de recursos, mas o resultado de um modelo de desenvolvimento que produz a exclusão.

Milton Santos

RESUMO

Esta tese tem objetivo analisar o processo de inserção da cidade de Macapá, capital do estado do Amapá (AP), em contextos de financeirização urbana, com ênfase nas implicações desse fenômeno na formulação e na implementação da política habitacional entre os anos de 2009 e 2020, avaliando seus impactos socioambientais e sua efetividade na redução do déficit habitacional, com foco no PMCMV do Governo Federal. Desse modo, apresentou-se os seguintes questionamentos: De que forma a financeirização da habitação, através do PMCMV, desenvolveu-se na cidade de Macapá/AP entre os anos de 2009 a 2020? Quais são os impactos socioambientais desse processo? A política habitacional implementada tem impactado na redução do déficit habitacional na cidade de Macapá? De que maneira o agente estatal tem atuado na formulação e na execução da política habitacional em Macapá/AP e em que medida sua atuação revela limites e contradições no enfrentamento da desigualdade habitacional em um contexto urbano periférico marcado pela financeirização e pela exclusão socioespacial? A metodologia adotada foi a qualitativa, envolvendo levantamento bibliográfico, análise documental de planos e relatórios oficiais e pesquisa de campo realizada entre julho de 2024 e fevereiro de 2025, com aplicação das técnicas de observação direta e entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos municipais e estaduais. Os resultados indicaram que a financeirização se apresenta em Macapá a partir da presença de atores como construtoras e instituições financeiras na implementação do PMCMV, bem como evidencia-se expansão urbana sobre áreas vulneráveis e intensificação da segregação socioespacial sem reduzir significativamente o déficit habitacional na cidade de Macapá.

Palavras-chave: financeirização urbana; política habitacional; segregação socioespacial; déficit habitacional; Macapá/AP.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the process of inserting the city of Macapá, capital of the state of Amapá (AP) into contexts of urban financialization, with emphasis on the implications of this phenomenon in the formulation and implementation of housing policy, between the years 2009 and 2020, evaluating its socio-environmental impacts and its effectiveness in reducing the housing deficit, with a focus on the PMCMV of the Federal Government. In this way, the following questions were presented: How did the financialization of housing, through the PMCMV, develop in the city of Macapá/AP between the years 2009 to 2020? What are the socio-environmental impacts of this process? Has the implemented housing policy impacted the reduction of the housing deficit in the city of Macapá? In what way has the state agent acted in the formulation and execution of housing policy in Macapá/AP and to what extent does its performance reveal limits and contradictions in confronting housing inequality in a peripheral urban context marked by financialization and socio-spatial exclusion? The methodology adopted was qualitative, involving bibliographic survey, documentary analysis of plans and official reports, and field research carried out between July 2024 and February 2025, with the application of direct observation techniques and semi-structured interviews with municipal and state managers and technicians. The results indicated that financialization is present in Macapá through the presence of actors such as construction companies and financial institutions in the implementation of the PMCMV, as well as evidence of urban expansion over vulnerable areas and intensification of socio-spatial segregation without significantly reducing the housing deficit in the city of Macapá.

Keywords: urban financialization; housing policy; socio-spatial segregation; housing deficit; Macapá/AP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização da cidade de Macapá no estado do Amapá	25
Figura 2 - Mapas da expansão urbana na cidade de Macapá no período de 1990 a 2020	32
Figura 3 - Mapa com os 63 bairros na cidade de Macapá/AP a partir do ano de 2020	33
Figura 4 - Foto do Turmalina Residence, primeiro edifício construído em Macapá acima de 10 andares.....	35
Figura 5 - Registro de convite para audiência pública, discussão do novo Plano Diretor em Macapá	83
Figura 6 - Mapa de Setorização Urbana de Macapá de acordo com o PDDUAM/2004	84
Figura 7 - Mapa de Setorização Urbana elaborado no ano de 2023.....	85
Figura 8 - Localização dos empreendimentos verticalizados em Macapá, acima de 10 pavimentos, no ano de 2024.....	88
Figura 9 - Valor de imóvel à venda no Edifício Catedral Tower Residence, na cidade de Macapá, ano 2025	90
Figura 10 - Mapa com a localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV voltados à Faixa 1, na cidade de Macapá no período de 2009 a 2020.....	92
Figura 11 - Fluxograma para atendimento da Faixa 1 do PMCMV em Macapá.....	95
Figura 12 - Foto do Residencial Macapaba, na cidade de Macapá/AP	96
Figura 13 - Foto do Conjunto Mestre Oscar Santos, na cidade de Macapá/AP	97
Figura 14 - Residencial Miracema, na cidade de Macapá/AP	98
Figura 15 - Foto da entrada do Conjunto Residencial São José na cidade de Macapá/AP	99
Figura 16 - Foto do Conjunto Residencial Açucena na cidade de Macapá/AP	100
Figura 17 - Mapa das áreas de aglomerados subnormais (favelas e comunidades urbanas) nos bairros, município de Macapá (2010)	122
Figura 18 - Mapa das áreas de favelas e comunidades urbanas nos bairros, município de Macapá (2022).....	123
Figura 19 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio nos bairros, município de Macapá (2010).....	126
Figura 20 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio	

nos bairros, município de Macapá (2022).....	127
Figura 21 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio por setor censitário e bairro, município de Macapá (2022).....	128
Figura 22 - Mapa com a localização dos loteamentos estaduais do Amapá na cidade de Macapá	136
Figura 23 - População em situação de rua em Macapá no período de 2016 a 2023	140
Figura 24 - Mapa de distribuição por bairros, na cidade de Macapá, dos beneficiários de aluguel social no ano de 2024	144
Figura 25 - Mapa com a distribuição dos Imóveis irregulares na cidade de Macapá por bairros e por tipologias, ano 2024.....	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento médio anual e absoluto da população em Macapá na série histórica de 1950 a 2022.....	29
Gráfico 2 - Principais formas de abastecimento de água nos domicílios permanentemente ocupados em Macapá, no ano de 2022 (%).....	45
Gráfico 3 - Principais formas de esgotamento sanitário nos domicílios permanentemente ocupados em Macapá, ano de 2022	46
Gráfico 4 - Percentual de setores censitários com rendimentos das pessoas responsáveis pelos domicílios acima e até 03 salários mínimos, município de Macapá (2010 e 2022.....	129
Gráfico 5 - Distribuição espacial da população em situação de rua na cidade de Macapá, por zona, ano de 2024	139
Gráfico 6 - Principais formas de encaminhamento dos beneficiários de aluguel social no Município de Macapá, ano de 2024.....	145
Gráfico 7 - Déficit habitacional no Brasil, por subcomponente, ano 2022 (%).....	157
Gráfico 8 - Déficit habitacional nas regiões brasileiras, por subcomponente, ano de 2022 (%)	159
Gráfico 9 - Déficit habitacional por faixas de renda no Brasil e na região Norte, ano 2022 (%)	160
Gráfico 10 - Domicílios duráveis urbano por situação de inadequação total e por subcomponentes no Brasil, ano 2022 (%).....	163
Gráfico 11 - Inadequação de domicílios duráveis urbanos nas regiões brasileiras por subcomponente do déficit qualitativo, ano 2022 (%)	164
Gráfico 12 - Distribuição dos recursos do PMCMV por modalidades, nos anos de 2009 a 2020 (%)	176
Gráfico 13 - Quantitativo de unidades habitacionais distribuídas pelas regiões brasileiras por modalidades do PMCMV, nos anos de 2009 a 2020 (%)	179
Gráfico 14 - Déficit habitacional relativo e por componente na cidade de Macapá, 2010 e 2022 (%)	185
Gráfico 15 - Distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda em relação aos recursos do FAR e do FGTS no âmbito do PMCMV, na cidade de Macapá, no período de 2009 a 2020.....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento Populacional em Macapá no período de 1950 a 2022	28
Tabela 2 - Alterações nos padrões de verticalização na cidade de Macapá/Ap (2004 a 2021).....	36
Tabela 3 - Relação das construtoras e incorporadoras de empreendimentos do PMCMV em Macapá, no período de 2009 a 2020.....	93
Tabela 4 - Distribuição de ocupação populacional em áreas de ressaca na cidade de Macapá, ano 2022	120
Tabela 5 - Caracterização de População e Domicílios do município de Macapá – Total e em Favelas e Comunidades Urbanas (2010 e 2022)	121
Tabela 6 - Distribuição dos domicílios por bairros segundo a faixa de rendimento médio salarial das pessoas responsáveis pelo domicílio, município de Macapá (2010 e 2022)	125
Tabela 7 - Situação ambiental das terras do Amapá.....	134
Tabela 8 - Valor dos recursos disponibilizados para as modalidades do PMCMV com quantitativo de unidades construídas no período de 2009 a 2020	180
Tabela 9 - Déficit habitacional no estado do Amapá e na capital Macapá, ano de 2022	184

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMCS - Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
APA - Área de Proteção Ambiental
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional de Habitação
CHIS - Conselho de Habitação de Interesse Social
CRAM - Centro de Referência da Mulher
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CEF - Caixa Econômica Federal
CENTRO-POP - Centro de Referência Especializado para a população em situação de rua
CF - Constituição Federal
CRI - Certificados de Recebíveis Imobiliários
EMDERSUR - Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
HIS - Habitação de Interesse Social
IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI - Indústria de Comércio e Mineração
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Urbana
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FCP - Fundação da Casa Popular
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
LIG - Letra Imobiliária Garantida
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDDUAM - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá
PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável
PDG - Planta Genérica de Valor
PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PLOA - Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMM - Prefeitura Municipal de Macapá
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNHIS - Plano Nacional de Habitação de Interesse Social
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PPP - Parceria Público-Privada
REURB - Regularização Fundiária Urbana
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SDH - Secretaria de Desenvolvimento de Habitação
SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário
SEMFIM - Secretaria Municipal de Finanças
SEHA - Secretaria Estadual de Habitação
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social de Macapá
SEMMAS - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMHO - Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano
SINAPI - Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil
SISHAB - Sistema de Gerenciamento de Habitação
SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUAS - Sistema Único da Assistência Social
TERRAP - Instituto de Terras do Amapá
TFA - Território Federal do Amapá
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA: ASPECTOS SOCIOTERRITORIAIS E A POLÍTICA HABITACIONAL NA CIDADE DE MACAPÁ/AP.....	24
1.1. A dinâmica da espacialidade urbana macapaense: aspectos históricos e socioeconômicos da formação da cidade.....	24
1.2 A expansão urbana na cidade de Macapá: processos de indução e de ocupação do espaço urbano a partir da década de 1990.....	30
1.2.1 A Configuração dos bairros na cidade de Macapá: da política de loteamento até a criação dos novos bairros em 2020	30
1.2.2 A verticalização na cidade de Macapá: alterações nas diretrizes urbanísticas	34
1.3 A Política de Habitação de Interesse Social em Macapá: do Território Federal do Amapá aos dias atuais	38
1.3.1 A Política habitacional do Território Federal do Amapá ao Período Militar	38
1.3.2 Processos mais recentes da implantação da Política habitacional em Macapá: da política de loteamento aos programas habitacionais do MCMV	41
2 A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA COMO PROCESSO DE DESPOSSESSÃO/ESPOLIAÇÃO.....	47
2.1 A cidade empresa como reflexo de uma economia neoliberal	47
2.2 A produção das cidades na era das finanças: um fenômeno de dimensão global.....	55
2.3 Moradia frente aos processos de financeirização e de espoliação urbana	59
2.3.1 A financeirização da moradia: discussões acerca do processo da mercantilização da habitação.....	59
2.3.2 As Parcerias Público-Privadas Habitacionais (PPPs): a intensificação da financeirização da moradia no capitalismo contemporâneo	63
2.3.3 A financeirização da moradia na América Latina e no Brasil.....	66
2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e sua financeirização	71
2.4.1 Por que o PMCMV é considerado um modelo de financeirização da habitação?.....	71
2.4.2 O PMCMV: dilemas passados e atuais	75
2.5 A Financeirização na Política Habitacional na cidade de Macapá: impactos	

e desigualdades socioespaciais.....	79
2.5.1 Os Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional no contexto da financeirização da habitação em Macapá.....	80
3 A CIDADE E O MORAR: IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS GERADAS A PARTIR DO MODELO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL.....	102
3.1 O direito à moradia em oposição ao meio ambiente equilibrado: uma falácia?.....	102
3.2 Vulnerabilidade, Exclusão Territorial e Inclusão Precária como elementos avessos ao direito à moradia e sustentabilidade ambiental.....	108
3.3 A ocupação dos espaços urbanos: as áreas destinadas para a população de baixa renda e os impactos ambientais mediante a financeirização da habitação nas cidades brasileiras.....	113
3.4 As implicações socioambientais dos processos de financeirização em Macapá e os processos de regularização fundiária.....	117
3.4.1 Processos de expansão na ocupação das áreas de favelas e comunidades urbanas em Macapá e sua relação com os processos de financeirização da moradia.....	118
3.4.2 Regularização Fundiária em Macapá: aspectos territoriais com impactos na política habitacional.....	133
3.4.3 População em situação de rua em Macapá: exclusão socioespacial em tempos de financeirização da moradia.....	138
3.4.4 O benefício de aluguel social: alternativa ou falta de alternativa para quem não pode pagar por uma moradia adequada em tempos de financeirização da moradia?.....	142
4 MORADIAS A MAIS OU MORADIAS A MENOS: DISCUSSÃO ACERCA DO DÉFICIT HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DE MORADIAS NO CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO.....	149
4.1 A precariedade e a informalidade habitacional no Brasil: conceitos e caracterizações.....	150
4.2 A problemática do déficit habitacional no Brasil: diferenças entre o déficit quantitativo e o déficit qualitativo.....	154
4.2.1 O déficit quantitativo: a necessidade de reposição de estoques de habitações.....	154

4.2.2	O déficit qualitativo: padrão mínimo de qualidade da habitação	161
4.3	O Déficit habitacional e a existência de imóveis vagos nas cidades capitalistas: um problema a ser enfrentado na execução das políticas habitacionais	165
4.3.1	Imóveis vagos e irregulares na cidade de Macapá: um problema a ser enfrentado	170
4.4	O PMCMV no atendimento ao déficit habitacional no Brasil	175
4.5	A produção habitacional na cidade de Macapá no contexto do PMCMV e o atendimento ao déficit habitacional	184
	REFERÊNCIAS	198
	ANEXO I – DADOS DEMOGRÁFICOS	215
	ANEXO II – QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA	221

INTRODUÇÃO

A discussão acerca do futuro da vida nas cidades é uma questão cada vez mais relevante na medida em que os avanços da ciência e da tecnologia não têm sido incorporados pelas ações do planejamento urbano com o esperado favorecimento de uma condição de bem viver nas cidades. Com os agravamentos das questões relativas à precarização das habitações e das severas agressões às condições ambientais, entre outras, nunca foi tão importante repensar questões sobre como vivemos nas cidades e para quem se está produzindo o espaço urbano.

Evidencia-se que o predomínio de um modelo neoliberal de cidade não é capaz de atender às demandas das populações urbanas, uma vez que este modelo se acentua muito mais na ampliação de novas fronteiras de expansão para o capital (Harvey, 2004) do que em possibilitar às populações o acesso às condições de vida urbana dignas e sustentáveis.

O problema apresenta-se ainda mais grave, dentro de um contexto de globalização, quando se procura transplantar um modelo único de cidade, as chamadas cidades globais, modernas e atrativas para o mercado global, para localidades que sequer alcançaram a universalização de serviços básicos, a exemplo do esgotamento sanitário e com registros de elevadas carências habitacionais.

Este é o caso específico do Brasil, um país com uma extensão territorial de 8.510.417,771 km², uma população com cerca de 203 milhões de habitantes (IBGE, 2022) e com grande parte de suas cidades marcadas por graves problemas urbanos. A história de constituição das cidades brasileiras deve ser compreendida como resultante de um processo histórico e social de um modelo de produção econômico capitalista, caracterizado por um *modus operandi*, em que a terra urbana configura-se como mercadoria, limitando-se com isso os usos e os modos de apropriação fortemente influenciados pelas dinâmicas do mercado capitalista. Nesse percurso histórico, evidencia-se, na formação das cidades brasileiras, a existência de processos de exclusão e de disparidades socioterritoriais no uso e na ocupação do solo urbano pelas diferentes camadas sociais, com impactos diretos no impedimento ao acesso a um conjunto de direitos sociais, entre eles, o direito à habitação para a população de baixa renda.

Tais fatos refletem-se em inúmeros aspectos, por exemplo, na não universalização do acesso a serviços básicos, imprescindíveis para garantir qualidade

de vida às populações. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), referentes ao ano de 2022, no Brasil, apenas 55,5 % da população tinha acesso à coleta de esgoto e 84,9% à água tratada. No caso da habitação, um direito fundamental, o déficit habitacional chegava a 6 milhões de domicílios (FJP, 2024).

Na região da Amazônia, cujo modelo de desenvolvimento a tem colocado numa condição periférica em relação às demais regiões do país, os problemas urbanos se expressam de maneira ainda mais marcante, uma vez que contrastam de forma acentuada com outras regiões do país. A título de exemplificação, pode-se citar que, enquanto no Norte apenas 14,7% da população total tem acesso à rede de esgoto, no Sudeste esse número chega a 80,9%. E, em relação ao acesso à água tratada, no Norte o percentual é de 64%, enquanto o Sudeste alcança 90,8% da população (SNIS,2022).

Quando se analisa a questão habitacional, o déficit habitacional na Região Norte equivale a 1,7 milhão de domicílios, já no Sudeste o número corresponde a 2,4 milhões. Em que pese, aparentemente, os valores serem maiores na região Sudeste não corresponde de fato à representatividade em termos absolutos, pois a população desta é muito superior à existente na Região Norte, um total de 85 milhões de habitantes para a proporção de 17,3 milhões respectivamente (FJP, 2024). Em nível de Brasil, o déficit da Região Norte corresponde a 12,6% do déficit habitacional total, enquanto nas demais regiões os valores totalizam no Sudeste 39,21%, no Nordeste 28,38%, na Região Sul 11,9% e na Região Centro-Oeste 8,05% (FJP, 2024).

Os dados apresentados contribuem com elementos importantes para uma análise crítica sobre as condições que circunscrevem a vida nas cidades brasileiras. Dentro desse quadro, um olhar mais acadêmico é necessário aos processos globais que têm demandado novos papéis e rearranjos dos atores e instituições no ordenamento do espaço urbano, uma vez que estes poderão tornar mais graves os problemas já existentes, principalmente nas economias periféricas do capitalismo globalizado. Vive-se sob o predomínio do capitalismo neoliberal, sobre a era da financeirização, que impõe às cidades atributos de competitividade, atratividade e inovação para sua inserção no cenário econômico mundial.

Em relação à política pública habitacional, foco deste estudo, embora sua finalidade precípua esteja ligada à produção de moradias, devendo atender, principalmente, aos segmentos mais desfavorecidos da população, constata-se um

processo contínuo de sua transformação de uma política de Estado para uma Política de Mercado. Tal fato tem sido intensificado em contextos recentes pelos processos de financeirização da moradia, na lógica da maximização da apropriação de rendas, nesse caso específico, do solo urbano. Nesse processo, evidencia-se a mudança do ente governamental como protagonista passando a atuar como agente fornecedor de subsídios públicos e como garantidor das condições para que o sistema financeiro global possa atuar com segurança de investimento. Com isso, a atuação do mercado financeiro tem sido ampliada no papel de agente principal, determinando os fluxos de expansão e influenciando os ditames da condução da política habitacional no país.

Na medida em que a Política Habitacional passa a ser gerenciada pelo mercado, o qual se pauta na busca incessante pela acumulação de mais capital, ocorre aquilo que Harvey (2004) denominou de *acumulação por espoliação*. Segundo sua análise, trata-se de um processo de transformar o capital financeiro em um capital físico, referindo-se ao caso da construção de moradias. Ao ser impulsionado pelo processo de financeirizações do mercado, busca garantir a reprodução desse mesmo capital de forma ampliada, com base na expropriação de um conjunto de direitos que vão além da garantia do imóvel físico desses novos moradores.

Rodrigues (2024) destaca questões como a financeirização habitacional em contextos de territórios amazônicos, metropolitanos ou não metropolitanos ganham cada vez mais notabilidade, pois têm sido impactados intensamente pela ação dos novos agentes econômicos atuantes no circuito financeiro-imobiliário. Somam-se a isso aspectos relativos à nova urbanização (concentrada, extensiva e diferencial) ocorrida em escalas planetárias de impactos relevantes na produção do espaço urbano.

É importante destacar, como assinala Sanfelici (2017), que o processo de financeirização não pode ser compreendido unicamente como simples dominação do setor financeiro sobre o setor produtivo, sob pena de incorrer em uma simplificação de um fenômeno de natureza significativamente mais complexa. Pelo contrário, a financeirização, justamente, tem como um de seus traços principais a sua inserção em todas as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Desse modo, a habitação passa também a estar sob a influência do capital portador de juros (Sanfelici, 2017).

Nesse cenário, circunscreve-se o avanço do processo de financeirização urbana das cidades, em que os territórios passam a ser fatiados por diferentes agentes

econômicos do mercado imobiliário. Esses atores, ao se estabelecerem nos respectivos territórios, sejam localizados em áreas centrais ou nas franjas urbanas das cidades brasileiras, tendem a ocasionar o elevado mercado de terras, a valorização econômica do solo e ainda a produção e o consumo da habitação como mercadoria na lógica do capital imobiliário-financeirizado (Rodrigues, 2024).

Assim, a financeirização da habitação caracteriza-se pela existência de um conjunto de atores e organizações, cada vez mais crescentes, que se utilizam ou criam mecanismos de gestão imobiliária, hipotecas e outros instrumentos financeiros para a obtenção de ganhos de capital. Em contrapartida, suprime-se a função social e humana, experimentando-se a negação à universalização dos direitos humanos e de cidadania (Rogers; Nelson; Wong, 2018; Rodrigues; Rodrigues, 2024).

A expansão dos mecanismos de financeirização, por sua vez, produzem efeitos sobre o déficit habitacional, pois, ao se subordinar à produção do espaço urbano e da habitação às lógicas de financeirização, a produção e a circulação de moradias passam a serem guiadas pelos interesses do capital financeiro e imobiliário e não pelas necessidades sociais. Com isso, contribui-se para a manutenção ou, em muitos casos, para o agravamento do déficit habitacional, principalmente entre os segmentos sociais de maior vulnerabilidade socioeconômica.

O atual modelo de Política Habitacional do Brasil, com mais de uma década de funcionamento - o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - insere-se no contexto com a priorização de ações públicas rentistas e mercantilizadas no âmbito de uma financeirização da política de habitação (Aalbers, 2017). Estudos anteriores têm apontado as diversas problemáticas desse modelo de política que não tem sido capaz de atender as demandas da população na garantia do direito à moradia, apesar de ter se constituído na maior política habitacional do país até o presente momento.

Nesse sentido, orientada por esses fatos e questionamentos, esta tese tem por objetivo analisar o processo de inserção da cidade de Macapá, capital do estado do Amapá (AP), em contextos de financeirização urbana, com ênfase nas implicações desse fenômeno na formulação e implementação de uma política habitacional, entre os anos de 2009 e 2020, avaliando seus impactos socioambientais e sua efetividade na redução do déficit habitacional.

Para tanto, buscou-se investigar os mecanismos e estratégias que caracterizam o processo de financeirização da política habitacional no Brasil e como esse processo se manifesta na cidade de Macapá/AP. A investigação concentrou-se

ainda no papel do agente estatal local nesse processo, nas implicações socioambientais decorrentes dos impactos de um modelo de financeirização das moradias urbanas e em que medida a política habitacional implementada no período contribuiu para a redução ou reprodução do déficit habitacional entre a população de baixa renda nessa cidade.

Desse modo, a análise conduziu-se pelos seguintes questionamentos: De que forma a financeirização da habitação, através do PMCMV, desenvolveu-se na cidade de Macapá/AP entre os anos de 2009 a 2020? Quais são os impactos socioambientais desse processo? A política habitacional implementada tem impactado na redução do déficit habitacional na cidade de Macapá? De que maneira o agente estatal tem atuado na formulação e execução da política habitacional em Macapá/AP e em que medida sua atuação revela limites e contradições no enfrentamento da desigualdade habitacional em um contexto urbano periférico marcado pela financeirização e pela exclusão socioespacial?

As hipóteses para a análise dessas questões foram construídas a partir da concepção de que, entre os anos de 2009 e 2020, a cidade de Macapá passou a ser inserida no modelo da financeirização urbana por meio da implementação de políticas habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ancorada na ação das construtoras e instituições bancárias, o que contribuiu para a transformação da moradia em ativo financeiro. Esse processo resultou em impactos socioambientais relevantes, como a expansão urbana sobre áreas ambientalmente sensíveis e a intensificação da segregação socioespacial, sem, contudo, promover uma redução significativa do déficit habitacional, revelando as limitações na política habitacional como instrumento de justiça social e ordenamento territorial.

Com isso, a financeirização da política habitacional em Macapá/AP, ao priorizar a lógica do mercado e do capital imobiliário-financeiro, contribuiu para aprofundar a segregação socioespacial, promover ocupações periféricas ambientalmente frágeis e reproduzir o déficit habitacional entre as camadas mais vulneráveis da população, em vez de enfrentá-lo de forma estruturante.

Os instrumentos metodológicos para essa investigação e análise consistiram de levantamento bibliográfico em repositórios institucionais de universidades brasileiras (teses, dissertações, artigos científicos, entre outros), em sites e revistas científicas, bem como livros que tratam de temas e conceitos centrais da presente análise.

A pesquisa documental foi um importante suporte para essa análise, especialmente a partir do Plano Diretor de Macapá (2004), do relatório do déficit habitacional da Fundação João Pinheiro (FJP, 2024), dos dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades (2024) e dos produzidos pela Caixa Econômica Federal por meio do Fala.br. Analisou-se, ainda, documentos oficiais da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), da Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano (SEMHO) e do Instituto Amapá Terras na cidade de Macapá.

Fez-se uso também de levantamento de dados do Censo Demográfico 2022 e da Fundação João Pinheiro (FJP). Destaca-se a realização da pesquisa de campo nos meses de julho de 2024 a fevereiro de 2025 na cidade de Macapá/AP, com a aplicação das técnicas de observação direta e de entrevistas com gestores e técnicos municipais e estaduais.

As entrevistas foram realizadas com gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), da Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano (SEMHO), do Amapá Terras, da Secretaria Estadual de Habitação (SEHA) e da Secretaria Municipal de Finanças (SEMF), órgãos responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais na cidade de Macapá/AP.

Desse modo, a escolha dos entrevistados efetivou-se por critérios de ocupação dos cargos públicos ligados diretamente aos objetivos do presente estudo. Ressalta-se, ainda, a inexistência de dificuldades tanto em relação às entrevistas quanto ao acesso aos documentos oficiais existentes nas secretarias citadas, permitindo, dessa maneira, maior confiabilidade e robustez aos resultados obtidos.

A resultante produção da análise que configura esta tese de doutorado está composta em quatro capítulos. O capítulo 1, intitulado “**Contextualização do campo de Pesquisa: aspectos socioterritoriais e política habitacional na cidade de Macapá/AP**”, apresenta os dados socioterritoriais da cidade de Macapá e as políticas habitacionais desenvolvidas, possibilitando compreender as dinâmicas urbanas vivenciadas nesse território.

O segundo capítulo analisa “**A Financeirização da Moradia como Processo de Despossessão/Espoliação**”, com o desenvolvimento dos temas referentes às cidades e à produção de moradias no contexto de financeirização e de economia neoliberal, a partir dos enfoques teóricos de Harvey (2015, 2013, 2013a, 2013b, 2009, 2005, 2003, 2001), Maricato (2015, 2014, 1997), Vainer (2001), Vieira (2017), Rolnik (2018, 2015), Santoro (2015), Aalbers (2017, 2015, 2014) entre outros autores

que têm realizado importantes trabalhos na área. Nesse contexto, são apresentados os impactos da financeirização especificamente na cidade de Macapá, com o olhar para atuação do agente estatal nesse processo.

O terceiro capítulo enfoca o tema **“A cidade e o morar: implicações socioambientais geradas a partir do modelo de financeirização da política habitacional”**, uma discussão acerca dos impactos sociais e ambientais promovidos a partir de uma modelo de política habitacional via mercado e como isso se materializa na cidade de Macapá.

Por fim, o quarto capítulo aborda a questão das **“Moradias a mais ou moradias de menos: discussão acerca do déficit habitacional e a produção de moradias no contexto de financeirização”**, analisando os aspectos conceituais e metodológicos do déficit habitacional no Brasil. Demonstra, a partir de dados oficiais, a persistência do déficit habitacional em Macapá/AP, destacando como as políticas habitacionais, ainda que ampliadas em números absolutos, não conseguiram responder de maneira efetiva à demanda das populações mais vulneráveis.

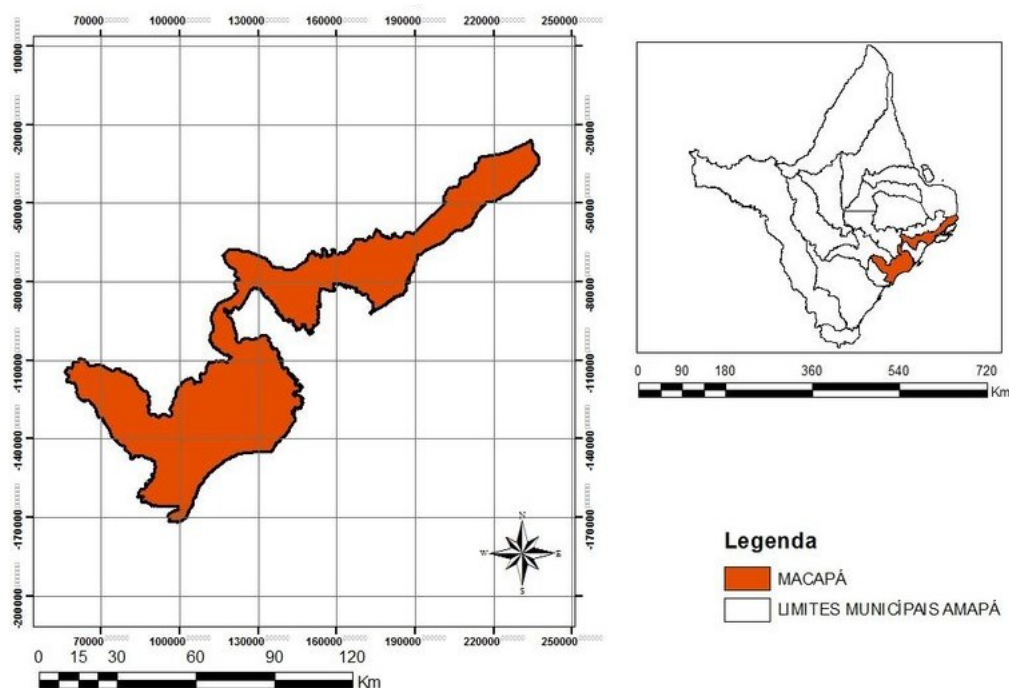
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA: ASPECTOS SOCIOTERRITORIAIS E A POLÍTICA HABITACIONAL NA CIDADE DE MACAPÁ/AP

Este capítulo tem por propósito principal apresentar o processo de formação e constituição do espaço urbano de Macapá, capital do estado do Amapá, com o propósito de subsidiar a compreensão acerca das transformações pelas quais vem passando o espaço urbano macapaense. Os dados utilizados para essa análise subsidiam-se em elementos históricos, dados estatísticos e relativos às políticas públicas habitacionais desenvolvidas. Com esse propósito, procedeu-se a realização de pesquisa bibliográfica e documental em sites governamentais e repositórios institucionais (teses e dissertações acadêmicas), assim como em institutos oficiais de pesquisa, como Censo Demográfico (2022) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.1 A dinâmica da espacialidade urbana macapaense: aspectos históricos e socioeconômicos da formação da cidade

A cidade de Macapá, capital do estado do Amapá, localiza-se na Amazônia brasileira, no sudoeste do Estado. Apresenta uma área total de 6.563,849 km² e uma população de 442.933 habitantes em 2022 (IBGE, 2023). A densidade demográfica é de 67,48 habitantes por km². Com uma média de 3,56 pessoas por domicílio, é a cidade mais populosa do Estado.

Figura 1 - Mapa de localização da cidade de Macapá no estado do Amapá



Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA/AP, 2015).

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano do município – IDHM corresponde a 0,733, considerado como de dimensão média. As principais fontes de rendimentos são obtidas, principalmente, a partir do setor de serviços, seguida pela participação industrial e agropecuária. O PIB de Macapá, por sua vez, correspondia à posição 98º no ranking nacional de maiores municípios do país e ao 1º primeiro lugar no ranking estadual em 2019 (IBGE, 2023).

A dinâmica do crescimento urbano do estado do Amapá e de sua capital Macapá está diretamente relacionada à conjuntura dos processos econômicos e socioespaciais das políticas desenvolvimentistas impostas à região Amazônica, a partir do discurso de desenvolver e integrar esta região ao território nacional, principalmente a partir dos anos 1970.

Na Amazônia, o processo de urbanização iniciou-se na segunda metade do século XIX, com o ciclo da exploração da borracha, através do qual deu-se início à formação de uma rede proto urbana. Posteriormente, são constituídos pequenos aglomerados urbanos na região, resultantes do movimento do comércio da borracha (Machado, 1999; Santos, 2018).

De acordo com Loureiro (2023), naquele período, milhares de nordestinos pobres migraram para a Amazônia, com uma estimativa de que cerca de duzentos a trezentos mil se destinaram a esta região na esperança de uma vida melhor. Porém,

apesar da Amazônia ter se tornado uma das regiões mais rentáveis do mundo à época, a renda da borracha sempre esteve canalizada para beneficiar setores econômicos específicos e restritos. Um reflexo de privilégios, concentração de renda e exclusão social como partes sempre presentes das políticas de Estado e dos modelos de exploração impostos na região.

A partir da década de 1960, de maneira mais intensa, a necessidade de inserir a Amazônia no contexto da divisão socioterritorial do trabalho implicou em ações promovidas pelo Estado, como o controle da terra, o incentivo à política de migração induzida e a instalação de grandes projetos econômicos, sempre amparados no discurso de desenvolver e ocupar a região. Para as cidades que se formavam com essa concentração populacional, as implicações resultaram em um processo de urbanização desigual e combinado (Ribeiro, 2012; Santos; Moura, 2019).

Contudo, o fato mais importante na integração da região amazônica ao restante do país como produtora de matérias-primas efetiva-se com a implementação do chamado “Ciclo de Estradas”, a partir de 1970. Com isso, grandes capitais nacionais e multinacionais passam a instalar-se na região, visando explorar de maneira extensiva os abundantes recursos naturais. Assim,

Eles se beneficiaram de uma política desenvolvimentista, propiciadora da acumulação e da concentração de capital, já que o Estado facilitava a transferência da natureza e de seus bens para os grupos econômicos que aí pretendiam investir (Loureiro, 2023, p. 39).

Nesse mesmo sentido, discorre Castro (2009) que o avanço da fronteira na Amazônia é decorrente da presença pública. O discurso oficial de integração e de desenvolvimento foi a base de grandes narrativas acerca da fronteira amazônica. Desse modo, as cidades dos projetos desenvolvimentistas dos anos de 1970 e anos seguintes constituem-se como resultados de projetos colonialistas de territórios a serem ocupados. “Essa metáfora de região de fronteira demarca a ação do Estado” (Castro, 2009, p. 24).

Ao certo que a expansão das frentes pioneiras direcionadas à floresta tropical representou para as elites nacionais oportunidade de mercado a partir da abertura de novos territórios de recursos. Logo, demarcou-se a incorporação da Amazônia ao espaço nacional global. Para Castro *et al.* (2018, p. 8) refere-se a um “processo com outros significados políticos, que também atendia aos interesses de controle das fronteiras continentais e de afirmação do compromisso com o projeto de

modernização nacional”.

No cenário das cidades na Amazônia, Castro (2009) enfatiza a existência de diferenças que permite entendê-las como espaço socioeconômico e cultural complexo, cuja diversidade tem raízes certamente na história dos lugares e das relações sociais estabelecidas em sua trajetória.

Desse modo, podem ser identificados contribuições de representantes do Estado, setor privado, comercial e industrial, além de migrantes e populações tradicionais, montando um conjunto de diferentes aglomerados urbanos presentes nos municípios, tanto nas áreas de antigas ocupações quanto nas novas fronteiras (Castro, 2015).

Nesse contexto, a ocupação do espaço urbano amapaense, com destaque para a capital Macapá, reestrutura-se com a tendência das políticas desenvolvimentistas governamentais voltadas para a Amazônia.

Em uma análise mais retrospectiva, Garcia (2014) destaca que foi a partir da criação do Território Federal do Amapá/TFA (1943) e da transformação do município de Macapá na nova capital no ano de 1944 que os processos urbanos se intensificaram, destacando nesse processo fatores fortemente políticos e econômicos no uso e no valor da terra, o atendimento aos interesses locais e nacionais e o intenso fluxo migratório.

De maneira assertiva, Tostes (2006) ressalta a criação do TFA como de grande relevância para o desenvolvimento da região, com impactos diretos no processo de urbanização e no aumento do fluxo migratório, direcionados em sua maior parte para a cidade de Macapá. Tal situação pode ser confirmada a partir de dados do IBGE apurados à época, com a identificação de um salto populacional de 1.300 para 2.800 habitantes, em um intervalo de pouco menos de um ano após criação do TFA, em 1944 (Nunes, 1946).

A instalação da Empresa de Indústria e Comércio de Minérios S.A (ICOMI), em 1957, foi outro fator que corroborou de maneira significativa o processo de transformação do espaço urbano da cidade de Macapá. Tratava-se de um projeto econômico para a exploração do manganês, mas que também previa a implantação de infraestrutura local, como a construção da Estrada de Ferro do Amapá, o Porto de Santana, a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (UHCN) e de novas rodovias. Com isso, ocorreu um acentuado fluxo migratório para a região e, conseqüentemente, para a já capital Macapá (Santos; Moura, 2019).

Garcia (2014) enfatiza ainda, relacionados a esse período, outros fatores indutores para o crescimento populacional que a região experimentou, principalmente até os anos 2000, e com repercussão direta na expansão da malha urbana da cidade de Macapá. Trata-se da implantação do Complexo Industrial do Jari (1970), do início da construção da BR-156 em 1975, que hoje interliga a capital Macapá ao município de Oiapoque, e da transformação do Território em Estado no ano de 1988.

Posteriormente à criação do Estado, Santos e Moura (2019) destacam a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), em 1991, e do Programa de Desenvolvimento Sustentável (PDSA), em 1995, como fatos sociais impulsionadores para o aumento do processo migratório no Amapá. Soma-se a isso, os períodos eleitorais como propulsores do crescimento populacional, em grande parte por pessoas atraídas por promessas de empregos, conforme destaca Tostes (2006). Isso, no entanto, também acabou por contribuir para a ocupação de áreas periféricas da cidade, com reflexos diretos na capital Macapá. De acordo com Silva (2017), o incentivo para a migração na cidade resultou no assentamento de populações provenientes, principalmente, do interior do Amapá, ilhas do Pará e de outras regiões do território brasileiro.

A tabela a seguir apresenta o crescimento populacional acumulado em números absolutos e a taxa média anual em Macapá no período de 1950 a 2022.

Tabela 1 - Crescimento Populacional em Macapá no período de 1950 a 2022

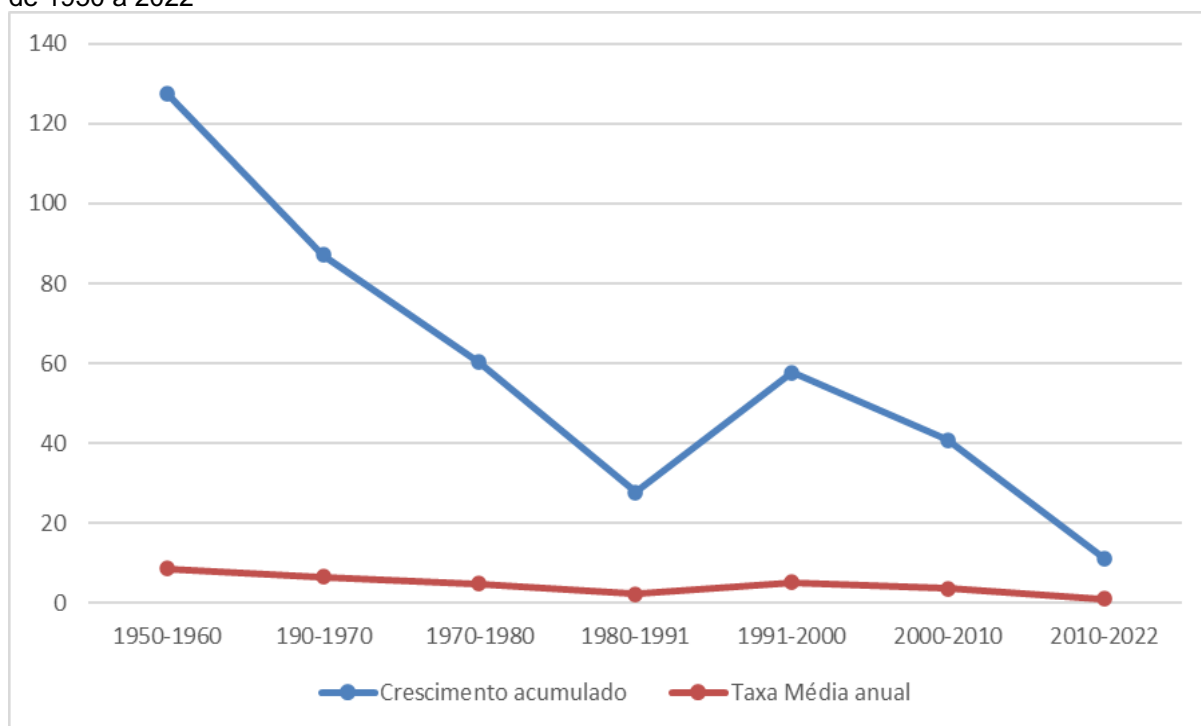
Período	População Inicial	População Final	Crescimento acumulado(%)	Taxa média anual (%)
1950-1960	20.594	46.905	127,7	8,6
1960-1970	46.905	87.755	87,1	6,5
1970-1980	87.755	140.624	60,2	4,8
1980-1991	140.624	179.252	27,7	2,2
1991-2000	179.252	282.745	57,7	5,1
2000-2010	282.745	398.204	40,8	3,5
2010-2022	398.204	442.933	11,2	0,9

Fonte: IBGE, Série Histórica 1950-2022.

Os dados apresentados ratificam que, em Macapá, o maior período de crescimento populacional corresponde aos anos de 1950 a 1980, quando se iniciam

e consolidam a implantação de grandes projetos econômicos na região amapaense. Isso também pode ser evidenciado na série histórica 1991 a 2000, na qual apresentou-se um crescimento populacional significativo, grande parte em decorrência da implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. Essa dinâmica manteve-se até por volta de 2010, quando se começa a observar um declínio das taxas de crescimento populacional, conforme identificado no Censo Demográfico de 2022. As informações também podem ser visualizadas no gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Taxa de crescimento médio anual e absoluto da população em Macapá na série histórica de 1950 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE - Série Histórica 1950-2022.

Assim, principalmente em Macapá e em Santana, os dois maiores municípios em termos populacionais, mas de maior intensidade na capital, ocorre o aumento da demanda por moradias e serviços públicos, tanto em decorrência do fluxo migratório quanto pela população local. No entanto, como parte de um processo de urbanização experimentada pelas cidades amazônicas, desigual e combinada com carência de equipamentos e serviços públicos, tem início uma série de problemas no processo de ocupação do espaço urbano amapaense que perduram até os dias atuais.

Os estudos citados elencam o conjunto de acontecimentos históricos, sociais, políticos e econômicos vivenciados no território amapaense que foram condicionantes para os processos que resultaram na expansão do crescimento populacional, com

destaque para os municípios de Macapá e Santana. Para Porto *et al.* (2008), essas cidades se destacam por concentrar as principais atividades econômicas e, especificamente em Macapá, encontra-se a maior parte da máquina administrativa estadual, constituindo-se no centro político e econômico do território amapaense.

Mais recentemente, no ano de 2023, através da Lei Complementar Nº 21/2023, instituiu-se a região metropolitana de Macapá, com a inclusão de três municípios, a saber: Macapá, Santana e Mazagão. A justificativa dessa criação foi a possibilidade de criar maior dinamismo e crescimento econômico nesses territórios. Com isso, em termos populacionais, passaram a constituir uma população de 509.883 habitantes e uma área total de 7.984,640 km, configurando-se como a 32ª região metropolitana do Brasil.

No conjunto da região metropolitana, no entanto, os municípios de Macapá e Santana vêm constituindo-se como os principais polos de articulação de desenvolvimento, com influência econômica nos outros municípios amapaenses e também das ilhas do Pará, o que extrapola a delimitação política administrativa estadual (Santos; Buraslan; Ferreira, 2019). Nesse cenário, a cidade de Macapá, em particular, tem se destacado no contexto da região setentrional da Amazônia brasileira.

1.2 A expansão urbana na cidade de Macapá: processos de indução e de ocupação do espaço urbano a partir da década de 1990

1.2.1 A Configuração dos bairros na cidade de Macapá: da política de loteamento até a criação dos novos bairros em 2020

No que tange aos processos de ocupação do espaço urbano macapaense, Silva (2017) destaca que a década de 1990 demarca o início de um processo de intensa transformação da malha urbana do município. Como já destacado, Macapá, principalmente, por ser a capital do Estado, concentrou ao longo de sua história a maior parte dos fluxos migratórios direcionados ao Estado. O resultado foi o crescimento populacional, sem que a cidade estivesse estruturada para receber os novos migrantes.

Assim, a urbanização no município de Macapá, no período de 1990 a 2010, caracterizou-se pelo surgimento de novos bairros, os quais expandiram-se

horizontalmente e em áreas periféricas da cidade. Tratou-se, principalmente, de uma política de criação de loteamentos e de bairros, dentre os quais, 15 loteamentos foram criados somente pelo Estado (Silva, 2017). Desse modo,

Destacam-se como características principais do processo de urbanização vivenciado por Macapá, no período de 1990 a 2010, um forte conteúdo periférico e horizontal, intensificando a desigualdade socioespacial e o governo do Estado como promotor destacado da expansão urbana (Silva, 2017, p. 66).

Assim, de acordo com Cantuária (2011), neste período, surgiram novos bairros e loteamentos, principalmente na zona norte da cidade. São eles: Jesus de Nazaré, Pacoval e São Lázaro (1984); Jardim Felicidade (1985); Novo Horizonte (1994); Boné Azul e Brasil Novo (1997); Novo Horizonte II (1994); Infraero (1997) e Liberdade (1999). Ainda no final do ano de 1990, destaca-se que a expansão ocorreu mediante a implantação de alguns projetos habitacionais pelo governo, como os conjuntos Laurindo Banha, o Cabralzinho e o Boné Azul, através de linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) (Pereira, 2013).

Contudo, a falta de investimento em planejamento urbano ocasionou processos de ampliação da cidade de forma desordenada, sem a adequada implantação de infraestrutura, como ocorrido na maioria das cidades brasileiras, possibilitando a formação de espaços através de invasões, a exemplo do bairro São Lázaro, assim como dos loteamentos de áreas desprovidas de infraestrutura básica, como foi o caso dos bairros Jardim Felicidade e os Loteamentos Infraero I e II (Carvalho, 2013).

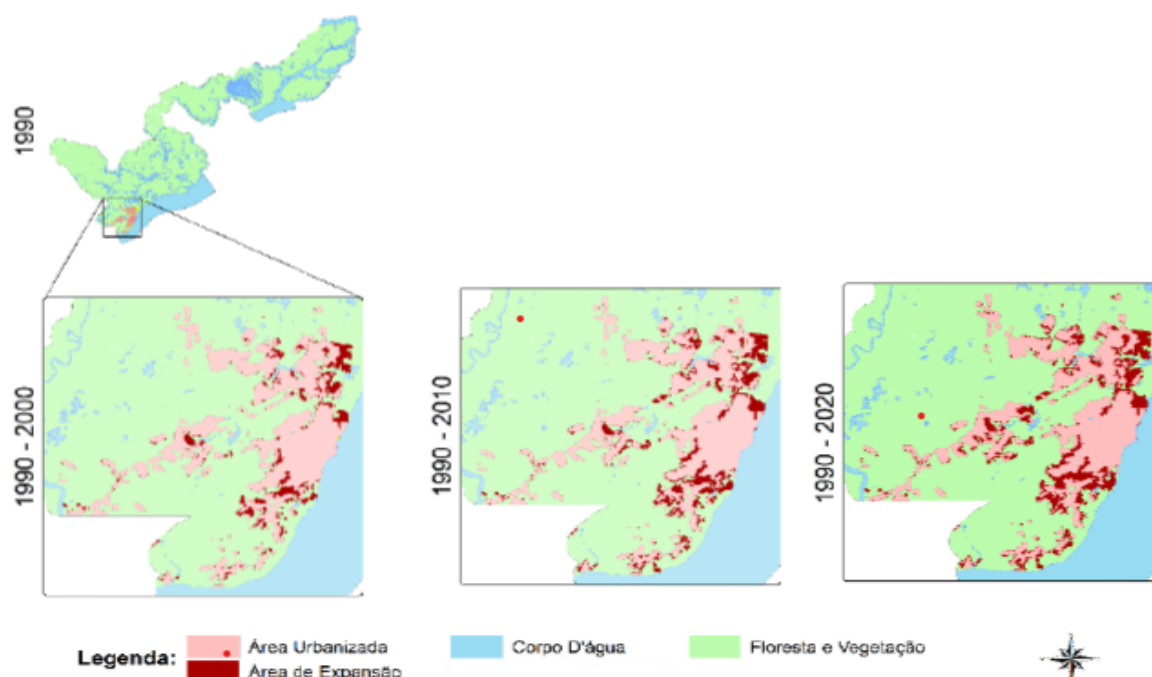
Por sua vez, do processo de ocupação das áreas periféricas, os resultados têm se refletido na ocupação irregular e desigual da paisagem urbana em Macapá, inclusive com uma elevada ocupação das áreas úmidas, conhecidas como áreas de ressaca (Silva, 2017). Estes espaços enquadram-se como áreas de proteção ambiental, consideradas de grande valor para a manutenção do equilíbrio ambiental da cidade, principalmente para a regulação do microclima da zona urbana. Fato importante, pois estima-se que pelo menos 20% do território macapaense seja constituído por áreas alagadas (Zeeu, 2012).

Assim, Vales (2021) aponta que o processo de expansão urbana da cidade de Macapá, principalmente após a criação do estado do Amapá, ocorreu paralelamente acompanhado de diversos problemas econômicos, ambientais e sociais, sem os devidos investimentos em saneamento básico e habitação.

Nesse mesmo sentido, Silva *et al.* (2017) apontam como consequências a existência de inúmeros problemas no contexto da cidade, como o tráfego intenso de veículos, poluição (água, ar, sonora e visual), carência de moradia e de trabalho, proliferação de doenças devido à ausência de saneamento básico, acúmulo de lixo e ocupação das áreas de baixadas pelas populações de baixa renda.

A expansão da malha urbana em Macapá pode ser melhor visualizada na figura 2 a seguir:

Figura 2 - Mapas da expansão urbana na cidade de Macapá no período de 1990 a 2020



Fonte: Vasconcelos; Flores; Cunha, 2024.

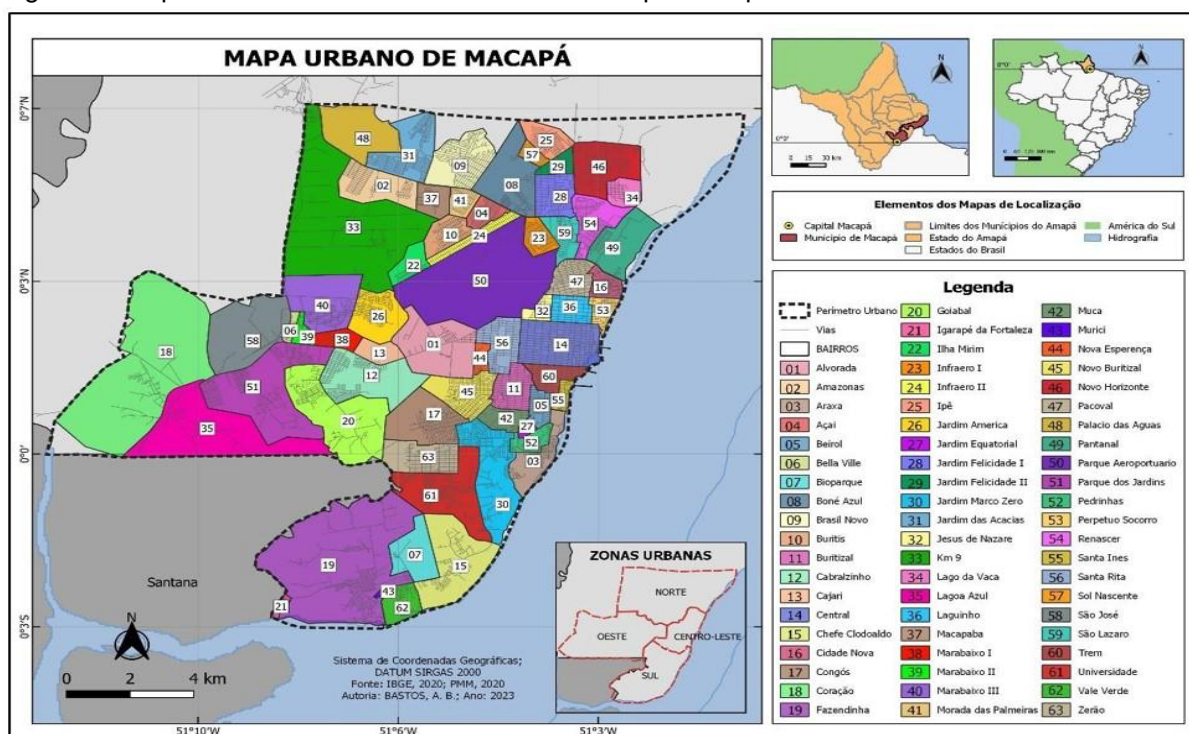
Como se pode perceber, a malha urbana de Macapá vem apresentando significativas alterações no padrão de ocupação, com visível aumento das áreas de expansão no território entre o período de 1990 a 2020. Essas novas frentes de expansão ocorrem em espaços, principalmente, em direção à zona norte e à zona oeste da cidade, demandando do poder público novas medidas de planejamento urbano.

Assim, mais recentemente, no ano de 2020, durante o primeiro mandato do prefeito de Macapá, Antônio Furlan (2019-2024), Macapá experimentou uma significativa reconfiguração da malha urbana, com a criação de novos bairros, passando de 28 para 63. São eles: o Açaí, o Pantanal, o Renascer, o Ipê, na Zona

Norte, o Jardim Marco Zero e o Igarapé da Fortaleza, na Zona Sul. O distrito da Fazendinha, por sua vez, foi subdividido em 3 bairros: o Chefe Clodoaldo, o Vale Verde e o Murici. Além desses, foram criados os bairros do Coração, o Jardim Felicidade, o Marabaixo I, II, III e o Jardim América (antigo Marabaixo IV), o Quilômetro Nove, o Lago da vaca, o Bioparque, o Cabralzinho, o Macapaba, entre outros.

Um fato importante a se destacar é que esses bairros são originados, em sua maioria, dos antigos loteamentos criados pelo Estado ou pela gestão municipal, ainda na década de 90, os quais, ao longo dos últimos anos, passaram a concentrar, cada vez mais, numerosos contingentes populacionais. Para melhor compreensão, apresenta-se a figura 3 com a nova divisão dos 63 bairros de Macapá:

Figura 3 - Mapa com os 63 bairros na cidade de Macapá/AP a partir do ano de 2020



Fonte: IBGE (2020); Prefeitura Municipal de Macapá (2020).

Organização: Bastos; Ferreira; Freitas, 2024.

Em termos demográficos, os bairros mais populosos são Buritizal, Novo Horizonte, Novo Buritizal, Centro e Congós, os quais em conjunto correspondem a aproximadamente 130.250 mil habitantes da cidade de Macapá, cerca de 25% da população total no ano de 2022. Destaca-se, no entanto, que três dessa lista estão localizados na zona sul da cidade e somente um na zona norte (Tostes, 2024).

Ressalta-se, ainda, que bairros menos populosos fazem parte da nova lista de bairros recém-criados, como é o caso do Cajari, Bioparque, Bella Ville, São José e

Murici, somando uma população de apenas 1.972,29 habitantes (Tostes, 2024).

Desse modo, Tostes (2024) identifica uma disparidade entre a ocupação dos bairros mais populosos e menos populosos na cidade de Macapá, em que estes concentram cerca de apenas 1,3% da população em comparação com aqueles, além de serem mais desprovidos de infraestrutura urbana. Nesse aspecto, muito tem se questionado sobre os critérios adotados para a delimitação dos novos bairros em Macapá no ano de 2020, para o qual não se estabeleceu uma metodologia clara. Para Tostes (2024), a preocupação inicial poderia estar relacionada à questão de natureza imobiliária e fundiária, na medida em que estes fatores se confrontaram com os registros das glebas cartoriais urbanas.

O fato é que a criação de um número expressivo de bairros na cidade de Macapá demanda maior planejamento urbano, que perpassa pela revisão do Plano Diretor, implantação e ampliação da infraestrutura urbana, entre eles, a habitação e a oferta de serviços públicos essenciais. Um desafio para a cidade de Macapá que ainda apresenta deficiências urbanas relevantes, inclusive em seus bairros mais antigos.

1.2.2 A verticalização na cidade de Macapá: alterações nas diretrizes urbanísticas

Outro fato de relevância, vivenciado no contexto urbano de Macapá a partir dos anos 2000, refere-se ao crescimento do processo de verticalização, com concentração, principalmente nas áreas centrais. Nesse aspecto, data de 1999, o primeiro edifício com mais de 10 andares construído em Macapá, o Turmalina Residence, localizado na região central da cidade, como exposto na figura 4. O cenário da verticalização em Macapá, no entanto, só vem sendo viabilizado graças às constantes alterações nos gabaritos construtivos realizados ao longo de diversas gestões municipais.

Figura 4 - Foto do Turmalina Residence, primeiro edifício construído em Macapá acima de 10 andares



Fonte: Vales, 2021.

O Plano Diretor de Macapá (PDDUAM/2004), Lei Complementar nº029/2004, elaborado no governo municipal de João Henrique Pimentel (2001-2008), foi o primeiro instrumento de planejamento a estabelecer as diretrizes relacionadas à verticalização na cidade. No documento, foram estipulados três tipos de verticalização, a saber: a alta, com porte de 22 a 32 metros de altura, podendo conter de 8 até 12 pavimentos; a média, com alturas de 14 a 22 metros e composta de até 5 a 7 pavimentos; e a baixa, com envergadura de 8 a 14 metros e no máximo 3 a 4 pavimentos construídos (Vales, 2021).

Durante a gestão do Prefeito Roberto Góes (2008 - 2011), iniciam-se as primeiras alterações nas alturas das referências de verticalização, atribuída à forte pressão das construtoras em Macapá, para obterem maior aproveitamento de coeficiente do solo urbano. Nesse sentido, editou-se a Lei Complementar nº 077/2011, com implementação de mudanças significativas para a verticalização alta, subdividida, assim, em alta 1, com alturas de 57,20 até 62,20 metros e até 20 pavimentos, e a alta 2, com envergadura de 34,64 até 37,94 metros e até 12 pavimentos (Vales, 2021).

No primeiro mandato do prefeito Clécio Luís (2012 - 2016), as mudanças nos padrões de verticalização continuaram sendo implementadas através da Lei Complementar nº109/2014. Assim, em relação à verticalização alta, esta passou-se a permitir construções de até 76 metros de altura e até 22 pavimentos; à verticalização média, os padrões fixados foram de até 45 metros de altura e até 12 pavimentos; e, por fim, à verticalização baixa com altura de no máximo 23 metros e 5 pavimentos. Observa-se que os valores de referência se apresentaram já bastante expressivos, principalmente quando se analisa o fato da cidade de Macapá ser cortada por diversas

bacias hidrográficas.

Mais recentemente, já no primeiro mandato do prefeito Antônio Furlan (2019 - 2024), editou-se a Lei Complementar nº142/2021, a qual alterou novamente os padrões de verticalização. As mudanças, no entanto, foram mais dirigidas para o denominado Setor Residencial 3, onde ficam localizados bairros próximos às áreas centrais da cidade, mas nos quais, até então, não eram aplicados os gabaritos construtivos de verticalização alta, definindo-se o limite máximo de 76 metros e 22 pavimentos.

Tabela 2 - Alterações nos padrões de verticalização na cidade de Macapá/Ap (2004 a 2021)

ANO	VERTICALIZAÇÃO BAIXA	VERTICALIZAÇÃO MÉDIA	VERTICALIZAÇÃO ALTA
2004	8 a 14 m Entre 3 e 4 pavimentos	14 a 22 m Entre 5 a 7 pavimentos	22 até 33 m Entre 8 a 12 pavimentos
2011	Entre 14,35 e 16,10m 5 pavimentos	Entre 29,00 e 31,70m 10 pavimentos	Alta 1 52,20 até 62,90 m 20 pavimentos Alta 2 36,64 até 37,94 12 pavimentos
2014	Altura máxima 23 m 5 pavimentos	Altura máxima 45m 12 pavimentos	Altura máxima 76 m 22 pavimentos
2021	Altura máxima 23 m 5 pavimentos	Altura máxima 45m 12 pavimentos	Setor Residencial 3: Altura máxima 76 m 22 pavimentos

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do Plano Diretor 2004 e Leis Complementares Nº 077/2011, Nº109/2014 e Nº 142/2021.

Mediante isso, observa-se que o processo de verticalização na cidade de Macapá tem sido viabilizado por meio da edição de diversas leis complementares municipais, com a propositura de novos gabaritos de edificações, alterando, com isso, os parâmetros estabelecidos no Plano Diretor de Macapá/2004. Nesse aspecto, com maior concentração nas áreas centrais, a paisagem urbana começa a ser desenhada pouco a pouco pela presença de prédios verticalizados de grande porte, implicando novas reconfigurações no uso e na ocupação da cidade.

Em seus estudos, Batista, Brito e Pantoja (2016) destacam três fatores condicionantes para as alterações nos padrões de verticalização em Macapá, a saber: a inexperiência dos gestores na elaboração do plano diretor, os quais não ponderaram adequadamente a expansão da verticalização da cidade; a elaboração do próprio

plano, ocorrida sem a adequada discussão com a sociedade civil e governamental; e os interesses econômicos das empresas de construção civil no estado do Amapá.

Vales (2021) corrobora, nesse sentido, ao destacar o processo de verticalização na cidade de Macapá como decorrência do forte apelo econômico das construtoras. Para o autor, em diferentes gestões municipais, aquelas tiveram êxito na aprovação, pelo poder legislativo municipal, das alterações nos padrões de referência de verticalização dos empreendimentos imobiliários. Dessa forma, possibilitou-se uma série de benefícios para o setor da construção civil, configurando-se uma crescente fonte de investimentos econômicos no Estado do Amapá.

A expansão da verticalização na cidade de Macapá, nesse primeiro momento, em se tratando dos empreendimentos imobiliários de grande porte, tem se concentrado em maior intensidade nos bairros localizados na região central ou nos considerados subcentros, a exemplo do bairro do Buritizal, do Lagunho e do Santa Rita. Logo, acaba-se por sobrecarregar os serviços e equipamentos urbanos nessas áreas e no seu entorno, afetando a qualidade de vida dos moradores.

Brito (2014) destaca como expressão marcante desse processo a crescente especulação imobiliária, habitada em sua maioria pela classe média macapaense. Tudo isso é agravado pelo fato do aumento no número de habitações verticalizadas não serem acompanhadas paralelamente pela ampliação na oferta de infraestrutura urbana, a exemplo da expansão do sistema de esgotamento sanitário, do abastecimento de água, e da melhoria na oferta de serviços públicos.

Assim, de acordo com Brito (2014), em uma lógica perversa, presencia-se o redirecionamento dos principais equipamentos e serviços de infraestrutura urbana para atender aos novos empreendimentos imobiliários com prejuízos para a população do entorno. Há de se destacar também a expulsão das populações de baixa renda nas áreas de implantação desses edifícios, em geral, atingidos, diretamente, pelo aumento nos preços dos imóveis, resultado do processo de especulação imobiliária nesses espaços da cidade.

Nesta mesma linha, Tostes (2018, p. 28) destaca que

A verticalização em Macapá em sua maioria se traduz em empreendimentos que segregam o espaço urbano por serem projetos isolados e não reproduzirem a integração entre a cidade e o edifício. O problema em si não está na verticalização, mas em como ela está posta, priorizando o caráter físico da maior fração do solo e negando o direito à cidade.

Nesse sentido, Vales (2021) chama a atenção para os processos de planejamento urbano na cidade de Macapá serem efetivados com pouca ou total ausência de participação social, refletindo em uma desconexão entre a população local e a cidade. De certo, o crescimento da verticalização é um processo visível na cidade de Macapá, como mostram os dados do último censo de 2022 em comparação ao Censo de 2010, em que o crescimento relativo correspondeu a 18,15%, saltando assim de um total de 4.768 mil unidades para 15.158 mil habitações. Nesse cenário, incluem-se as habitações verticalizadas construídas pelo poder público, estes em geral de até 4 pavimentos, e os privados, com predomínio da média e alta verticalização.

Por fim, como destaca Tostes (2019), dentro de um contexto urbano, a verticalização tende a se constituir como um processo inevitável, porém, deve-se tomar o cuidado para se evitar a construção de edifícios em contraste com a paisagem do lugar.

1.3 A Política de Habitação de Interesse Social em Macapá: do Território Federal do Amapá aos dias atuais

1.3.1 A Política habitacional do Território Federal do Amapá ao Período Militar

Como já ressaltado anteriormente, Macapá, na condição de capital do estado, historicamente, sempre concentrou o maior volume de investimentos de infraestrutura e de desenvolvimento urbano no Amapá. Apesar disso, não impediu a geração de graves problemas sociais e urbanos na cidade, a exemplo da carência habitacional.

As primeiras iniciativas no atendimento dos problemas de moradia em Macapá começaram em meados de 1945. Nesse momento, o governo local promoveu a construção de 10 casas para atender aos operários das empresas recém-instaladas, na época do Território Federal do Amapá. Essas moradias foram edificadas nas áreas onde hoje localiza-se o atual perímetro da Fortaleza de São José de Macapá (Jornal do Amapá, 1945).

Ainda no ano de 1945, inaugurou-se a “Hospedaria dos Operários”, localizada à época na antiga Praça Capitão Assis, mas hoje conhecida como Praça Veiga Cabral, na região central de Macapá. A ação, todavia, referiu-se apenas à construção de barracões improvisados, com vistas a acomodar os novos trabalhadores imigrantes

do TFA. Porém, de acordo com Silva (2018), a medida foi considerada uma das primeiras iniciativas no campo da habitação de interesse social no Estado.

No tocante ao aumento do fluxo migratório para o Território, envolveu tanto as pessoas contratadas para ocuparem os cargos públicos ou para trabalharem nas empresas recém-instaladas, quanto os indivíduos considerados de mão de obra não qualificada. Quanto a estes últimos, foram os que atuaram diretamente nas atividades de construção civil das primeiras edificações públicas e casas no Estado. Nesse cenário, começou a se formar um processo hierárquico e desigual de segregação na ocupação urbana, entre as pessoas que já habitavam o território e entre os novos imigrantes (Silva, 2018).

Para os novos imigrantes, no entanto, o território amapaense representaria a possibilidade da construção de um novo lar, principalmente a partir dos incentivos governamentais oferecidos, com a distribuição de lotes residenciais e comerciais e com a concessão de auxílio para a construção das habitações. A maior regularidade na prestação dos serviços de navegação de destino Macapá-Belém possibilitou, ainda mais, o aumento no fluxo de pessoas em direção à cidade de Macapá (Silva, 2018).

No governo de Janary Gentil Nunes, em 1949, coube ao Departamento de Viação de Obras Públicas a construção de diversas obras na cidade de Macapá. Assim, desse período, corresponde a edificação de 35 casas para os funcionários do governo, os chamados diretores de serviços, e da residência do governador (Reis, 1949).

Na década de 50, implantou-se a Vila do IPASE, localizada na Avenida Procópio Rola, pelo Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado, (IPASE) exclusivamente para os membros de alto escalão do território. Silva (2018) aponta que as residências foram consideradas à época de elevado padrão construtivo, mas que não passaram por processos adequados de manutenção, resultando, ao longo das últimas décadas, na perda de seus padrões originais.

No que tange aos períodos que marcam o fim da gestão de Janary Nunes, o qual foi governador do TFA até 1955, e do período militar, iniciado em 1964, ficou registrada a existência de uma lacuna na execução da política habitacional no território amapaense, conforme apontam Cordeiro e Matsununaga (2019).

Especificamente quanto ao período militar, Santos (2001) destaca como a principal preocupação do regime a consolidação do modelo político. Isso se daria através da alienação política da população ou da punição dos funcionários públicos,

dos sindicalistas e dos estudantes contrários ao regime. Desse modo, não se priorizou desenvolver a política habitacional no Amapá e, conseqüentemente, na cidade de Macapá.

Nesse sentido, de acordo com Tostes (2014), somente a partir do governo de Anníbal Barcellos, na década de 1980, nos últimos anos do regime militar, é que são iniciados os projetos habitacionais financiados pela Caixa Econômica Federal em Macapá. Para gerenciar essa política habitacional, a gestão municipal criou a Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano (EMDESUR). Destaca-se que, naquela época, esta foi considerada a única entidade imobiliária amapaense voltada à provisão de moradias no município.

Assim, são empreendimentos habitacionais produzidos pela EMDESUR, o Conjunto Cabralzinho (1987), na zona oeste da capital, o Conjunto Laurindo Banha (1978), na região sudoeste da cidade, e o Conjunto Boné Azul (1987), localizado na zona norte, todos em área de expansão urbana, em perímetros distantes do centro. A edificação e a aquisição das unidades habitacionais eram viabilizadas por meio de financiamentos diretos concedidos pela EMDESUR, que incluíam facilidades no parcelamento do valor total dos imóveis (Tostes, 2014).

A construção desses empreendimentos habitacionais, por sua vez, apresentava características em comum, a saber: ausência de infraestrutura adequada, de equipamentos públicos e de suporte comercial, como comércios, dentre outros, considerados, assim, muito mais como bairros dormitórios da cidade (Santos, 2018).

Em sua análise, Tostes (2014) aponta a ineficiência da EMDESUR no atendimento das necessidades de provisão habitacional em Macapá. Tal fato estaria relacionado, principalmente, à não priorização pela prefeitura municipal do próprio órgão, implicando em limitação no acesso aos recursos financeiros, e à ineficácia na cobrança e no gerenciamento dos pagamentos referentes às habitações entregues pelo instituto. As análises de Machado e Pantoja (1995) ressaltam ainda que política habitacional desenvolvida pelo órgão não era direcionada para atender com moradia a população de baixa renda. Ao contrário, exigia-se dos beneficiários a apresentação de uma renda mínima, à época, de 10 a 15 salários-mínimos.

Somente nos últimos anos do governo de Anníbal Barcellos, início dos anos 80, realizou-se a construção de habitações para a população que vivia em áreas alagadas na região localizada à frente da cidade de Macapá. Assim, foram beneficiadas as

populações moradoras das áreas na antiga favela do Elesbão, hoje conhecida como o bairro Santa Inês, localizado na orla da cidade de Macapá, e na Baixada do Japonês, atual bairro do Perpétuo Socorro e Novo Buritizal (Cordeiro; Matsununga, 2019; Pennafort, 1994). Nessas localidades, foram realizados aterramentos, obras de saneamento e construção de estruturas de fossas biológicas para esgoto, com a edificação de casas em madeira, pisos e banheiros em alvenaria (Pennafort, 1994).

Como já discutido, o estado do Amapá recebeu um intenso fluxo migratório entre as décadas de 1970 e início dos anos 2000, principalmente em direção à cidade de Macapá, a qual chegou a atingir neste último período taxa de urbanização de 89%. Por outro lado, não foram realizados investimentos na mesma proporção em políticas de infraestrutura urbana e social, como no caso da habitação (Souza, 2014).

A esse respeito, Brito (2014) e Tostes (2014) ressaltam que, apesar da construção dos diversos conjuntos habitacionais em Macapá, principalmente, durante o último mandato do governador Anníbal Barcellos (1991-1995), apresentou-se insuficiente o atendimento às necessidades da crescente população macapaense com moradia. Uma das consequências resultou na ocupação gradativa das áreas úmidas, as chamadas ressacas, grande parte localizada próxima às áreas centrais da cidade.

1.3.2 Processos mais recentes da implantação da Política habitacional em Macapá: da política de loteamento aos programas habitacionais do MCMV

Para fazer frente a essa problemática na ocupação do espaço urbano macapaense, o governo do Estado iniciou, durante a década de 1990, uma política de distribuição de lotes. Assim, a medida se efetivou a partir da disponibilização de terrenos localizados, principalmente na zona norte da cidade, em áreas periféricas, e, conseqüentemente, sem existência de infraestrutura urbana para atender aos novos moradores (Tostes, 2014).

Desse modo, de acordo com Santos (2018), a política de distribuição de lotes constituía-se apenas de aberturas de ruas, delimitação de lotes e de quarteirões e a colocação de postes para a instalação de energia elétrica. Não existia, portanto, a construção de casas e a implantação de serviços de infraestrutura, a exemplo de saneamento básico.

Com isso, o Estado disponibilizou um total 8.078 lotes urbanos, distribuídos nos seguintes loteamentos: Brasil Novo, o Conjunto Hospital de Base, o Loteamento

Tucumã, Loteamento Renascer, Chefe Clodoaldo, Marabaixo e Pantanal (Cordeiro; Matsunaga, 2019). Destaca-se ainda a existência de mais 7 (sete) loteamentos, não constantes na base de dados do Instituto de Meio Ambiente do Amapá/IMAP, porém criados no mesmo período, a saber: na zona norte, o Loteamento Infraero, o Loteamento Novo Horizonte e Loteamento Jardim Felicidade; e na zona Sul, o Jardim Equatorial, o Jardim Marco Zero, o Zerão e a Universidade (Cordeiro; Matsunaga, 2019; Portilho, 2006).

Em meados dos anos 2000, ocorreu a criação de mais loteamentos pelo governo estadual, são eles: o Açucena, o Amazonas, o Vale Verde, o Morada das Palmeiras, o Esperança do Renascer e o Conjunto Boné Azul (Cordeiro; Matsunaga, 2019; Silva, 2017).

Há de se ressaltar, segundo Silva (2017), que paralelamente à política de distribuição de lotes, no período de 2003 a 2005, deu-se início também às ações de regularização fundiária em alguns bairros da cidade. Porém, de acordo com Cordeiro e Matsunaga (2019), pelo menos até meados dos anos de 2010, ainda persiste uma política de criação de assentamentos urbanos em Macapá, através da distribuição de lotes.

Desse modo, somente a partir do ano de 2007, inicia-se uma nova fase de ações governamentais no âmbito da habitação em Macapá, com aporte de verbas federais para a construção dos conjuntos habitacionais. Trata-se de recursos provenientes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado 2007, para subsidiar as políticas econômicas de investimento em infraestrutura, em saneamento, em habitação, em transporte, em energia e em recursos hídricos. Destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado no ano de 2009, financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e com gerência pela CEF.

Assim, com recursos do PAC, no ano de 2007, iniciado durante a gestão do primeiro mandato do governador Waldez Góes (2003 - 2006), construiu-se o primeiro conjunto de moradia popular, demarcando uma nova configuração da política habitacional em Macapá. Denominado de Vitória Régia, encontra-se localizado na Zona Norte da cidade, com 160 unidades habitacionais, de tipologia vertical, distribuídos em blocos de dois pavimentos (Cordeiro; Matsununga, 2019).

No ano de 2011, também com recursos do PAC, realizou-se a entrega do Conjunto Habitacional Mucajá pela prefeitura municipal, com 592 unidades habitacionais, distribuídas em 37 blocos de apartamento, com 4 pavimentos e 4

apartamentos por andar. O habitacional de moradia popular atende à população remanejada de área alagada com o mesmo nome, a favela Mucajá. Situado em uma área de localização considerada privilegiada, mais especificamente na zona sul, constitui-se em um dos raros conjuntos habitacionais, na cidade, localizado em área próxima à região central.

Ainda de responsabilidade da prefeitura municipal de Macapá e com recursos do PAC, foram finalizados e entregues outros dois conjuntos habitacionais. Um no ano de 2012, o Parque dos Buritis, na Zona Norte, de 36 unidades habitacionais, do tipo casa (Tostes, 2014). Outro no ano de 2013, o Conjunto habitacional Mestre Oscar Santos, também na zona norte de Macapá, com 528 unidades habitacionais do tipo térrea, em uma área de 37 m². De acordo com Tostes (2014), chama a atenção o fato deste último constituir-se no único empreendimento implementado em área definida no Plano Diretor de Macapá, de prioritária para Habitação de Interesse Social.

Faz-se importante ressaltar a existência do Conjunto Habitacional Congós pelo governo estadual, também com recursos do PAC, o qual encontra-se em fase de finalização. A previsão é de que o empreendimento possa beneficiar cerca 1.200 pessoas a serem atendidas mediante demanda dirigida, provenientes das passarelas nas áreas de ressaca existentes no entorno do residencial, a partir da disponibilização de 282 unidades habitacionais.

No âmbito do PMCMV, somente no ano de 2014, de responsabilidade do governo estadual, ocorreu a entrega do primeiro conjunto habitacional, denominado de primeira fase do Residencial Macapaba, com 2.148 unidades, distribuídas entre casas e apartamentos. A segunda etapa, por sua vez, com a finalização de mais 2.218 moradias, somente ocorreu em 2017, somando as duas fases um total 4.366 habitações. Com isso, o Residencial Macapaba é considerado, atualmente, o maior habitacional de moradia popular do estado do Amapá (Tostes; Luz, 2014; Santos; Moura, 2019).

No ano de 2016, foi a vez da prefeitura municipal realizar a entrega, com recursos do PMCMV, do Conjunto São José, composto de 1.440 moradias, e do Conjunto Jardim Açucena, de 1.500 unidades habitacionais. A localização dos empreendimentos situa-se na zona sul da cidade, ambos de tipologias de edifícios verticais com 5 pavimentos.

Refere-se ao mesmo período o início da construção do conjunto habitacional Janary Nunes, também de responsabilidade do governo municipal, no bairro da

Fazendinha, localizado na zona sul da cidade. As obras, no entanto, foram paralisadas em 2018, por motivos de desistência da empresa contratada, retomadas, somente, a partir de 2022. Após a conclusão, prevista para o ano de 2025, estima-se que o empreendimento possa beneficiar cerca de 500 famílias (Cordeiro; Matsununga, 2019).

O ano de 2022, com recursos do PMCMV, ainda demarca a entrega de mais um conjunto habitacional pelo governo estadual, a primeira e a segunda etapa do conjunto Habitacional Miracema, na zona oeste da cidade, com a entrega de mil unidades habitacionais. A terceira e a quarta etapa, por sua vez, tiveram as obras finalizadas somente em novembro de 2024, com edificação de mais mil moradias. Desse modo, trata-se do segundo maior empreendimento habitacional no Estado, com uma faixa de mais 2.000 famílias beneficiadas.

Destaca-se, porém, que apesar da conclusão total da obra ter ocorrido somente no ano de 2024, a assinatura do contrato do empreendimento corresponde aos anos de 2017 e 2019, abarcando, desse modo, o período de análise deste trabalho. O conjunto das informações apresentadas podem ser melhor visualizadas no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Relação dos Conjuntos Habitacionais contratados em Macapá com recursos do PAC e PMCMV até o ano de 2019

Ano de Assinatura	Ano de Entrega	Recurso	Habitacional	Unidades Habitacionais	Responsabilidade	Tipologia
-----	2007	PAC	Vitória Régia	160	Gestão Estadual	Vertical
-----	Não concluído	PAC	Congós	282	Gestão Estadual	Vertical
-----	2011	PAC	Mucajá	592	Gestão Municipal	Vertical
-----	2012	PAC	Parque dos Buritis	36	Gestão Municipal	Horizontal
2010	2013	PMCMV	Mestre Oscar Santos	528	Gestão Municipal	Horizontal
2011 e 2012	2014 e 2017	PMCMV	Macapaba (Fase 1 e Fase 2)	4.366	Gestão Estadual	Vertical e Horizontal
2013	2016	PMCMV	São José	1.400	Gestão Municipal	Vertical
2013	2016	PMCMV	Açucena	1.500	Gestão Municipal	Vertical
2018	Não concluído	PMCMV	Janary Nunes	500	Gestão Municipal	Vertical
2017 e 2019	2022 e 2024	PMCMV	Miracema (Módulo I e II), Módulo III e IV	2000	Gestão Estadual	Vertical

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

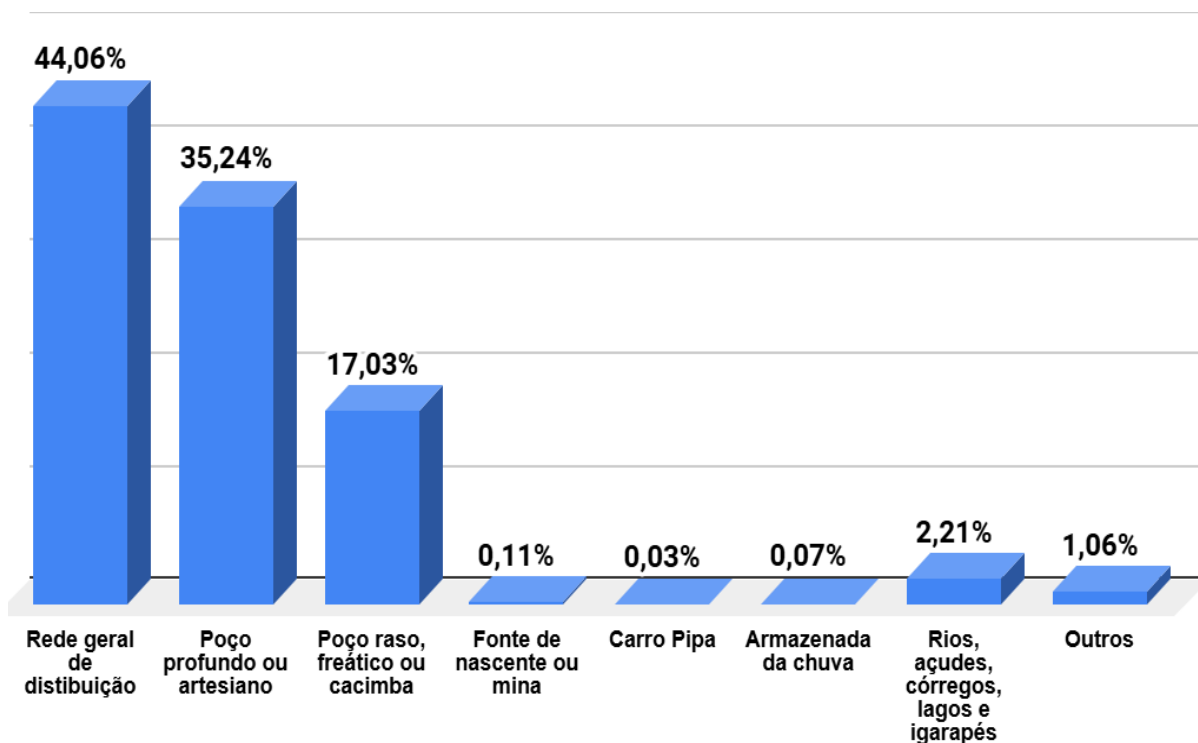
A partir do exposto, pode-se perceber que a habitação de interesse social em

Macapá vem sendo implementada pelas diversas gestões municipais e estaduais em parceria com governo federal, principalmente com foco na produção de novas unidades habitacionais.

Há de se destacar, no entanto, que, no conjunto das habitações existentes em Macapá, o Censo Demográfico (2022) revelou a existência de diversos problemas, principalmente relativos à questão da habitabilidade. Nesse aspecto, no conjunto das características relativas à existência de serviços urbanos e de infraestrutura, com destaque para as condições de acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir de uma análise dos dados mais recentes apresentados pelo Censo Demográfico 2022, destacam-se as seguintes situações.

Em relação às formas de abastecimento de água, é prevaiente a ligação em rede geral de distribuição, como também se identifica um número significativo de presença de poços profundos ou artesianos. Por outro lado, a menor incidência refere-se ao uso de rios, açudes, córregos, lagos e igarapés e de outras formas não destacadas, conforme exposto no gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 - Principais formas de abastecimento de água nos domicílios permanentemente ocupados em Macapá, no ano de 2022 (%)



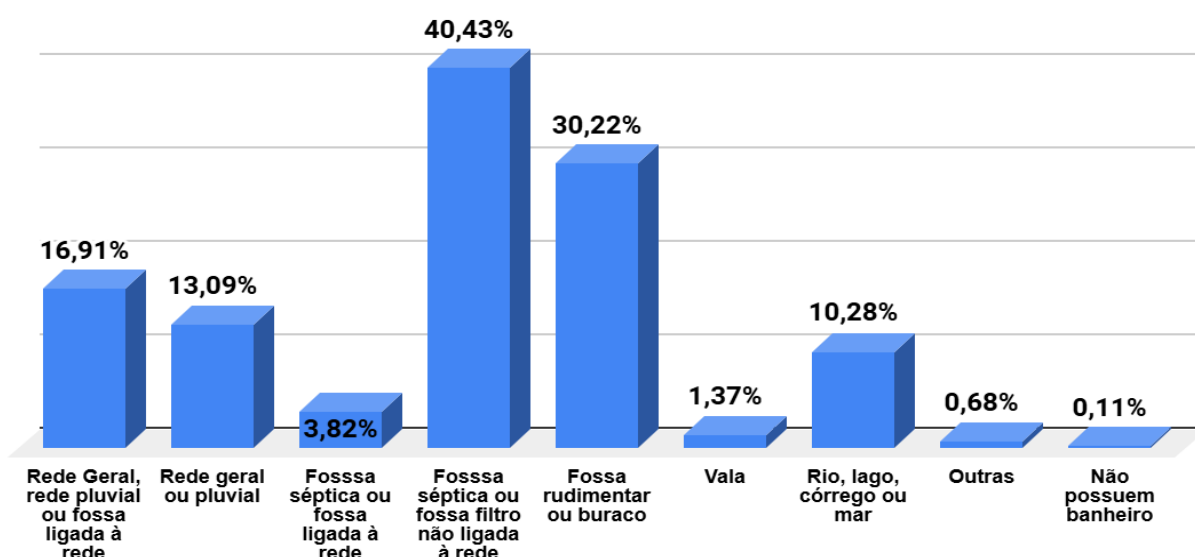
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2023).

Assim, embora se identifique a prevalência de domicílios ligados à rede geral

de distribuição de água, quando comparado com as demais formas de abastecimento, corresponde a menos da metade do total de moradias ocupadas. Isso, então, reflete a existência de domicílios sem adequado processo de tratamento da água, com exposição da população a diversos tipos de contaminação.

Relativo ao esgotamento sanitário, os dados ratificaram a precariedade na oferta do serviço à população macapaense. Destaca-se, assim, o baixo percentual de domicílios particulares permanentemente ocupados com rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede de abastecimento. Nos demais domicílios, são inexistentes ou utilizadas formas improvisadas e inadequadas de esgotamento e, em alguns casos, sequer possuem banheiro. As informações apresentam-se sistematizadas no gráfico 3:

Gráfico 3 - Principais formas de esgotamento sanitário nos domicílios permanentemente ocupados em Macapá, ano de 2022



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2023).

Para uma adequada formulação de políticas públicas habitacionais, faz-se importante a compreensão sobre as múltiplas dimensões que envolvem a precariedade dos domicílios, para que desse modo seja possível o estabelecimento de estratégias de planejamento urbano condizentes com as demandas de moradia. Assim, os aspectos relativos à habitabilidade tornam-se fundamentais, pois não envolvem apenas a questão física da habitação, mas também a inserção à cidade e o acesso a serviços e à infraestrutura urbana.

2 A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA COMO PROCESSO DE DESPOSSESSÃO/ESPOLIAÇÃO

Neste capítulo, analisam-se os processos que caracterizam a financeirização da moradia, com foco nas transformações impostas pelo avanço da economia neoliberal nas últimas décadas. Nesse sentido, as discussões são embasadas a partir de enfoques teóricos que abordam o papel do capital financeiro na condução da política habitacional e, com isso, a transformação da moradia, historicamente como um direito social, em uma mercadoria e, mais ainda na atualidade, como um ativo financeiro. No espaço urbano, por sua vez, as implicações refletem-se diretamente na forma como será produzido, acessado e apropriado.

A última parte desta seção volta-se para o contexto da cidade de Macapá. Destacam-se, assim, as novas reconfigurações socioespaciais vivenciadas, principalmente através da implementação das políticas habitacionais do governo federal, com foco no PMCMV, e a maior participação do mercado imobiliário na produção habitacional.

Desse modo, para a construção desta análise, fez-se uso da pesquisa bibliográfica em sites e repositórios institucionais (teses, dissertações, artigos científicos) e da pesquisa de campo, na cidade de Macapá/AP, com aplicação da técnica de entrevista semiestruturada e de observação direta.

As entrevistas foram realizadas na Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano (SEMHO), no dia 24 de novembro de 2024, com o subsecretário municipal e também na Secretaria Estadual de Habitação/SEHAB, no dia 27 de novembro de 2024, com o subsecretário estadual. A escolha pela SEHAB deu-se em decorrência do Estado ser também um grande promotor de indução para a construção de habitacionais no município de Macapá, a exemplo dos dois maiores conjuntos decorrentes do PMCMV, atualmente, serem de sua competência, o Residencial Macapaba (2014 - 2017) e o Residencial Miracema (2022 - 2024).

2.1 A cidade empresa como reflexo de uma economia neoliberal

A nível mundial, estima-se que cerca de 1,6 bilhão de pessoas vivam em moradias inadequadas, e cerca de mais de 100 milhões não possuam nenhum tipo de

habitação (Chaundhry, 2019).

A disponibilização de terras para as famílias que constituem o quadro das necessidades habitacionais tem sido um constante desafio para as cidades, uma vez que uma grande parte do território urbanizado é constituído de assentamentos precários, caracterizado por condições inadequadas de moradias (Mendonça; Lima; Santoro, 2022).

Atualmente, a população livre e urbanizada constitui-se como predominante no cenário mundial, correspondendo a aproximadamente 55% da população mundial (ONU-Habitat, 2022). Porém, em seu núcleo prevalecem as camadas em situação de vulnerabilidade, as quais não têm conseguido acessar a moradia digna, vivendo em espaços onde há a forte presença da violência, cada vez mais diversificada. Dessa forma, “produzida a ‘cegueira’ da visibilidade da problemática da moradia, os fundamentos dessa situação geralmente não são vistos como intrínsecos à produção da cidade e do urbano” (Pereira, 2022, p. 73).

Logo, faz-se importante compreender o processo de produção histórica e instrumentalizada do espaço urbano. Não é à toa que, com as primeiras crises do capitalismo, já na segunda metade do século XX, esses elementos mostraram ser significativos no processo de acumulação e expansão do sistema capitalista (Ferreira, 2014). Nessa conjuntura, a apropriação do espaço urbano passa a se constituir como mecanismo chave para a expansão e reprodução do capital, de maneira a tornar-se “a espinha dorsal da articulação entre os diferentes momentos da produção capitalista, os quais objetivam realizar a mais-valia e garantir a continuidade da acumulação” (Verdi; Nogueira, 2017).

Nesse sentido, no modelo de produção capitalista, as cidades são consideradas peças fundamentais para o seu modo de reprodução e acumulação. Marx (2009), em seus trabalhos acerca do capitalismo, já apontava o caráter mutável do capital que para se reproduzir constantemente utiliza-se de mecanismos de expropriação que nunca cessam. Mas para tanto, o capitalismo precisa reproduzir-se, cada vez mais, em escalas planetárias, de maneira a atender às formas específicas de centralização de capitais e das propriedades privadas.

Retomando os primeiros estudos sobre o capitalismo, no âmbito do processo de expansão capitalista, ocorre aquilo que Marx (2009) denominou de acumulação primitiva. Um conceito criado pelo autor para explicar a gênese histórica do capitalismo. Trata-se de um mecanismo no qual o produtor é separado dos meios de

produção. Há assim a expropriação de determinado grupo social, transformado em massa de trabalhadores livres, mas obrigados a ofertar a sua força de trabalho. A realização desse processo, por sua vez, envolveria atos de colonizações, de guerras imperiais e de regulamentações jurídicas. Está se falando aqui, portanto, de uma violência que não é diretamente econômica. Assim, é a separação entre a força de trabalho e os meios de produção que determinam os conteúdos de produção do espaço.

Luxemburgo (2010), em suas análises, também faz referência a esse modo de exploração econômica, que necessita englobar outros espaços não capitalistas para a completude de seu ciclo expansionista. Este, por sua vez, é considerado uma outra dimensão da acumulação operada no cenário mundial, não se apresentando por meio de formas sociais da dissimulação. Muito pelo contrário, no curso a ser estabelecido entre os espaços já capitalizados e os não, utilizam-se métodos recorrentes de práticas de violências explícitas, a exemplo das guerras, da política colonial e dos empréstimos internacionais.

Partindo das considerações de Luxemburgo (2010), no tocante à violência como parte do processo de acumulação do capitalismo, Harvey (2009) aponta o fato de que essa violência não teria se restringido à etapa de formação inicial do capital. Ao contrário, constitui-se sempre presente e constantemente se repete ao longo de todo o seu desenvolvimento. Nesse tocante, apresenta o conceito de *acumulação por despossessão*, também chamada de espoliação. Com isso, amplia a extensão da categoria de análise de acumulação primitiva, em referência aos novos processos de intensa exploração e controle do capital acumulado a partir de novas fases de re-expansão geográficas.

Dessa forma, ao discutir a questão da sobreacumulação do capital, Harvey (2009) a relaciona a diversos fatores, tais como: o excedente de trabalho (levando ao aumento do desemprego) e o excedente de capital (gerado em decorrência da grande quantidade de mercadorias existentes, as quais não podem ser vendidas sem perdas ao longo do processo); a inutilização da capacidade produtiva; e a existência de um elevado quantitativo de capital sem capacidade de transformar-se em potencial rentável. A absorção desse excedente só seria possível através de ajustes temporais espaciais.

No entanto, na medida em que esses ajustes espaciais-temporais não podem ocorrer sobre uma base sustentável, de forma a gerar uma reprodução ampliada,

ocorre a chamada *acumulação por despossessão*, como já referido anteriormente, quando o processo de acumulação precisa recorrer a outros meios de exploração (Harvey, 2003).

É nesse sentido que o conceito proposto por Harvey (2003) se afasta do conteúdo de acumulação “primitiva” ou “originária” proposta por Marx, embora aspectos referentes à utilização de mecanismos de expansão geográfica para a realização de valor permaneçam. Assim, para o autor, o aspecto principal do conceito envolve a desvalorização dos ativos da superprodução a baixos custos para, posteriormente, serem reciclados em outros espaços de forma a gerar maior rentabilidade. Assim, “o processo de acumulação por despossessão não só contém as práticas estabelecidas durante o processo de acumulação primitiva, como traz outras formas de concentração e centralização do poder sobre o capital” (Harvey, 2003, p. 144).

Em que pesem as diferenças conceituais como citado anteriormente, para Harvey (2005), tanto a acumulação por despossessão/espoliação quanto à primitiva teriam na participação do Estado o elemento central para a criação das condições históricas que possam possibilitar a acumulação do capital assim como a apropriação privada do excedente. Assim, na medida em que não é possível estabelecer mais as condições tradicionais de acumulação, o Estado passa, então, a empreender novas fases de expansão, com base em processos de comodificação e privatização dos espaços produtivos, ainda que estes já estejam ocupados pelo sistema de produção capitalista (Harvey, 2013).

Desse modo, no âmbito do conceito de acumulação por despossessão/espoliação, Harvey (2005) aponta a existência de quatro características principais: a primeira corresponderia à privatização e à mercadificação. Trata-se de um dos grandes feitos da agenda neoliberal e também desse modelo de acumulação de maneira a tornar passivos de privatização e de mercantilização os ativos públicos, aferindo maior lucratividade em áreas antes não comercializadas, a exemplo da Política Habitacional. Dessa maneira, passa-se a abrir ainda mais margem para a ampliação do processo de acumulação.

Uma segunda característica refere-se à financialização, um processo que se intensificou principalmente a partir dos anos 80, caracterizado por um modelo de gestão de riqueza fortemente de caráter especulativo e predatório. Trata-se, portanto, do surgimento de novos instrumentos de especulação, através da produção de bolhas

especulativas, acarretando o aumento da desigualdade social, com a apropriação da riqueza por um pequeno número de pessoas em detrimento da maior parte da população.

Como terceira característica, Harvey (2005) aponta a necessidade de administração e manipulação de crises, a chamada concepção de 'lançar a rede da dívida'. Ou seja, trata-se de um processo de transferência deliberada de riquezas de países pobres para os países ricos, realizado de maneira bastante sofisticada. Nesse cenário, o papel desempenhado pelos Estados e pelos Organismos Internacionais passa a ser de criar e manter o controle sobre as crises e as desvalorizações. Uma forma de evitar o colapso das economias e ao mesmo tempo manifestações e/ou rebeliões populares.

A quarta característica, por sua vez, relaciona-se às redistribuições via Estado. Nesse sentido, o Estado desempenharia um papel muito especial, o de inverter o modelo de redistribuição do Estado de Bem-Estar Social, a partir de um fluxo que não se daria mais de cima para baixo. No atual modelo de acumulação por espoliação, isso é perceptível através das privatizações e cortes nos gastos públicos que afetam principalmente as populações de menor renda. Há ainda exemplos de concessão de subsídios às famílias com maior poder aquisitivo, a política de desoneração de impostos que beneficia grupos econômicos estabelecidos e com grande participação no mercado.

Segundo Harvey (2001, 2003b), tais processos se perpetuaram e se reproduziram ao longo do tempo a partir das diversas formas de acumulação por despossessão, sendo que, por meio da re-expansão geográfica, ocasionariam novas e intensas formas de exploração, assim como o controle do capital acumulado.

Há outros atores que corroboram com as discussões propostas por Harvey. Dorre (2012), por exemplo, desenvolveu o teorema de Landnahme capitalista, a partir do pressuposto de que o capitalismo é um sistema que se autonegaria constantemente. De acordo com esse modelo, o processo de acumulação capitalista sempre se depararia com barreiras temporais e espaciais, havendo a necessidade de superá-las para dar continuidade ao seu processo de expansão. Diante disso, o capitalismo para se perpetuar necessitaria sempre da conquista de novos territórios não capitalistas. A função destes, por sua vez, deve atender ao fornecimento de recursos, de matérias-primas e de mão de obra.

Desse modo, Dorre (2012) também assume a ideia proposta por Harvey,

segundo a qual os espaços denominados não capitalistas não são unicamente representados por territórios ou modos de produção já existentes, o que na prática faria com que o processo de expansão do capital viesse a tornar-se irreversível, e conseqüentemente tendesse a um fim. Muito pelo contrário, a própria necessidade do sistema capitalista de superar as fronteiras da acumulação faz com que esse mesmo sistema produza novos espaços não capitalistas, os quais futuramente serão expropriados por aqueles. É, nesse aspecto, que Dorre (2012) enfatiza a cadeia de Landnahme como um processo em tese infinito.

Nesse sentido, Dorre (2012) propõe uma ampliação da tese de Harvey acerca do desenvolvimento capitalista. Segundo o autor, o funcionamento do capitalismo ocorre com base em uma dialética de dentro para fora. Com isso, a expansão da sua capacidade interna de acumulação requer a espoliação de um espaço não capitalista. Ocorre que, para a efetividade do processo, são necessárias também as intervenções político-regulatórias.

Na análise de Harvey (2003, 2013a), ainda, outro ponto importante de sua teoria diz respeito às discussões sobre o novo imperialismo. Este é apresentado como decorrente do estabelecimento de uma nova relação dialética estabelecida perante o poder estatal. Assim, o Estado buscaria ampliar por meio das privatizações e das flexibilizações das relações produtivas e promover as competições inter-regionais nos territórios suscetíveis à movimentação do capital, com vistas a garantir o excedente superacumulado.

O neoliberalismo, dessa maneira, é concebido por Harvey (2005, 2013a) como um mecanismo para reestabelecer o poder das elites capitalistas dominantes. A base desse processo se daria através da reconfiguração dos arranjos hierarquizados relacionados aos sistemas monetários e as estruturas políticas, dentre outras bases organizacionais. O objetivo é gerar impacto no capital no âmbito local e global.

Discutir as questões inerentes ao processo de formação e de expansão do capitalismo faz-se importante para a compreensão dos mecanismos que envolvem a produção do espaço urbano, uma vez que se constitui como elemento indissociável para a sua reprodução e manutenção. Nesse aspecto, no âmbito do sistema capitalista, a produção do espaço adquire especificidades, como afirma Lefebvre (2009), tornando-se não apenas elemento primordial para a renovação da vida, mas também fundamentalmente como condicionante para a reprodução do próprio capital.

Desde os primórdios da humanidade, o homem necessita de um lugar para

habitar e se proteger. Mas foi com o surgimento da propriedade privada, com o capitalismo, que a terra deixou de ter apenas valor de uso para primordialmente assumir um valor de troca. Com isso, sob a lógica desse sistema “a produção do espaço torna-se uma mercadoria, ganhando concretude prática na contradição dialética valor de uso/valor de troca” (Benach, 2017, p. 34).

Na atual fase do sistema capitalista, vive-se emergência de um novo regime de acumulação calcada na hegemonia da esfera financeira, de capital fictício e de preponderância da extração da renda sobre o capital produtivo, no qual a financeirização assume uma centralidade nos processos de transformação do espaço urbano (Harvey, 2013; Rolnik, 2015; Aalbers, 2014).

Nessa linha, Benach (2017) destaca que, na era do capital financeiro, o urbano se caracteriza como uma nova forma de acumulação realizada a partir do processo de valorização e, conseqüentemente, gera a sobreacumulação do capital. Isso porque, historicamente, com o surgimento do mercado imobiliário e a instrumentalização do espaço urbano, passa-se a ter uma combinação da valorização mediante o trabalho de construção e, ao mesmo tempo, ocorre a capitalização da terra urbana, obtida pela renda dos proprietários (Pereira, 2022).

Como já ressaltado na introdução do presente trabalho, o processo de financeirização não pode ser compreendido unicamente a partir do viés do domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo, pois se perderia de vista a análise do fenômeno e de sua complexidade. Nessa perspectiva, é preciso reconhecer que “um dos traços centrais da financeirização reside na crescente penetração de práticas financeirizadas por todas as relações econômicas e sociais relevantes do capitalismo atual” (Sanfelici, 2013).

Desse modo, um dos fundamentos desse processo vai ser constituído com base na capacidade, até então inédita, do sistema capitalista, em transformar os fluxos de rendimento, seja qual for o tipo, considerados estáveis e duradouros, em um título financeiro que poderá ser negociado nos chamados mercados secundários e, conseqüentemente, passarão a ser objeto de especulação pelo próprio capital (Sanfelici, 2013).

Assim, o processo de urbanização, na virada do século XXI, vai se caracterizar pela emergência do capital financeiro com sua crescente hegemonia no direcionamento e na produção do espaço citadino. Dessa forma, o caráter da urbanização contemporânea é metropolitano e instrumental à financeirização do

tempo e do espaço, visto como um sintoma da crise mundial. Para Rodrigues (2024), a urbanização capitalista caracteriza-se por ser concentrada, extensiva e diferencial e pela presença de cidades fragmentadas.

Uma das marcas visíveis desse processo será a constituição de áreas modernas com alta densidade técnica e construtiva, mas, em geral, despovoadas, contrastando com a existência de localidades periféricas e com elevada densidade demográfica. Embora, sutilmente, revelam maneiras diferenciadas de apropriação do espaço urbano, escondem, por outro lado, ainda que de maneira ou em graus diferenciados, um processo de espoliação a que ambas as populações são submetidas, em contexto de financeirização da produção das cidades, quando o imóvel funciona como um capital, gerador de renda (Pereira, 2022).

Tem-se, nesse sentido, no cenário de economia globalizada e neoliberal, intensificação do processo de transformação da terra, com destaque para a urbana, agora, em um ativo financeiro. Configura-se, assim, no início do processo de acumulação do capital, a cidade como mercadoria, com o valor de troca sobrepondo-se ao valor de uso, a emergência de novo elemento, ainda mais vital para os ganhos do capital, calcada na progressiva valorização da terra e especulação, resultando em formas intensas de exploração e de captação da mais-valia.

Consequentemente, inseridas em um cenário de economia globalizada, as cidades incorporam-se à lógica de acumulação do capital, devendo-se atentar para as novas exigências do capitalismo financeiro. Nesse contexto, a partir dos processos de liberalização do mercado e a necessidade de adentrar no circuito de economias globalizadas, as cidades necessitam assumir novos papéis e promover novas reconfigurações e arranjos urbanos. As alternativas apresentadas têm sido o investimento em novas tecnologias e em capital estrangeiro, como forma de atrair investidores, indústrias e mão de obra qualificada, de forma que possam se tornar competitivas em preço e em oferta de serviço frente às demais localidades do globo (Costa, 2013).

No âmbito desse contexto, requer-se um olhar atento para as novas dinâmicas impostas às cidades, de maneira a compreender a construção da hegemonia das finanças na produção socioespacial, que vem impondo sua lógica sobre o destino dos lugares, impactando e ampliando os processos de espoliação na ocupação do espaço urbano.

2.2 A produção das cidades na era das finanças: um fenômeno de dimensão global

A partir do surgimento da globalização, emergem as cidades e os sistemas urbanos mundiais, ou seja, realiza-se a mundialização do espaço geográfico, com a ampliação das relações econômicas, sociais, culturais e políticas para além das fronteiras nacionais (Andrade, 2021).

A ideia de cidade global trata-se de uma construção ideológica, com vista a dar credibilidade à ideia de que a globalização é um processo benéfico para a modernização de um país e para sua inserção econômica. Assim, o poder público passa a adotar o discurso da cidade global como agenda política e a justificar a aplicação de vultosos recursos públicos para regiões da cidade já bastante privilegiadas (Andrade, 2021).

Logo, a ideia de cidade global passa a estar ligada a sua capacidade de atrair grandes negócios e de inserir-se competitivamente no circuito das economias mundo. E, portanto, caracteriza-se

[...] uma cidade que reúna espaços adequados para os negócios, mas que seja ao mesmo tempo agradável aos olhos desses atores, nem que seja apenas para garantir uma visão sedutora das janelas das salas de reuniões onde se fecham os grandes negócios mundiais (Ferreira, 2004, p. 39).

Nesse aspecto, o capital global passa a controlar a terra, pois a ideia de cidade globalizada vincula-se ao ideário de competitividade pela atração de investimentos e de instalações de sedes de grandes empresas transnacionais. Tratam-se, desse modo, de investimentos em sistemas avançados de informação e comunicação, modernização de infraestrutura, fortalecimento do setor terciário avançado e estabelecimento de parcerias com o capital financeiro internacional. Este último apresentando-se, inclusive, como peça fundamental para a revitalização de áreas degradadas (Andrade, 2021).

Diante disso, no mercado, as cidades passam a ser apresentadas em espécie de prateleiras, mas diferenciadas a partir dos atributos valorizados pelo capital transnacional. Nesse cenário, a existência de pobreza urbana e a marginalização, denominadas de entorno social, são fatores que afetam negativamente a atratividade da cidade. Como consequência, o processo de mundialização da economia acarreta consigo a exclusão e a dominação pelo capital financeiro global (Andrade, 2021).

Em seus estudos, Vainer (2001) já apontava as mudanças no contexto de globalização, de novas reconfigurações tanto no espaço da cidade quanto no próprio poder local. Sob tal prisma, o conceito de cidade, de poder público e de governo são revestidos de novas significações, por meio de processos que visam transformar a cidade no ator ou sujeito econômico, revestido de natureza mercantil ou empresarial. Com isso, busca-se a instauração de uma nova dinâmica com vistas a possibilitar e justificar a incorporação pelos grupos econômicos privados das competências e capacidades pertinentes ao poder público. Portanto, “agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (Vainer, 2001, p. 4).

Costa (2013) também parte da mesma perspectiva: a ideia de cidade empresa como aquela competitiva, com capacidade de inovar, com flexibilidade e com agilidade. Nessa ótica, a ideia de cidade passaria de um papel passivo para um papel ativo, constituindo, dessa maneira, a sua identidade como empresa. A existência do controle político, por sua vez, apresenta-se como elementos estranhos em um espaço que passa a ser medido pela produtividade e resultados (Costa, 2013).

A cidade empresa é um agente econômico que atua no contexto de um mercado liberal baseado em um modelo de planejamento e execução de ações orientadas para atender as expectativas geradas no e pelo mercado, ainda que o próprio não exclua a possibilidade de intervenção estatal desde que obedeça aos seus próprios interesses privados (Costa, 2013, p. 25).

Nessa lógica da cidade empresa, prevalece um modelo de urbanismo de resultado, no qual o espaço da cidade é pensado somente em termos de gestão e não mais no plano político. Dessa maneira, não é possível a construção de espaço como um território que possibilite o exercício efetivo da democracia do lugar (Santos, 2019). Pelo contrário, a cidade empresa se apresenta como negação da construção de cidade como um espaço político (Vainer, 2001).

Nessa análise, faz-se importante retomar o conceito de Harvey (1996), denominado de empresariamento da gestão urbana. Caracterizado por um modo de comportamento empresarial no âmbito do desenvolvimento econômico dos países, incorporado por um conjunto de forças, as quais são mobilizadas por uma diversidade de agentes sociais na organização humana.

O empresariamento urbano identificado por Harvey (1996) refere-se, desse

modo, à formação de alianças e de coligações com foco no desenvolvimento econômico das cidades, para assim atrair novos investimentos diretos, novas fontes produtoras de empregos ou novas fontes externas de financiamento, de maneira a tornar as cidades mais atrativas para o capital. Nesse processo, o Estado e a gestão urbana funcionam como mecanismos agilizadores dos interesses estratégicos do sistema capitalista.

Em processos mais recentes, destaca-se a incorporação do neoliberalismo urbano no planejamento das cidades. Trata-se de um modelo de planejamento e de gestão denominado de empresarialista/empreendedorista/estratégico, como representações de implementação das políticas neoliberais no contexto das cidades. Busca-se, pois, ampliar a inserção do espaço urbano na dinâmica competitiva do mercado global, na perspectiva do ideário da cidade empresa.

Isto, por sua vez, tem ocasionado uma perda na regulamentação das cidades no âmbito do planejamento urbano, visto que se passa a adotar intervenções em pontos estratégicos. Para Alvarez (2016), as interferências podem ocorrer de forma direta, ao gerar valorização ou desvalorização no espaço urbano ou influenciar no fluxo de pessoas, na circulação de mercadorias e do dinheiro no contexto geral da cidade.

Percebe-se, nesse cenário, o forte domínio do mercado com vista a consolidar a cidade como um valor de troca. Desse modo, mantêm-se os usos produtivos, porém há uma seleção e direcionamento dos investimentos, pois a lógica é sempre voltada para que a produção de um novo ou a reprodução do espaço urbano se efetive como a própria reprodução do capital (Alvarez, 2016).

Frente a esse ideário de cidade, não resta dúvida de que a mercadoria cidade é voltada para atender um público bastante específico e qualificado. Desse modo, há uma lógica explícita, na qual as cidades modernizam-se ao mesmo tempo em que reproduzem a exclusão socioespacial. Para Davis (2006), a urbanização do mundo implica consequentemente na urbanização da pobreza.

Desse modo, uma das consequências nefastas desse modelo tem sido o deslocamento forçado de populações, em geral de baixa renda, mediante processos de gentrificação, com vistas à valorização de espaços, em sua maioria localizados nas áreas centrais (Alvarez, 2016).

Esse processo de remoção forçada tem sido uma característica presente na reprodução do espaço urbano na atualidade. Isso demonstra que a expropriação não

está restrita ao processo de formação inicial do capital ou é apenas resultado da crise capitalista. Pelo contrário, constitui-se ainda um mecanismo do qual o capital se utiliza para a sua própria reprodução e ampliação (Alvarez, 2016).

Vieira (2017) destaca o fato de o capitalismo estabelecer uma homogeneidade entre as coisas e os indivíduos, na medida em que o empreendedorismo urbano difunde como o ideal de viver na cidade ou para o seu bom funcionamento a semântica do consenso. Portanto, qualidade de vida, infraestrutura, segurança são percebidos e vivenciados com elementos da cidade mercadoria, expressando as formas como as coisas se apresentam nesses espaços urbanos.

Nessa perspectiva, na esteira do processo de acumulação e de reprodução do capital, porém diante de um cenário ainda mais desafiador, ao se falar de um contexto de economia capitalista neoliberal e de gestão urbana empresarialista, o ideário de cidade para todos vai implicar o estabelecimento de um espaço urbano democrático e com a garantia da sua função social.

Paralelamente a essa problemática, há o aprofundamento de uma questão considerada um nó social e que afeta a vida de milhões de pessoas no mundo todo. Trata-se da habitação, um direito social, não garantido a todos os indivíduos. Ao contrário, a configuração da cidade empresa, uma mercadoria *sui generis*, faz com que a habitação se transforme também em um produto de mercado, só podendo ser acessada por meio do próprio capital. A espoliação urbana se realiza, entre outras maneiras, pelo não acesso a esse direito.

Portanto, não há dúvidas de que, na cidade capitalista, não há lugar para as populações desprovidas de capital financeiro necessário para acessar a terra urbana, haja vista a posse da propriedade ser condição para a ocupação. A esses grupos populacionais, restam ocupar os territórios não interessados ao capital, onde predominam a escassez na oferta de serviços públicos e sem um padrão mínimo de qualidade de vida. Dessa forma, o direito à moradia se inverte, subordinado à lógica de financeirização e de espoliação socioespacial.

2.3 Moradia frente aos processos de financeirização e de espoliação urbana

2.3.1 A financeirização da moradia: discussões acerca do processo da mercantilização da habitação

No atual contexto, as populações mais pobres sofrem os efeitos das externalidades negativas provocadas pelo modelo de desenvolvimento urbano típico do capital imobiliário global. Rolemberg (2018) destaca que as políticas públicas, frente a leis elitistas e de gestão urbana excludente, têm ocasionado o agravamento dos processos de segregação socioespacial em vez de fomentar a efetividade do direito à moradia (Rolemberg, 2018).

Como já discutido anteriormente, um dos grandes feitos do neoliberalismo foi a redistribuição de riquezas, nos moldes da acumulação por espoliação, tendo na privatização e mercantilização dos ativos públicos, entre eles, a habitação, uma das suas principais características.

Neste aspecto, no âmbito do neoliberalismo, evidencia-se uma tensão entre o direito à moradia (que no discurso neoliberal é tratada como uma mercadoria) e entre o direito à cidade (no qual a habitação é percebido como direito humano, a ser garantido através da implementação de políticas públicas).

Para Mascaro (2013), portanto, o neoliberalismo não corresponde a uma abolição da forma política estatal, pelo contrário, a sua exponenciação. Tem-se, dessa forma, a mercadoria terra atingindo, no modelo de desenvolvimento pós-fordista, domínios muito maiores do que os patamares alcançados na era do próprio fordismo.

Esse caráter específico do Estado insere-se na inflexão neoliberal das gestões das políticas sociais, no qual se passa a exercer o papel de garantidor para o mercado de uma demanda cativa. Assim, atuam de maneira a atender produtos oferecidos, moldados e definidos com base nas expectativas de remuneração dos capitais a serem investidos e não com base nas reais necessidades, desejos e demandas da população (Guerreiro; Rolnik, Toro, 2022).

Na mesma perspectiva, Rodrigues (2024, p. 27) destaca que a regulação do território, por parte do poder público, contribui para o fortalecimento do empresariamento urbano e “para uma tendência de hegemonia dos territórios da habitação como recurso pelos agentes capitalistas hegemônicos, para a acumulação

do capital, em detrimento dos territórios da habitação enquanto abrigo”.

Desse modo, a atuação do Estado desenvolveu-se como de vital importância para a viabilização do processo de financeirização, tanto no tradicional papel de regulador e de legislador, quanto de agente ativo na estruturação do mercado de títulos financeiros (Melazzo, 2021; Rodrigues; Rodrigues, 2024).

Destaca-se que, no processo de financeirização, dois elementos configuram-se como peças-chave, com implicações diretas sobre a política habitacional, o sistema de crédito e o processo de securitização. Em relação ao primeiro, principalmente nos últimos trinta anos, vivencia-se uma expansão, de modo crescente, com a disponibilização de sistemas de créditos para os diversos segmentos sociais, inclusive para os de baixa renda. Em relação a esta população, o acesso à casa própria já ocorria através do crédito imobiliário via Estado, por exemplo. No entanto, observa-se, cada vez mais, a presença de um elevado sistema de crédito que vem disponibilizando recursos financeiros para uma gama de atividades, que vão desde a moradia, a saúde, a educação, até outros direitos sociais (Sanfelici, 2013).

Ainda segundo a análise de Sanfelici (2013), a mudança tornou-se possível com a implementação de medidas de liberalização financeira que, no caso do Brasil, inicia-se a partir de 1980, e a disponibilização devido a um crescimento elevado no volume de recursos por investidores internacionais, desejos de aplicar seus capitais por meio da emissão de debêntures e ações no país. Isso implicou uma mudança nas políticas das instituições bancárias, até então os maiores investidores no setor de produção, os quais passaram a capitalizar novas fontes de rendimento, como o crédito pessoal. Para tanto, foram definidas taxas de juros, para supostamente, proteger a operação dos riscos em relação ao perfil de cada investidor (Sanfelici, 2013).

A maior disponibilização de créditos para faixas da população, inclusive de segmentos sociais mais baixos, tem resultado em um expressivo processo de endividamento, impulsionado por padrão de consumo massivo, caracterizando a chamada cidadania por consumo. Isso ocorre, inclusive, nos próprios subsídios sociais fornecidos pelo Estado, os quais têm permitido a bancarização de grupos historicamente excluídos e, com isso, financeirizado os direitos sociais (Santoro; Chiavone, 2020).

A securitização, por sua vez, consiste em transformar os fluxos de renda em ativos passíveis de serem negociados nos mercados secundários. No caso dos bancos, a securitização dos ativos possibilita, ao mesmo tempo, aumentar o volume

de empréstimos concedidos e burlar as regulamentações acerca da razão entre o volume de empréstimos e o montante de reservas (Sanfelici, 2013).

Se é bem verdade que o processo de financeirização envolve a agregação de maneira contínua de novos fluxos de rendimento a serem passíveis de securitização e, conseqüentemente, de especulação financeira nos respectivos mercados secundários, a captura do mercado imobiliário tratava de um processo previsível pela dinâmica financeira experienciada pelo capitalismo atual (Sanfelici, 2013). Assim,

A aparentemente inesgotável fonte de rendimentos contínuos oriundos da produção e do consumo do ambiente construído urbano não escapou a essa lógica, de tal forma que os esforços por criar instrumentos financeiros que permitam ao investidor obter uma fatia de rendimentos gerados no âmbito dos negócios imobiliários urbanos vêm caracterizando a dinâmica do capitalismo recente (Sanfelici, 2013, p. 34).

Particularmente, no Brasil, a mobilização dos ativos financeiros iniciou com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997. Este possibilitou que as instituições financeiras pudessem participar nas operações de financiamento dos imóveis, ao se garantir aos investidores, através da alienação fiduciária e da captação de investimentos institucionais, uma maior segurança para os investimentos, a exemplo dos fundos de pensão e dos bancos de investimentos. Assim, foram criados os instrumentos financeiros de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), das Letras de Crédito Imobiliário, dentre outros (Royer, 2009). Posteriormente, houve uma crescente evolução na criação de novos tipos, a exemplo da Letra Imobiliária Garantida (LIG).

Nesse sentido, o direito à moradia, então, passa a ser instrumentalizado conjuntamente com outros direitos sociais (Lavinias; Gentil, 2018). Dessa maneira, a demanda por habitação paulatinamente transforma-se em mercadoria, com a ativa participação do Estado e do sistema político para possibilitar a abertura de uma nova frente de neoliberalização das políticas sociais e urbanas. Para tanto, faz-se necessário compreender o processo de financeirização como um momento também de transformação do papel do Estado, já destacado, ao direcionar as políticas públicas voltadas para atender aos direitos sociais, mobilizando os fundos públicos com vista a viabilizar aberturas de novas frentes de expansão e acionando os fluxos financeiros.

No que diz respeito à moradia, trata-se de mercadoria especial, para a qual necessita-se de financiamento prévio para o consumo, longo período de construção, além da vinculação com a terra exigir um novo solo para cada nova edificação, assim

como a sua produção e distribuição apresentam-se relacionadas com os investimentos públicos feitos na cidade (Maricato, 1997).

Rolnik (2019) ressalta o fato de a mercantilização ter atingido diretamente o direito à moradia, pois observa-se um esvaziamento das políticas públicas na perspectiva da habitação como um bem social, a ser garantido àqueles que não possam provê-la de forma autônoma. Tais práticas são fundamentadas pelo discurso do mercado ser o único capaz de ofertar a alocação das moradias a serem produzidas.

Nesse aspecto, a habitação, pautada no ideário da casa própria, transformou-se no instrumento fundamental para a acumulação de capital no neoliberalismo. Desse modo,

O domínio do setor financeiro sobre o setor habitacional representou uma nova forma de aplicação do capital excedente, promovendo, ainda, a entrada de excedentes globais em economias domésticas, possibilitando a ampliação de crédito. Contudo, este aumento nos sistemas de crédito habitacionais estava além da capacidade dos mercados internos, tendo como consequência a criação e a inflação das bolhas imobiliárias (Rolnik, 2019, p. 28).

Nesse sentido, para Rolnik (2019), a mercantilização da moradia, associada a um uso crescente da habitação como um ativo integrado ao mercado financeiro global, tem afetado de maneira significativa o exercício do direito à moradia adequada. Na medida em que as finanças interferiram nas políticas habitacionais, transformando-a em uma fronteira da financeirização urbana e da aplicação de capitais públicos e privados.

Volochko (2015) também tem apontado os processos pelos quais a moradia vem se constituindo como um negócio urbano financeirizado, principalmente através das grandes incorporadoras. E, à medida que esses grandes empreendimentos não seguem as diretrizes da política urbana local, podem levar ao aprofundamento dos processos de valorização do espaço, espoliação e segregação, produzindo e reproduzindo novas periferias.

Nessa perspectiva, a partir da primeira década do século XXI, o aumento do número crescente de pessoas sem habitação tem sido resultante de um modelo que visa desconstruir globalmente a habitação como um direito social e, conseqüentemente, a sua transformação em mercadoria e, mais ainda, em um ativo financeiro. Isso porque o bem “casa” se transforma de seu valor de uso em um capital fixo, no âmbito de uma economia calcada na moradia como mecanismo para o acesso

à riqueza (Rolnik, 2015).

Aalbers (2015) ressalta ainda o fato de um forte discurso ideológico da financeirização, no qual o setor financeiro busca dominar as metáforas e as narrativas, presentes na linguagem contemporânea, de maneira a se apresentar como a melhor forma para avaliar, visualizar e mensurar todos os processos e objetos referentes ou não às questões econômicas. Assim, todos os setores públicos, educação, saúde, habitação social, entre outros, passam, então, a ser dominados pelo discurso da financeirização.

No âmbito das políticas públicas, a indústria financeira, por sua vez, tem buscado ampliar o campo de dominação na esfera política. Portanto, a financeirização pode ser conceituada como um processo em busca de um crescente domínio dos atores, dos mercados, das práticas, das medidas, dos discursos financeiros, em variados níveis, provocando mudanças estruturais nas economias, nas empresas, nos Estados e também nas famílias.

Especificamente no campo da habitação, a financeirização deve ser compreendida como decorrente da crescente atuação de um conjunto de agentes e instituições, que por meio da criação e uso de hipotecas, da gestão de ativos imobiliários e de outros instrumentos financeiros visam a obtenção de lucro. Esse processo efetiva-se, no entanto, em detrimento da função social e humana e da universalização dos direitos humanos e de cidadania (Rogers; Nelson; Wong, 2018; Rodrigues; Rodrigues, 2024).

2.3.2 As Parcerias Público-Privadas Habitacionais (PPPs): a intensificação da financeirização da moradia no capitalismo contemporâneo

No processo de financeirização da moradia, um fenômeno já existente ganha cada vez mais espaço no contexto neoliberal: as chamadas parcerias público-privadas. A partir do discurso em atender às necessidades habitacionais da população, os fundos públicos são mobilizados para ativar as rendas imobiliárias, especialmente através da disponibilização de terras públicas. Essa estratégia visa dar segurança aos contratos firmados por meio dos fundos garantidores e garantir os fluxos de remuneração do capital (Rolnik *et al.*, 2018). Nesse cenário, a habitação e os demais direitos sociais passam a ser assegurados por meio da terceirização dos serviços (Lavinias; Gentil, 2018).

No Brasil, a escolha política pelas PPPs se disseminou na década dos anos 2000 como derivado do regime de concessões. Assim, a partir da incorporação dos serviços públicos nas PPPs, surge um novo cenário regulatório, no qual ampliam-se as possibilidades de exploração e privatização dos serviços públicos, entre eles, a habitação.

Para a política habitacional nos moldes de uma PPPs, realiza-se uma associação entre o governo e as empresas para a construção de moradias voltadas às famílias de baixa, média e alta renda e para os usos não residenciais. Permite-se, também, nesta modalidade, a realização de gestão futura do estoque. Nesse caso, é possível estabelecer a contratação para a construção de infraestrutura e de equipamentos públicos. Ao governo, cabe realizar o pagamento de parcelas mensais às empresas pela construção das moradias e pela gestão realizada nos prédios residenciais.

No Brasil, o estado de São Paulo tem sido um grande disseminador dessa modalidade, com a implantação de PPPs habitacionais, a exemplo da operação Urbana Consorciada Faria Lima e a Operação Urbana Consorciada Águas Claras (Santoro; Lima; Mendonça, 2018).

Ao se justificar o incremento do modelo de PPPs no desenvolvimento da política pública habitacional, alicerçados no discurso neoliberal, os argumentos versam sobre a incapacidade dos governos em financiar as transformações necessárias, bem como na ideologia do mercado ser mais eficiente e menos sujeito a processos de corrupção. Com isso,

Sugerindo formas de acionamento do mercado privado para substituir um universo de habitações precárias por novas unidades – supostamente mobilizando recursos [...] utilizando, na prática, um volume considerável de recursos públicos (Santoro; Lima; Mendonça, 2018, p. 117).

Para Santoro, Lima e Mendonça (2018), a perversidade desse modelo consiste no fato de relegar ao segundo plano as necessidades sociais, subordinando-as às agendas econômicas. Com isso, a habitação inclusiva passa a ser justificativa para efetivar mecanismos de regulação e de processos de transformações urbanas ainda mais exclusivas e concentradoras. Segundo Santoro (2015), o cenário é de baixos resultados no provimento da habitação, principalmente no que se refere à complexidade, à quantidade e à diversidade das necessidades de moradia das populações.

Rolnik (2015) destaca que a proposta baseada na solução única da propriedade privada de maneira nenhuma dialoga com as reais necessidades habitacionais e urbanas de uma cidade verdadeiramente democrática. Ao contrário, essa lógica reforça os processos de reestruturação urbana pautados no mercado produtor de moradias e na lógica de rentabilidade estabelecida nessas relações econômicas.

Com isso, as PPPs habitacionais têm produzido resultados bastante satisfatórios no tocante à provisão habitacional e aos atendimentos que, mais uma vez, não possibilitam às famílias de menor renda o acesso à moradia adequada. Seguindo a lógica dos programas de habitação de interesse social, implementadas em outros períodos da história brasileira, os resultados demonstram um processo no qual ocorre “a homogeneização dos territórios, a expulsão gradual das populações de menor renda e a destruição das tipologias arquitetônicas e urbanas vistas como desvalorizada” (Rolnik, 2015, p.113).

Ainda, na lógica desse modelo, os processos de remoção são elementos basilares e extremamente perversos para com as populações de maior vulnerabilidade socioeconômica. Destarte, a execução das PPPs habitacionais tem como pressupostos as regras presentes no modelo econômico e jurídico, e não no atendimento e na melhoria das condições habitacionais (Santoro; Lima; Mendonça, 2018).

Para completar o cenário, o processo gradual de incorporação das lógicas de financeirização à política habitacional inclui novos elementos de rentabilidade no âmbito das PPPs. Destacam-se, entre eles, a associação de serviços habitacionais e do projeto urbanístico, bem como o surgimento de novas formas de governança urbana, a partir do enxugamento do Estado na execução da política habitacional. Nesse contexto, os ativos públicos, como a terra e os recursos públicos financeiros são frequentemente mobilizados.

Dessa forma, não se trata da presença de um cenário de escassez de recursos públicos, como se busca disseminar pelo senso comum da ideologia neoliberal. Ao contrário, refere-se muito mais a uma ação deliberada por parte do Estado de renunciar a certas capacidades e possibilidades institucionais em prol de interesses específicos, subordinando a questão da viabilidade econômica à existência das parcerias público-privadas (Mendonça, 2017).

2.3.3 A financeirização da moradia na América Latina e no Brasil

Segundo Rolnik (2015), o processo de financeirização da moradia teve início com a reorientação da política habitacional promovida pelo Banco Mundial, em meados de 1970, e intensificado nas décadas de 80 e 90. Nesse período, a instituição passou a exercer um papel decisivo nos processos de financeirização e mercantilização da habitação, pois passou a atuar tanto como agente de programas de ajustes fiscais quanto de disseminador do modelo de política habitacional orientada para o mercado.

Assim, a presença do Banco Mundial, nesse contexto, não se limitou ao papel de financiador de empréstimos diretos para os países, atuando também como influenciador no campo teórico e prático na exportação desse modelo de financeirização da moradia (Rolnik, 2015).

Entre as justificativas utilizadas pelo Banco Mundial para a reorientação de sua política habitacional, posteriormente adotada de forma consensual por outras organizações bancárias multilaterais, como o BIRD, destacam-se as limitações e o baixo retorno econômico da política de habitação social nos países, o que foi apresentado nos relatórios produzidos pela instituição (Rolnik, 2015).

Os documentos acima mencionados faziam referência aos empréstimos concedidos aos governos, ainda na década de 70, para o financiamento de projetos de oferta de terra e de moradia às populações de baixa renda, que apresentavam baixo retorno financeiro. Nesses projetos, os Estados eram responsáveis por realizar a urbanização das terras e as habitações eram construídas pelos próprios moradores (Rolnik, 2015).

No entanto, a entrada do Banco Mundial na reestruturação dos sistemas financeiros não se explica unicamente pela justificativa da baixa efetividade econômica das políticas habitacionais, mas, sobretudo, pela oportunidade de se implementar políticas de reajustes estruturais nos países, especialmente naqueles mais afetados pela crise da dívida (Rolnik, 2015).

De acordo com a instituição, um sistema financeiro de habitação que “funcionasse bem” contribuiria para objetivos financeiros mais amplos, tanto de mobilização de capital quanto de reajuste fiscal, na medida em que os gastos públicos ocorreriam através de subsídios mais transparentes e focalizados e capitais privados poderiam ser mobilizados (Rolnik, 2015, p. 80).

Desse modo, a partir do novo enfoque da política habitacional adotada pelo Banco Mundial, considerada de experiência exitosa, ocorreu a diminuição dos investimentos para os programas de habitação social, voltados para as populações de menor renda. Assim, o que na década de 1970 correspondia a 90% do quantitativo de empréstimo, na década de 1990, o percentual diminuiu para menos de 10% (Rolnik, 2015).

Paralelamente, ocorreu uma redução na participação dos países considerados menos desenvolvidos como clientes da instituição. Enquanto esses países representavam 40% da clientela na década de 1970, em 2006, esse percentual caiu para 20%. Com isso, as políticas de financeirização têm servido para ampliar as capacidades de ganho dos mercados financeiros, em vez de atender aos segmentos com mais necessidades de oferta de moradia (Rolnik, 2015).

A crise hipotecária ocorrida no ano de 2008 afetou diretamente o setor financeiro global e agravou a problemática habitacional. Ainda assim, não houve alterações significativas na condução da política adotada pelo Banco Mundial. As soluções propostas concentravam-se mais diretamente na injeção direta aos bancos privados e instituições creditícias de recursos públicos, para evitar a falência das empresas. Além disso, foram criados instrumentos regulatórios para o maior controle e transparência das operações de empréstimos. Buscou-se também dinamizar a economia através da oferta de incentivos à produção de novas moradias pelo setor privado mediante a disponibilização de crédito hipotecário (Rolnik, 2015).

Embora, no período pós-crise, os governos, em decorrência da financeirização da moradia, tenham respondido com a disponibilização de um maior volume de recursos financeiros, essa medida não resultou na ampliação ou expansão de políticas e programas de habitação social não mercantilizada, menos ainda o surgimento de novos modelos de produção e de gestão de moradias (Rolnik, 2015).

Pelo contrário, evidenciou-se, a partir da atuação dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, principalmente nos países com maior agravamento da crise, a implantação de medidas de austeridade fiscal. Assim, os planos de recuperação econômica nesses países têm levado a cortes de investimentos em políticas públicas habitacionais. Ressalta-se ainda os casos em que se realizou por completo a extinção de programas de habitação social, a exemplo de países como Portugal e Grécia.

Em vários países, o aumento de pessoas sem casa, as taxas crescentes de participação do aluguel privado, em unidades em condições de superlotação, e o aumento de despesas com a moradia em função dos aluguéis têm transformado a crise do subprime e das hipotecas em um novo negócio para os investimentos financeiros. Uma parte do estoque habitacional desvalorizado e vazio – fruto de projetos não vendidos, de execuções hipotecárias ou, ainda, das “sobras” dos estoques públicos que não foram vendidas no tufão da privatização – está se transformando em novo destino para o ajuste espacial dos circuitos financeiros (Rolnik, 2015, p. 108).

Nesse sentido, Rolnik (2015) discorre que o momento atual, no âmbito da política habitacional, corresponde ao desmonte da política de habitação pública e social, assim como da desestabilização da segurança da posse e a conversão da casa em mercadoria e ativo financeiro.

Nas esteiras dos processos de financeirização da moradia, um elemento de significativa importância é a política de subsídios à demanda. Esta se caracteriza por possibilitar às famílias de baixa renda acessar a moradia utilizando suas poupanças no livre mercado, tendo nos fundos públicos o aporte financeiro.

Rolnik (2015) distingue quatro principais tipos de subsídio à demanda de moradia: os pagamentos diretos na entrada ou nas prestações mensais; os vinculados aos programas de poupança; os embutidos nas taxas de juros ou no pagamento destes; e os de pagamento de hipotecas ou impostos imobiliários. Em geral, adota-se a combinação desses diferentes tipos de subsídios, em vez da aplicação de uma única modalidade.

A crítica realizada por Rolnik (2015) reside no fato de as modalidades de subsídios com a oferta de isenções fiscais, bônus para as pessoas poupadoras e taxas de juros subsidiadas, tenderem a favorecer as classes médias, que já possuem acesso às linhas de créditos, em vez de beneficiar as camadas de menor poder aquisitivo. Tratam-se, portanto, de gastos regressivos, nos quais se aplicam grandes volumes de recursos públicos, sem atender efetivamente aos segmentos sociais que mais necessitam de moradia.

Ao se analisar os tipos de subsídios mais recorrentes em países em desenvolvimento, a exemplo da América Latina, observa-se em maior incidência os tipos de doações de capital. Nesses países, sabe-se da existência de grandes abismos entre os níveis de renda de grande parte da população e os preços praticados no mercado de imóveis. Além disso, são países historicamente marcados pela predominância do modelo da autoconstrução de moradias, especialmente ocorrido na era fordista.

Assim, na atualidade, nesses países subdesenvolvidos, é possível identificar a coexistência de processos neoliberais e de suas reformas nas políticas habitacionais e a continuidade de formas tradicionais de moradia, a exemplo da autoconstrução.

Nessa perspectiva, Guerreiro, Rolnik, Toro (2022), ao tratarem, especificamente, da América Latina, no processo de financeirização da moradia, destacam, entre os fatores condicionantes locais e globais, o papel das agências internacionais - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial - na realização de reformas dos modelos de financiamento de provisão habitacional. Ressaltam, ainda, a atuação de empresas e de corporações com atuação regional, mas conectadas ao circuito global financeiro.

Desse modo, na América Latina, a partir da década de 1990, a conexão entre o setor financeiro e a moradia consolidou-se por diferentes etapas. Na primeira, ocorreu a produção em larga escala da casa própria, com a forte mobilização do capital imobiliário. O segundo momento é marcado pela autopromoção da moradia, por meio de políticas de regularização fundiária (Guerreiro; Rolnik; Toro, 2022).

Relativo à primeira etapa, o Chile destacou-se como um importante laboratório, ainda na década de 1980. Nesse país, o financiamento das habitações ocorria por meio de títulos de hipoteca e eram comercializadas no mercado secundário. Esse processo deu início à constituição de um modelo de oferta privada de habitação com base no subsídio de demanda, vinculada ao sistema financeiro por meio do mercado hipotecário (Mito, 2015; Rolnik, 2015).

Posteriormente, o modelo chileno começou a ser difundido pela região da América Latina, alcançando grande escala na década de 1990. Neste momento, intensificaram-se os processos de abertura de capital das empresas ao mercado imobiliário, primeiro no México, com o programa Infonavit, chegando ao Brasil, em 2000, com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. Destaca-se que a implementação do modelo ocorreu em países, inclusive, nos quais a existência de assentamentos informais era predominante. Em linhas gerais,

Esse modelo enfatiza: a mudança da responsabilidade pela provisão de moradia do governo para o setor privado; a oferta de uma doação de capital única para a compra da moradia e, ao mesmo tempo, o corte de todos os subsídios indiretos; e mecanismos de qualificação de beneficiários a partir de um sistema transparente de pontuação baseado na renda familiar e na capacidade de poupar (Rolnik, 2015, p. 144).

Assim, a exportação do modelo de política habitacional gerida via mercado

efetivou-se em vários países da América Latina, como o Brasil, a Colômbia, o México, a Guatemala, El Salvador, entre outros. No Brasil, em particular, o modelo de financeirização da política habitacional foi implementado com o Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009, pelo Governo Federal.

Apesar das diferentes realidades dos países, marcadas por suas especificidades territoriais e socioeconômicas, as críticas apresentadas ao modelo habitacional gerida via mercado assemelham-se. Os fatores dizem respeito à baixa qualidade construtiva, que não é capaz de substituir de forma efetiva as moradias informais ocupadas pelos segmentos populacionais de menor renda. Nesse aspecto, as habitações, em sua maioria, acabam por constituir espaços estigmatizados, em que se ampliam os processos de segregação socioespacial, principalmente em decorrência da sua não integração no espaço urbano. Além disso, demarcam territórios com pouco ou nenhum acesso aos serviços públicos, além de apresentarem problemas de degradação ambiental e com altos índices de violência urbana.

Outro aspecto relevante refere-se ao fato de os programas habitacionais implementados, nesse modelo, não garantirem as condições adequadas de habitabilidade. As moradias, além de serem construídas com materiais de baixo padrão construtivo e em localizações inadequadas, apresentam dimensões incompatíveis com o número de membros das famílias e com o comprometimento do atendimento às suas necessidades básicas.

A seguir, faz-se uma breve análise do maior Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) implantado no Brasil, na década dos anos 2000, o qual deveria atender com prioridade às populações de menor renda. O MCMV, na verdade, muito mais do que garantir o direito à moradia, acabou se constituindo em uma política de financeirização, tendo no protagonismo das empresas privadas o seu grande direcionador e articulador. A análise do programa faz-se importante para a compreensão dos processos recentes da financeirização da moradia no país, visto que representou uma nova diretriz na condução da política habitacional com o forte protagonismo do mercado financeiro.

2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e sua financeirização

2.4.1 Por que o PMCMV é considerado um modelo de financeirização da habitação?

O Brasil caracteriza-se por apresentar um dos maiores níveis de desigualdade social. Com isso, grande parte da população é privada da efetividade de uma série de direitos e de garantias fundamentais, ainda que previstos nas legislações e na Constituição Federal de 1988.

A questão da moradia é uma problemática que perpassa pelo contexto da formação da sociedade brasileira, de herança escravocrata, patrimonialista e latifundiária. Um problema crônico e que atravessa as estruturas mais profundas do capital, na medida em que envolve a disponibilidade de um bem de grande valor econômico (Souza, 2018).

Em linhas gerais, ao longo da história brasileira, houve diversas tentativas de implementação de programas habitacionais pelo poder público. Na década de 30, no governo de Getúlio Vargas, instituiu-se o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) para o financiamento e construção de 140 mil moradias, a maioria destinadas ao aluguel. Tratou-se de uma medida emergencial, ao beneficiar somente os associados do próprio Instituto (Maricato, 1997).

Por volta de 1946, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP), considerado de fato o primeiro órgão nacional voltado à política habitacional para atendimento às famílias de baixa renda. Teve, no entanto, atuação considerada de baixa efetividade, em parte atribuída à limitação dos recursos disponíveis e ao fato de executar diversas políticas na área do desenvolvimento urbano, não se dedicando exclusivamente à habitação (Maricato, 1997; Santos; Moura, 2019).

Outro componente importante na história da política de habitação brasileira foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, durante o Governo Militar. Resultado de alianças com o setor empresarial, principalmente da indústria da construção civil, atuou de forma dinâmica no campo da habitação por meio da geração de empregos e da dinamização do setor da construção civil. Desse modo, acabou por se transformar em um dos principais componentes estratégicos do governo militar (Maricato, 1997; Santos, 2018).

Contudo, foi a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado

no ano de 2009, no primeiro mandato do governo de Dilma Russel (2009-2012), do Partido dos Trabalhadores (PT), que mudanças mais significativas puderam ser sentidas no âmbito da implementação de programas de habitação, com destaque para maior disponibilização de recursos públicos e de atendimentos a segmentos de baixa renda. No entanto, isso também representou de forma mais ativa a entrada da política habitacional brasileira nos processos de financeirização da moradia, um reflexo da economia em tempos de globalização.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender as bases que possibilitaram a intensificação da financeirização da moradia no país, com ênfase nos mecanismos que caracterizam o terceiro e mais recente momento do estabelecimento das normativas jurídicas relacionadas à regulamentação da terra urbana. Destacam-se, nesse sentido, a alienação fiduciária e a securitização, na medida em que representaram significativos avanços no tratamento da habitação e da terra como mercadoria, bem como:

[...] pelo poder que estes dois instrumentos conferem aos agentes que tratam tais mercadorias, pela sua capacidade de integração ao mundo das finanças e, sobretudo, por sua acelerada circulação do capital e dos fluxos de rendimento por elas asseguradas (Melazzo, 2023, p. 5-6).

Como já ressaltado, foi na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que se iniciou um processo de abertura da economia, com a implementação das reformas econômicas neoliberais no país. Assim, em 1997, criou-se o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), fortemente influenciado pelo mercado norte-americano de securitização, com vistas a captar recursos privados nos mercados de capitais (Leão; Lima, 2023).

A alienação fiduciária foi aprovada através da Lei nº 9.514/97 (SFI) e estabelece que a propriedade definitiva do imóvel somente será concedida após a quitação integral da dívida. Nesse modelo, o comprador é considerado apenas como possuidor do bem, enquanto o credor mantém a propriedade até o pagamento total. Observe-se, assim, um mecanismo jurídico beneficiando apenas o credor, sem nenhuma garantia, por outro lado, ao comprador/devedor (Melazzo, 2023).

A partir do ano de 2008, esse mecanismo passou a abranger todos os financiamentos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Em 2023, foi estendido para os financiados pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). No ano de 2009, passou também a abranger o PMCMV, com a exceção da

Faixa 1, por não se tratar de uma modalidade de financiamento, mas sim de subsídios parcelados.

Para o setor financeiro, a vantagem da alienação fiduciária se efetiva pelo fato de dispensar o julgamento judicial, pois a execução da garantia ocorre de maneira extrajudicial, permitindo maior celeridade ao processo. Com isso, repõe-se rapidamente a mercadoria habitacional no mercado, de modo a garantir os retornos financeiros aos investidores. Mais uma vez, um problema crucial que se apresenta diz respeito ao endividamento das famílias e sua capacidade de manter o pagamento das prestações em dia, em contratos que ultrapassam, muitas das vezes, gerações, sem, no entanto, isso significar a garantia de que serão os proprietários dos imóveis.

Em relação à securitização imobiliária, relacionada à habitação, refere-se a um processo de criação de um título específico. No Brasil, é denominado de Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), o qual possibilita ao investidor obter um direito de crédito sobre o respectivo título. Com isso, o investidor passa a receber uma remuneração do emissor de títulos, lastreada em créditos imobiliários, na forma de financiamentos residenciais ou comerciais, em construções, na contratação de aluguel de longo prazo, entre outros meios (Melazzo, 2023).

Assim como a alienação fiduciária, no Brasil, a securitização foi introduzida pela Lei nº 9.514/97 (SFI), com vistas a obtenção de recursos nas operações de mercado. Os recursos obtidos passariam a serem utilizados para o financiamento imobiliário, principalmente no residencial, quando os recursos oriundos do SBPE e FGTS se apresentavam insuficientes para atender às necessidades de créditos para a produção habitacional. De acordo com Melazzo *et al.* (2021, p. 6), “o que a securitização faz é alterar a forma da propriedade (transformando-a em um título), permitir que a mercadoria imóvel alcance outras escalas de circulação de valor”.

Para que esse mecanismo funcione de forma eficaz, é essencial a manutenção estável e crescente dos fluxos de rendimentos, tanto para garantir a remuneração dos investidores quanto para atrair novos. Nesse contexto, a alienação fiduciária desempenha um papel central, ao permitir a rápida retomada dos imóveis dos financiamentos inadimplentes, recolocando-os novamente no mercado para serem comercializados e para que os pagamentos possam ser retomados.

Em linhas gerais, esses dois mecanismos estão presentes no modelo de política habitacional implementada no país, em particular o PMCMV. Eles têm repercussão direta na produção de moradias conectadas aos fluxos financeiros de

investimentos, explicando muito das lógicas de perpetuação de dominação do capital em detrimento da moradia como valor de uso, componente essencial para a reprodução social.

Durante o governo Lula, outras medidas foram implementadas, como os estímulos ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). Ocorreram ainda mudanças institucionais, a exemplo da criação da MP do Bem, no ano de 2004, e a Lei de Falências no ano de 2005, a qual objetivava reduzir os riscos para os investidores. Paralelamente, o governo realizou tratativas para fortalecer o SFI, com a criação de novos instrumentos, além de maior aporte de recursos aos fundos públicos, a exemplo do FGTS (Leão; Lima, 2023).

Nesse cenário, as medidas adotadas permitiram a ampliação do crédito e o aumento do financiamento para a construção de novas unidades habitacionais no país. Em 2007, o governo, como uma estratégia econômica, passou a implementar uma política de redução gradual de juros básicos, aliada a mecanismos que objetivavam melhorar a renda das famílias e estimular o crescimento da economia (Cardoso; Jaenisch, 2017).

Diante disso, impulsionou-se um *boom* imobiliário no país, com a disponibilização de crédito para a construção de habitações voltadas à classe média e também a ampliação de crédito através do FGTS para faixas de renda de até 3 salários-mínimos. Esse quadro vinha em processo de expansão, até a ocorrência da crise imobiliária de 2008, nos Estados Unidos, quando as incorporadoras estavam se preparando para lançar no mercado brasileiro, ainda no ano de 2007, uma faixa de 200 mil unidades dentro do segmento de mercado.

Nesse contexto, o PMCMV apresentou-se inicialmente como um pacote habitacional, para fazer frente à crise hipotecária de 2008. Seu objetivo inicial era a produção de 1 milhão de moradias, a serem totalmente subsidiadas. Como já discutido, o capitalismo é um sistema econômico que gera suas próprias crises cíclicas.

Para Klink e Denaldi (2014) e Rodrigues e Rodrigues (2024), o PMCMV representou um projeto de Estado ambicioso, que visava não apenas responder de forma rápida para o cenário da crise mundial em 2008, como também promover a geração de emprego e renda, e ainda fornecer moradias populares a baixo custo. Para isso, contou com os recursos orçamentários e liquidez adicional acionando o sistema

financeiro nacional de habitação, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), principalmente.

O forte componente empresarial no direcionamento da política do PMCMV demarcou um processo de mercantilização/financeirização já disseminado em outros países. Assim, de pacote de salvamento para as empresas e incorporadoras imobiliárias e da construção civil, o MCMV transformou-se em uma política habitacional. No entanto, seria acessada através do mercado e do crédito hipotecário com produção de casas em massa. Dessa forma, “O programa é representativo dos padrões específicos de acumulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro” (Rolnik, 2015, p. 309).

Nesse aspecto, o PMCMV insere-se no contexto de relações de interesses e objetivos de financeirização e de neoliberalização da política habitacional. Assim, o PMCMV constitui-se como o exemplo de mercantilização da habitação, pois os recursos públicos passaram a ser mobilizados para a acumulação do capital, ao mesmo tempo em que há a intensificação da financeirização da moradia no país (Falchetti, 2020; Rodrigues; Rodrigues, 2024).

Nesta mesma linha, Buonfiglio (2018) destaca o PMCMV como uma ação política que evidencia relações e práticas de poder, através das quais serve ao mesmo tempo como um instrumento de dominação, a depender dos jogos e dos conflitos de interesses existentes.

Assim, a ação política do PMCMV envolveu diversos atores. O Estado, as organizações bancárias e as instituições financeiras, as quais foram responsáveis por induzir e conduzir as políticas habitacionais, enquanto as grandes empresas e incorporadoras atuaram diretamente na produção das unidades habitacionais, sob o discurso de se combater o déficit habitacional (Shimbo, 2016).

2.4.2 O PMCMV: dilemas passados e atuais

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foram propostos diferentes tipos de modalidades de atendimento para atender segmentos e faixas de renda específicas. São eles: o MCMV Empresas, MCMV Entidades, MCMV Rural e MCMV Sub-50. Dentre esses, a modalidade MCMV Empresas concentrou a maior parte dos financiamentos.

Nesse sentido, o MCMV Entidades está subdividido em 4 faixas de atendimento.

Faixa 1: contempla famílias no meio urbano com renda mensal que inicialmente correspondia a R\$1.600, depois ajustada para R\$1.800, e atualmente para até R\$2.850. Para esse grupo, são destinadas unidades habitacionais com até 90% subsidiadas, construídas por empresas privadas e distribuídas pelos governos locais com base em um cadastro de demanda do próprio município. A Faixa 1,5: com limite de renda mensal inicialmente limitada a R\$2.350 e depois ampliada para R\$2.600, para a qual também foram previstos subsídios governamentais (Brasil, 2025).

A Faixa 2, por sua vez, abrange famílias com renda mensal que varia de R\$2.850,01 até R\$4.700,00. Nessa faixa também são oferecidos subsídios, embora em valores menores em comparação à Faixa 1. Além disso, os beneficiários contam com a concessão de financiamentos a taxas de juros inferiores aos praticados no mercado e a disponibilização de garantia pelo Fundo Público Garantidor de Habitação – FGHab. Já a Faixa 3 inclui famílias com renda de R\$4.700,01 até R\$8.600. Para esse grupo, disponibilizou-se somente a oferta de créditos com taxas mais baixas e a garantia do FGHab (Brasil, 2025).

Em linhas gerais, mesmo no atendimento da população inserida na Faixa 1, no qual o papel da incorporadora compete ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), cabem às empresas privadas a seleção dos projetos, a construção e a entrega dos empreendimentos à população. Inseridas na lógica capitalista, essas empresas tendem a buscar maior lucratividade, resultando na padronização dos imóveis, rapidez de produção, baixa escala e qualidade construtiva, além de localização em terrenos com baixos custos. Do ponto de vista socioespacial, as consequências refletem-se em megaempreendimentos padronizados, localizados em espaços fragmentados e desconectados da malha urbana, ampliando o espraiamento das cidades.

Após 11 anos de funcionamento, no ano de 2020, na presidência de Jair Messias Bolsonaro, o MCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela. Entretanto, mesmo antes de sua extinção, o MCMV já vinha passando por mudanças acompanhadas de uma série de cortes orçamentários.

Para ilustrar, no primeiro ano do governo Bolsonaro, foram canceladas duas portarias que previam a destinação de recursos federais para a construção de 35 mil unidades habitacionais em todo o país. Paralelamente, a Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) enviada ao poder legislativo em 2020 previa uma redução de 41% no valor dos recursos que seriam destinados ao PMCMV, representando um

corde de R\$1,9 bilhão (Suave; Faerme, 2019).

Como medida para justificar e compensar o elevado corte, o governo Bolsonaro comprometeu-se em disponibilizar aos segmentos populacionais de menor renda (famílias com renda de até R\$ 1.200 mensais), localizadas em municípios com até 50 mil habitantes, uma “espécie de crédito que comprova o pagamento e dá direito à compra do imóvel chamado de ‘voucher’” (Suave; Faermme, 2019, p. 272). Portanto, uma continuação da mercantilização da política e do direito social.

Fazendo uma comparação, desde o lançamento do PMCMV em 2009, no primeiro mandato do governo Dilma até o ano de 2016, ano do impeachment, haviam sido contratados um total de 1,76 milhão de habitações. Até o final do ano de 2019, o total de unidades às famílias cadastradas alcançou 4,3 milhões de unidades. Contudo, posteriormente, até a extinção do programa no ano de 2020, somente 20 mil unidades haviam sido contratadas pelo governo Bolsonaro.

Uma mudança significativa implementada pelo novo programa habitacional foi a exclusão de famílias incluídas na Faixa 1 do MCMV com os respectivos subsídios. Há de se ressaltar que esse segmento já vinha sendo prejudicado, desde o ano de 2016, com a paralisação de diversas obras do PMCMV pelo país.

Os cortes realizados de forma mais intensa pelo governo Bolsonaro ratificam um processo de exclusão das famílias consideradas prioritárias para o acesso à moradia, as quais representam cerca de 75% do déficit habitacional do país. Nesse contexto, o acesso à casa própria ocorre majoritariamente, por meio de endividamentos abusivos, com o acesso das classes baixas dependente do crédito hipotecário e do aumento do endividamento.

O corte atual apenas finaliza este projeto que, na verdade, inclui uma estratégia de endividamento da população mais pobre do país através da mobilização da propriedade como garantia de empréstimos, e de inúmeras formas de “captar” novos clientes para empréstimo, como as recentes e absurdas propostas de uso do FGTS futuro para arcar com prestações maiores do que a capacidade de endividamento normal das famílias. Se perderem o emprego no meio do processo, herdaram a dívida – mesmo sem ter salário para tanto. Sem casa, sem emprego e com dívida! (Labcidade, 2021).

Nesse aspecto, a antiga Faixa I do MCMV passou a ser incluída no grupo 1 do programa Casa Verde e Amarela. Mas diferentemente do que ocorria, quando as moradias eram totalmente subsidiadas pelo FAR, foram fixadas taxas de financiamento para esse público, no percentual de 4,25% para moradores da região

Norte e Nordeste e de 4,5% para as outras regiões do país.

Outra mudança proposta pelo Programa Casa Verde e Amarela foi a extinção da modalidade “entidades”. Com isso, as entidades coletivas e de movimentos sociais sem fins lucrativos, operantes na Faixa 1 do programa MCMV, deixaram de ser beneficiadas com a destinação de moradias.

Mais recentemente, com a eleição do terceiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), no ano de 2022, iniciou-se a retomada do PMCMV. Para a nova meta do governo, está prevista a contratação, até o ano de 2026, de um total de dois milhões de moradias. Além disso, o programa voltou a contemplar os beneficiários da Faixa 1. Para esse público, a ideia é que sejam destinados no mínimo 50% dos imóveis a serem financiados e subsidiados pelo poder público.

De modo geral, percebe-se o estabelecimento de novas diretrizes para o programa, assim como há previsão de retomada de investimentos e das obras paralisadas. As novidades do MCMV estão desde a possibilidade de obtenção de moradia urbana usada e a inclusão de famílias em situação de rua, para as quais poderão receber o auxílio na forma de pagamento de aluguel. Paralelamente a isso, os novos empreendimentos deverão privilegiar os aspectos de inserção urbana no projeto construtivo e de localização socioespacial.

Atento às diversas críticas que vêm sendo realizadas por diversos estudiosos em mais de 11 anos de implementação do PMCMV, o governo federal busca, dessa forma, retomar o MCMV de maneira a garantir o direito à moradia principalmente aos segmentos de menor renda. Porém, sabe-se que, sem alteração em sua base estrutural, na qual o mercado é quem gerencia e produz a habitação, não ocorrerão de fato mudanças significativas na garantia de um direito fundamental, como a habitação social.

Para piorar esse quadro, as novas diretrizes do PMCMV apresentam uma nova linha de financiamento denominada de locação social, com a possibilidade de implementação nos moldes de uma PPPs habitacional. Assim, estava prevista, no ano de 2024, a primeira parceria entre governos e iniciativa privada para um projeto de Locação Social dentro do Programa Minha Casa Minha Vida.

De acordo com esse modelo, imóveis poderão ser construídos pelo setor privado, que, ao longo do contrato, poderá gerar receitas por meio da venda de parte dos imóveis, do aluguel para pessoas de baixa renda e para estabelecimentos comerciais, ou ainda de outras fontes de receitas. Em contrapartida, o parceiro privado

será responsável pelos serviços de manutenção e conservação das áreas. O projeto piloto está previsto para acontecer nos municípios de Recife (PE) e de Campo Grande (MT) para, posteriormente, ser expandido para as outras áreas do país.

Diante do que já foi apresentado nesse trabalho e das experiências que vêm ocorrendo com a implementação desse modelo de PPPs habitacional, não é possível vislumbrar mudanças no atendimento das necessidades habitacionais das populações de maior vulnerabilidade socioeconômica. Observa-se, ao contrário, o aprofundamento de problemáticas que hoje transcendem a escala do local, na medida em que se vive em um cenário regulado e dominado pelas grandes finanças globais, impondo novo reordenamento às cidades e, conseqüentemente, de quem pode ou não nelas viver.

2.5 A Financeirização na Política Habitacional na cidade de Macapá: impactos e desigualdades socioespaciais

Nesta seção, analisam-se os processos que envolvem a elaboração e a efetivação da política habitacional em Macapá, em interface com a financeirização da moradia. Como já apresentado, no capítulo 1, nos últimos anos, a política habitacional macapaense desenvolve-se, prioritariamente, por meio de programas federais em parcerias com a gestão municipal e estadual, com destaque para o PMCMV.

Desse modo, inicialmente, discute-se acerca dos instrumentos de planejamento urbano e de habitação na cidade de Macapá, como o Plano Diretor e os Planos de Habitação de Interesse Social. Trata-se de importantes mecanismos para o ordenamento territorial e para a implementação de políticas habitacionais voltadas ao atendimento da função social da propriedade, à promoção do direito à cidade e à redução das desigualdades urbanas, quando existentes e adequadamente aplicados.

Na última parte, volta-se exclusivamente para a discussão sobre o PMCMV como representação da financeirização habitacional em Macapá no período de 2009 a 2020. Nesse cenário, identificam-se os processos característicos da política habitacional com forte presença do agente econômico e da reprodução de espacialidades urbanas marcadas pela exclusão e desigualdades socioespaciais, materializadas nos conjuntos habitacionais de moradia popular.

2.5.1 Os Instrumentos de Planejamento Urbano e Habitacional no contexto da financeirização da habitação em Macapá

2.5.1.1 Planos de Habitação de Interesse Social: limitações e deficiências para a execução na cidade de Macapá

O Plano Nacional de Habitação de Interesse Social/PNHIS, instituído pela Lei Federal nº11.124/2005, definiu a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social, com a obrigatoriedade da elaboração de um conjunto articulado de diretrizes, de objetivos, de metas, de ações e de indicadores para compor os instrumentos de planejamento e de gestão habitacional. A partir do PNHIS, os entes federados, estaduais e municipais, devem elaborar seus respectivos planos, de forma a consolidar a política local. Esse processo deve ocorrer de maneira participativa e compatível com os demais instrumentos de planejamento local, como no caso do Plano Diretor, quando existente, e com os Planos Plurianuais (Brasil, 2005).

Nesse aspecto, a primeira problemática identificada na cidade refere-se à inexistência do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social/PMHIS, contrariando a norma legal. Em Macapá, a política apresenta fragilidades, fato que, segundo a própria gestão municipal, é atribuída à ausência de uma secretaria específica para a área. Atualmente, as atribuições relacionadas à habitação estão dispersas entre diferentes secretarias, comprometendo a efetividade das ações.

Já no âmbito estadual, embora de acordo com subsecretário de habitação, ter informado acerca da existência do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social/PEHIS, elaborado no ano de 2007, o que foi confirmado em pesquisa realizada no arquivo de leis do Estado, porém, como destacado pelo próprio subsecretário, não há implementação do plano. Com isso, há necessidade de reelaboração do instrumento de planejamento para atender as novas diretrizes relativas à política habitacional no Estado e conseqüentemente na cidade de Macapá. Conforme transcrito nas falas abaixo:

A política de habitação foi descontinuada ano de 2020, então muitas das coisas que se tinha antes de 2018, antes de 2017, ela acabou sendo dissolvida, tanto que o estado do Amapá, por exemplo, antes da gestão do Clécio, antes de 2023, ela estava dividida em duas secretarias, na SEINF e na Secretaria das Cidades, sendo que efetivamente, a única coisa que se cuidava da política de habitação era a SEINF, e restringiu-se a discutir tão somente os Programas de Habitação de Interesse Social, não se discutiu

mais absolutamente nada sobre a política de habitação, aí, foi formulado lá em 2007, esse plano de Habitação de Interesse Social, foi instituído o Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), o Conselho de Habitação de Interesse Social (CHIS) foi instituído também lá em 2007, só que hoje isso tudo faz parte de uma câmara técnica do Conselho das Cidades, lá na secretaria de Estado das Cidades, elas se encontram hoje dentro dessa estrutura. O que aconteceu quando nós criamos a SEHAB, a SEHAB foi criada em 2023, tá, pela lei complementar nº148/2023, que cria a secretaria de habitação, o que já torna a política de habitação do estado do Amapá é responsabilidade da SEHAB, só que a criação da SEHAB por meio dessa lei complementar, ela não revogou toda a política de habitação que já tinha anteriormente, tá. Então, nós instituímos, nós criamos, fizemos agora recentemente, um projeto de lei que reestrutura todo o sistema de HIS no Amapá, então esse projeto se encontra hoje na Assembleia Legislativa para aprovação, então, somente após essa aprovação é que a gente vai rediscutir todas essas peças técnicas, inclusive com esse novo sistema se recria novamente o CHIS, deixando de existir a Câmara Técnica, que é o certo. Tudo foi feito de 2023 para 2024” (subsecretário estadual de habitação, 2024).

Não, o município somente possui a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social/ATHIS (Subsecretário municipal da SEMHOU, 2024).

Diante do exposto, evidencia-se que, na cidade de Macapá, seja na esfera municipal ou estadual, a política de habitação, no caso específico do PMCMV, tem sido implementada sem que haja um instrumento norteador de planejamento local, o PMHIS ou PEHIS. Isso se faz importante, principalmente, quando se trata de atender às populações de menor renda, como é o caso da Faixa 1, uma vez que esses planos locais devem ter como um dos objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, inclusive com a destinação de áreas dotadas de infraestrutura urbana para a implementação de habitações de interesse social.

Destaca-se que, no âmbito do PMCMV, os conjuntos habitacionais em Macapá não estão localizados em áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Mas, ao contrário, o que ocorre, como já destacado por Santos e Moura (2019), é o padrão reproduzido nacionalmente pelo PMCMV: a massificação de conjuntos habitacionais, distantes do centro da cidade, onde o solo urbano é mais barato, desconectados da malha urbana e sem infraestrutura. Cita-se, ainda, os casos de implantação próximos às áreas ambientalmente protegidas, ou ainda diretamente nelas, não garantindo, com isso, o atendimento da função social da cidade e da propriedade.

Esse cenário tende a ocorrer, predominantemente, quando não existe uma política de habitação instituída a nível local, que de fato retrata as necessidades do

território. Com isso, abrem-se espaços para a implementação de modelos hierarquizados e verticalizados, os quais não visam atender à efetividade do direito à moradia, mas sim às lógicas de reprodução do capital, a partir da mercantilização da habitação.

No caso da realidade macapaense, inserida dentro de um contexto amazônico, a política do PMCMV efetiva-se, principalmente, a partir de moradias verticalizadas, pois é uma forma de garantir maior rentabilidade para o capital a partir da maximização do uso do solo urbano. Nessas habitações, as famílias beneficiadas, por sua vez, em sua maioria de baixa renda e composição numerosa, são alocadas em apartamentos de dimensões reduzidas, sem oferecer dignidade habitacional. Não se teve um cuidado em humanizar a política de habitação e entender o contexto diferenciado que são os povos na Amazônia e, conseqüentemente, seus modos de morar.

Esse contexto vai ao encontro daquilo que Vieira (2017) destaca que o capitalismo busca sempre estabelecer: uma homogeneidade entre as coisas e os indivíduos. Assim, busca-se impor as práticas do modelo da cidade mercadoria e, por conseguinte, a semântica de um consenso de cidade e de morar a ser seguida, a partir do interesse do capital, no caso atual, o financeirizado.

2.5.1.2 O Plano Diretor: Macapá, uma cidade que cresce sem um adequado instrumento de planejamento urbanístico

O Plano Diretor de Macapá/PDDUAM como já apresentado no capítulo 1, seção 1.2.2, foi elaborado no ano 2004, na gestão do prefeito João Henrique Pimentel (2001-2009). Para esta análise, buscou-se verificar a existência de processo de revisão ou elaboração de um novo Plano Diretor, assim como identificar as recentes alterações urbanísticas relacionadas à política habitacional, com implicações na produção do espaço urbano macapaense, principalmente a partir do crescimento da presença do capital imobiliário nesse território.

Nesse aspecto, faz-se importante destacar que o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) determinou a necessidade de revisão dos planos diretores ao menos a cada 10 anos. No entanto, no caso de Macapá, observa-se o descumprimento da respectiva norma legal, uma vez que o PDDUAM, decorridos mais de 20 anos de sua elaboração, ainda não passou por um processo efetivo de revisão, apresentando-se desatualizado.

Destaca-se que somente foi encontrado um registro no ano de 2024 referente à realização de audiência pública pela Câmara Municipal, de iniciativa da vereadora Adrianna Ramos, com vistas a discutir a revisão do documento. A informação foi constatada na reportagem do Jornal Diário do Amapá, publicada no dia 29 de maio de 2024, conforme a figura 5 abaixo:

Figura 5 - Registro de convite para audiência pública, discussão do novo Plano Diretor em Macapá

Uma audiência pública na Câmara Municipal de Macapá, dia 7 de junho, solicitada pela vereadora **Adrianna Ramos (PP)**, debaterá junto a autoridades e especialistas, além da sociedade civil, a pauta do crescimento seguro da capital.

Fonte: Diário do Amapá, 29/05/2024.

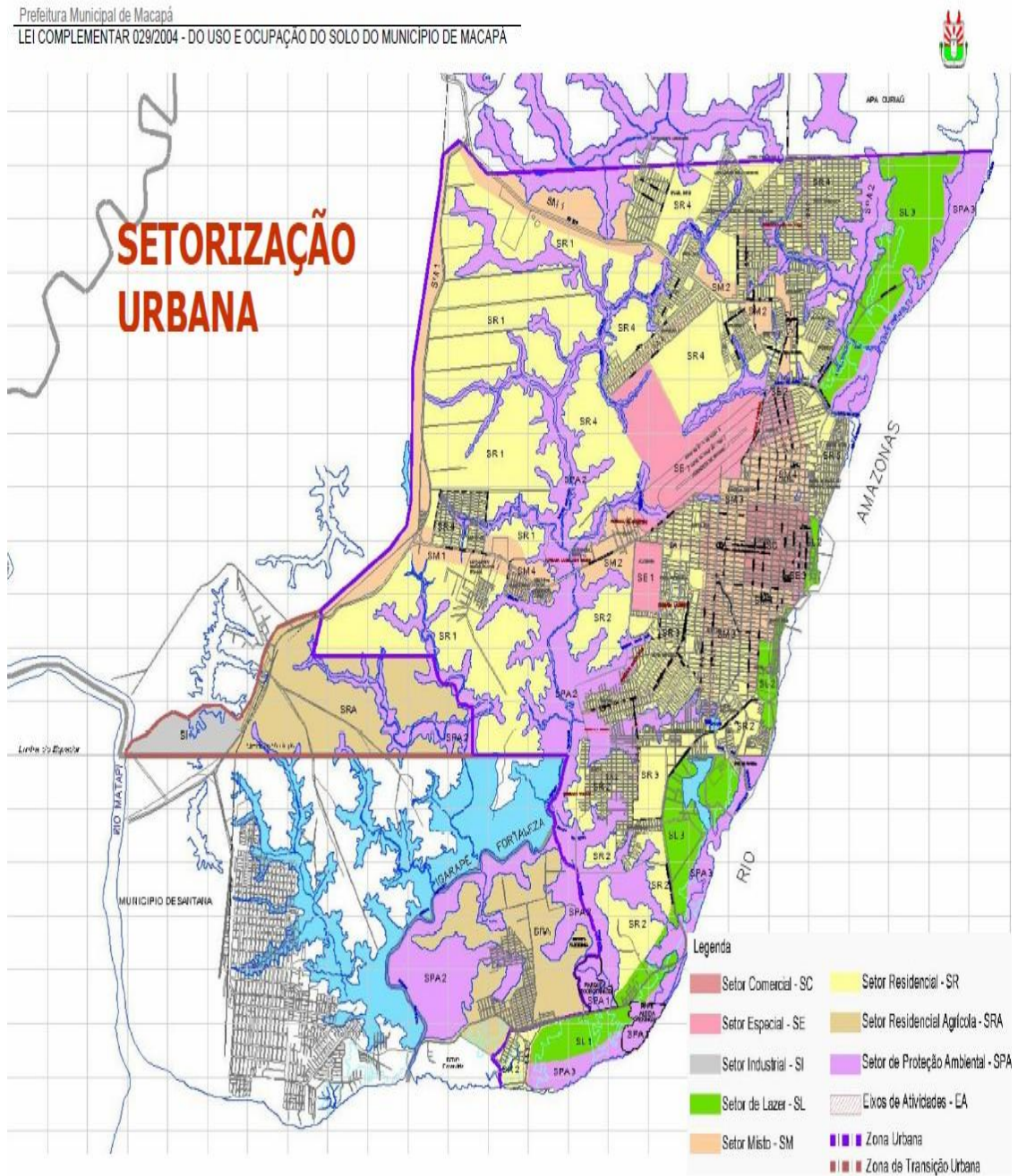
No mesmo sentido, no âmbito da gestão municipal, conforme exposto na entrevista com o subsecretário da Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano (SEMHO), são ausentes iniciativas concretas voltadas à elaboração do novo plano diretor. Nesse cenário, constitui-se particularmente preocupante, uma vez que a cidade de Macapá vem passando por significativas transformações urbanas, mas sem contar com um adequado instrumento de planejamento urbanístico que acompanhe e responda de forma condizente com as novas dinâmicas espaciais vivenciadas atualmente no território. Nesse aspecto, podem ser citados o crescimento urbano, a expansão imobiliária, questões relativas à sustentabilidade e aos riscos ambientais, entre outros.

Entre as alterações significativas ocorridas recentemente no território macapaense, destacam-se a criação de novos bairros, ampliando o número de 28 para 63, como já mencionado no capítulo 1, seção 1.2.1. Além disso, foram realizadas mudanças substanciais nas setorizações urbanas. Todas essas transformações, no entanto, ocorrem à revelia de um processo de revisão do Plano Diretor, de forma contrária aos princípios do planejamento urbano integrado e participativo.

Relativo às setorizações urbanas, referem-se às definições dos espaços de acordo com os usos e com a ocupação do solo, mediante as diferentes funções, características e necessidades da cidade. Em Macapá, o processo de expansão urbana tem impulsionado, por exemplo, a ocupação de áreas antes não definidas para uso residencial. Com isso, passam-se a ser realizadas alterações no zoneamento

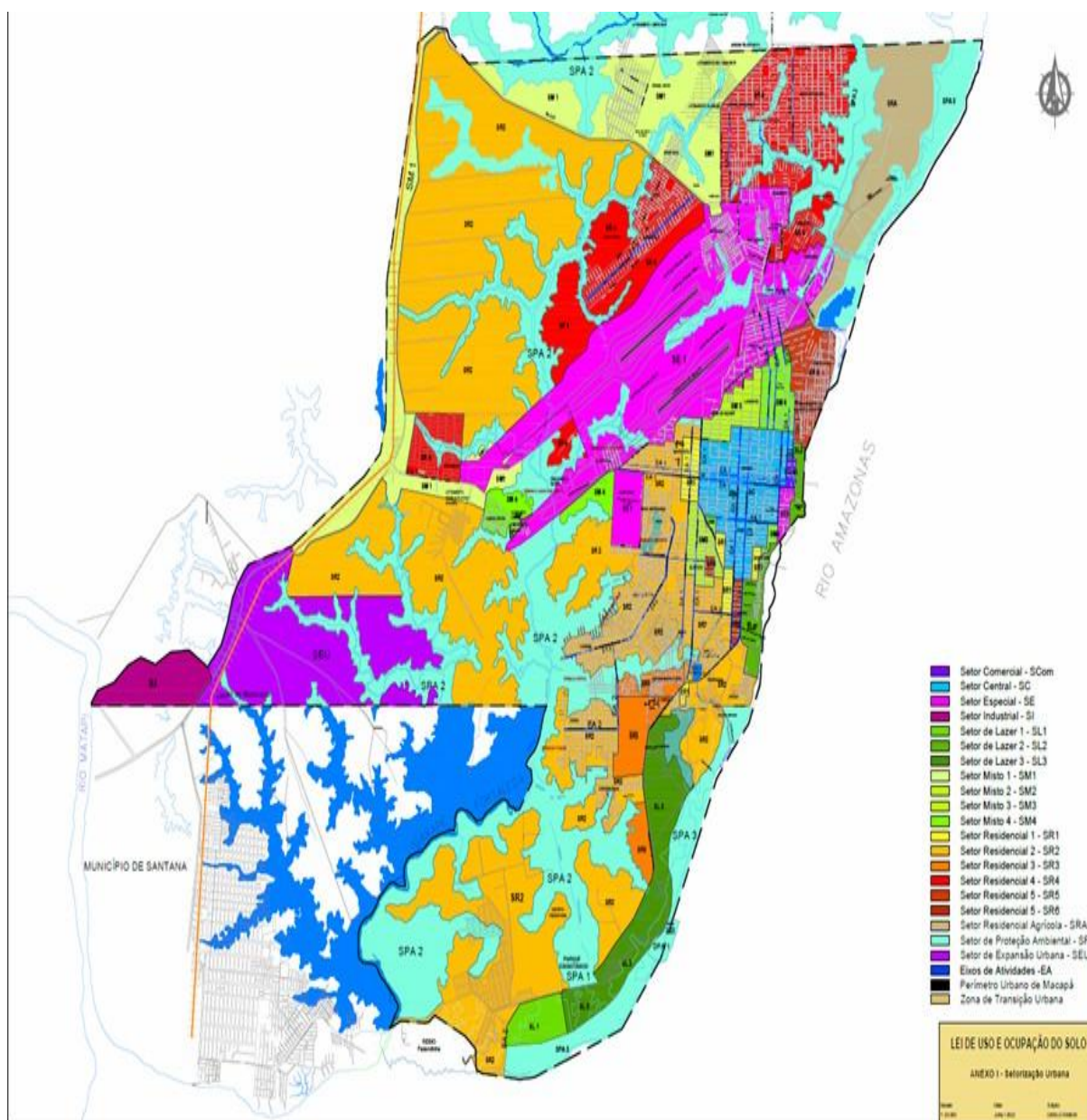
urbano da cidade. Essas mudanças podem ser melhor visualizadas ao se comparar os mapas de setorização urbana de 2004 do PDDUAM (Figura 6) e mais recente do ano de 2023 (Figura 7), editado por meio de lei complementar.

Figura 6 - Mapa de Setorização Urbana de Macapá de acordo com o PDDUAM/2004



Fonte: PMM - Lei de Uso e Ocupação do Solo (2004).

Figura 7 - Mapa de Setorização Urbana elaborado no ano de 2023



Fonte: SEMDUH, 2024.

Pelo exposto, pode-se observar as diversas mudanças na delimitação das áreas setoriais em Macapá. Isso reflete as transformações que o espaço urbano macapaense vem sofrendo, seja em decorrência dos surgimentos de novas atividades econômicas, como o aumento da participação do capital imobiliário, em investimentos de empreendimentos residenciais e comerciais, seja da própria dinâmica de crescimento populacional que também interfere nesse processo.

Mais uma vez, reforça-se o fato de o processo de expansão urbana em Macapá vir sendo conduzido a partir da edição de uma série de leis complementares. Com

isso, não se efetiva a participação social nas decisões que envolvem o futuro da cidade, considerado uma das premissas basilares de todo plano diretor.

Nesta análise, quando se fala da importância do plano diretor, discute-se, como bem explana Freitas (2014), sobre a efetivação dos instrumentos urbanísticos voltados para o atendimento da função social da cidade e da propriedade. Tais diretrizes previstas nos planos diretores são importantes para se combater os processos excludentes no uso e ocupação do solo urbano.

No âmbito da política habitacional, a atuação das gestões municipais, nesse processo, é fundamental ainda para regular e instituir os instrumentos urbanísticos, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social/ZEIS. Esses instrumentos devem constar no plano diretor do município e, com isso, possibilitar as localizações mais adequadas para a Habitação de Interesse Social/HIS (Jesus; Denaldi, 2018).

O PDDUAM/2004 previu a definição de ZEIS para a implementação de Habitação de Interesse Social no município de Macapá. Mas como já explicado, isso não vem sendo efetivado pelas políticas habitacionais implementadas na cidade, com a exceção de um único habitacional, o Mestre Oscar Santos, com recursos do PAC.

A realidade é a disposição dos conjuntos de moradia popular em áreas que não atendem às normativas da habitação de interesse social na garantia da efetivação do direito à moradia. Tal fato requer urgentemente uma discussão com a sociedade para fazer frente a esse modelo de gestão habitacional mercadológica/financeirizada que não garante as condições mínimas de urbanidade, o que perpassa também pela revisão e aplicação dos instrumentos de planejamento urbano.

As alterações nos padrões urbanísticos em Macapá, principalmente na questão da verticalização, foram tratadas de maneira pormenorizada no capítulo 1, seção 1.2.2, as quais também têm impactado na configuração do espaço urbano.

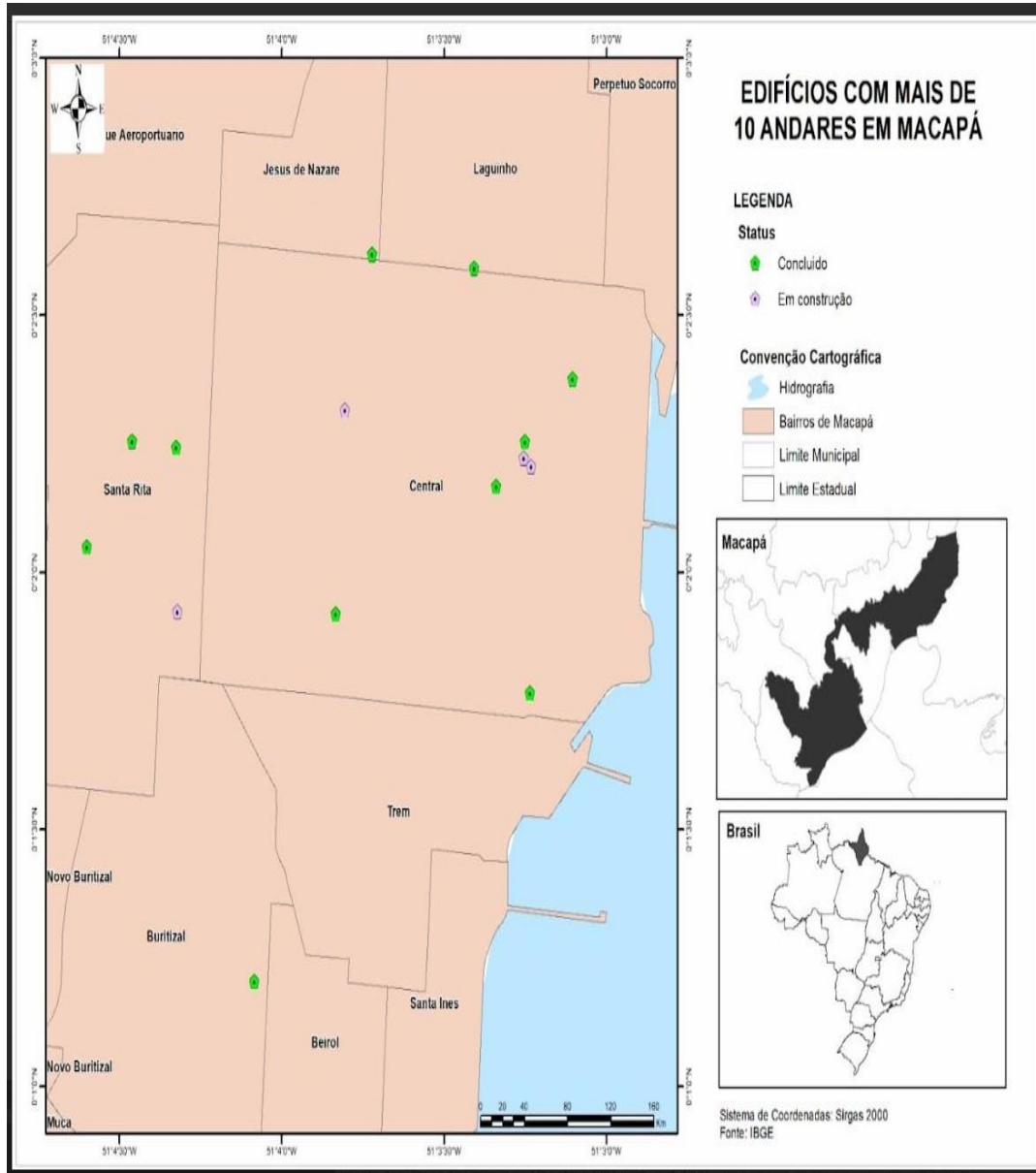
Retoma-se, no entanto, nesta análise para ressaltar as questões mais específicas relacionadas ao planejamento urbano da cidade. Como já destacado, principalmente nos últimos 10 anos, Macapá vem passando por um aumento no processo de verticalização, com alterações no Plano Diretor de 2004 por meio da edição de leis complementares. Nesse processo, não há envolvimento da sociedade civil e nem há um estudo aprofundado do impacto dessas mudanças na infraestrutura urbana no conjunto da cidade, como pode ser confirmado através da fala da coordenadora de habitação da SEMHOU:

As alterações nos gabaritos construtivos são propostas pela iniciativa do executivo, com base em estudos realizados pela equipe técnica, podendo chegar também por meio de pedidos das construtoras, e não existe a participação popular no processo.

Ainda nesse tocante, conforme a fala do subsecretário de habitação: “O município tem buscado atrair o interesse das incorporadoras imobiliárias para investirem em Macapá através das alterações nas leis dos padrões urbanísticos”.

Novamente, reforça-se o fato de as alterações nos padrões de verticalização, com destaque para a alta ocorrerem em áreas específicas da cidade de Macapá, a saber: região central, bairro Santa Rita, Jesus de Nazaré e Laguinho. São espaços da cidade considerados de localização privilegiada e dotados de melhor infraestrutura urbana, uma clara evidência de que visam atender ao capital imobiliário. Assim, mapeou-se 12 (doze) edifícios residenciais em Macapá com mais de 10 pavimentos e 5 (cinco) atualmente em fase de construção. Destaca-se, dentre estes, um empreendimento projetado para conter 22 pavimentos, constituindo-se, desse modo, um dos maiores da cidade, conjuntamente com o já existente Cathedral Residence. O mapeamento dos empreendimentos está listado na Figura 8.

Figura 8 - Localização dos empreendimentos verticalizados em Macapá, acima de 10 pavimentos, no ano de 2024



Fonte: Elaborado por Cristiane Santos (2025).

Embora, em comparação com as grandes capitais do país - aparentemente, seja um número pequeno de empreendimentos residenciais de grande envergadura - para a realidade de uma cidade como Macapá, que até pouco tempo predominava, quase que exclusivamente, as moradias horizontalizadas, os impactos, no entanto, são bastante expressivos.

Assim, apesar do IBGE não registrar dados agregados a nível municipal, mas apenas em nível das federações estaduais, é possível identificar a tendência de valorização dos custos de construção civil no estado do Amapá. De acordo com o Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil/SINAPI, o valor do m² em

2025 contabilizou R\$1.970,58, enquanto em janeiro de 2017 esse valor correspondia a R\$1.120,39. Em Macapá, por concentrar a maior parte das atividades administrativas e construtivas do Estado, é razoável supor que acompanhe essa mesma tendência no valor do m², com implicações no aumento do valor da terra urbana (IBGE, 2025).

Por sua vez, os bairros onde estão localizados a maior quantidade dos edifícios verticalizados, com mais de 10 pavimentos em Macapá, são aqueles que apresentam os valores mais elevados de face de quadra por m² da cidade. No caso da região central, os valores oscilam em uma escala de R\$ 1.099,57 a R\$ 1.343,17; no Santa Rita, a variação é de R\$ 531,63 a R\$ 1.000,00, conforme dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (PMM, 2022).

Nessa conjuntura, pode-se observar a diferença de preços como evidência da correlação entre a verticalização e a valorização do solo urbano, em que a presença do capital imobiliário, aliado à localização estratégica e à infraestrutura consolidada, exerce uma forte presença sobre os preços dos terrenos. Tais fatos são exemplificativos de que a presença do capital imobiliário tende a impulsionar a produção e a valorização diferenciada do espaço urbano em Macapá. O fato é que, por ser um processo recente, os impactos ainda deverão ser mais bem observados e compreendidos ao longo do tempo.

Nesse mesmo contexto, questionou-se a gestão municipal acerca do impacto das alterações nos padrões de verticalização para a alta do preço das moradias em Macapá. De acordo com o subsecretário da SEMDUH, os aumentos só poderiam ser efetivados a partir da atualização da Planta Genérica de Valor/PDG do município. Para isso, são realizados estudos e mapeamentos via satélite, pela Secretaria de Finanças do Município/SEFIM, destacando-se que a última atualização ocorreu no ano de 2022.

No entanto, não é o que vem demonstrando a realidade urbana em Macapá. É possível identificar áreas onde os valores dos novos empreendimentos alcançam cifras elevadas, chegando a custar mais de um milhão de reais. Conseqüentemente, as populações de menor renda não conseguiram acessar essas moradias. Para esse público, as alternativas se limitam à aquisição em unidades em conjunto habitacionais de interesse social, quando possível, ou a ocupação de áreas periféricas, a exemplo das ressacas. A Figura 9, a seguir, é um exemplificativo do preço que vem sendo comercializado imóveis em Macapá nos novos empreendimentos imobiliários da cidade:

Figura 9 - Valor de imóvel à venda no Edifício Cathedral Tower Residence, na cidade de Macapá, ano 2025

Ar condicionado

R\$ 1.800.000

Catedral Tower Residence

Central, Macapá

172 m² tot. 3 quartos 1 banheiro 3 vagas

Apartamento mobiliado no cathedral tower, 15º andar! Contendo: > mobiliado. > 3 suítes, sendo uma master. > sala de 2 amb...

WhatsApp Contatar

Fonte: IMOVELWEB, 2025.

Nesse sentido, destaca-se a análise de Benach (2017) ao afirmar que, na era do capital financeiro, o urbano se apresenta como mecanismo mais intensificado de acumulação, efetivado a partir de processos de sua valorização, de modo a possibilitar a sobreacumulação capitalista. Como já destacado por Pereira (2022), historicamente, com surgimento do mercado imobiliário e da instrumentalização do espaço urbano, resulta-se em uma combinação de valorização, realizado a partir do trabalho de construção e ao mesmo tempo com a capitalização da terra urbana, obtida pela renda dos proprietários.

Nesta mesma linha, Volochko (2015) em sua análise aponta os processos pelos quais a moradia vem se transformando em um negócio urbano financeirizado, principalmente através das grandes incorporadoras. A problemática reside no fato de que esses grandes empreendimentos, quando não seguem as diretrizes da política urbana local, podem implicar no aprofundamento dos processos de valorização do espaço, espoliação e segregação, produzindo e reproduzindo novas periferias urbanas.

Aquilo que Rolnik (2015) destaca é que a solução da moradia baseada na solução única da propriedade privada jamais poderá estabelecer um diálogo com as reais necessidades habitacionais e urbanas de uma cidade verdadeiramente democrática. A vivência, ao contrário, será baseada na organização de um mercado produtor de moradias e na lógica de rentabilidade das relações capitalistas financeirizadas.

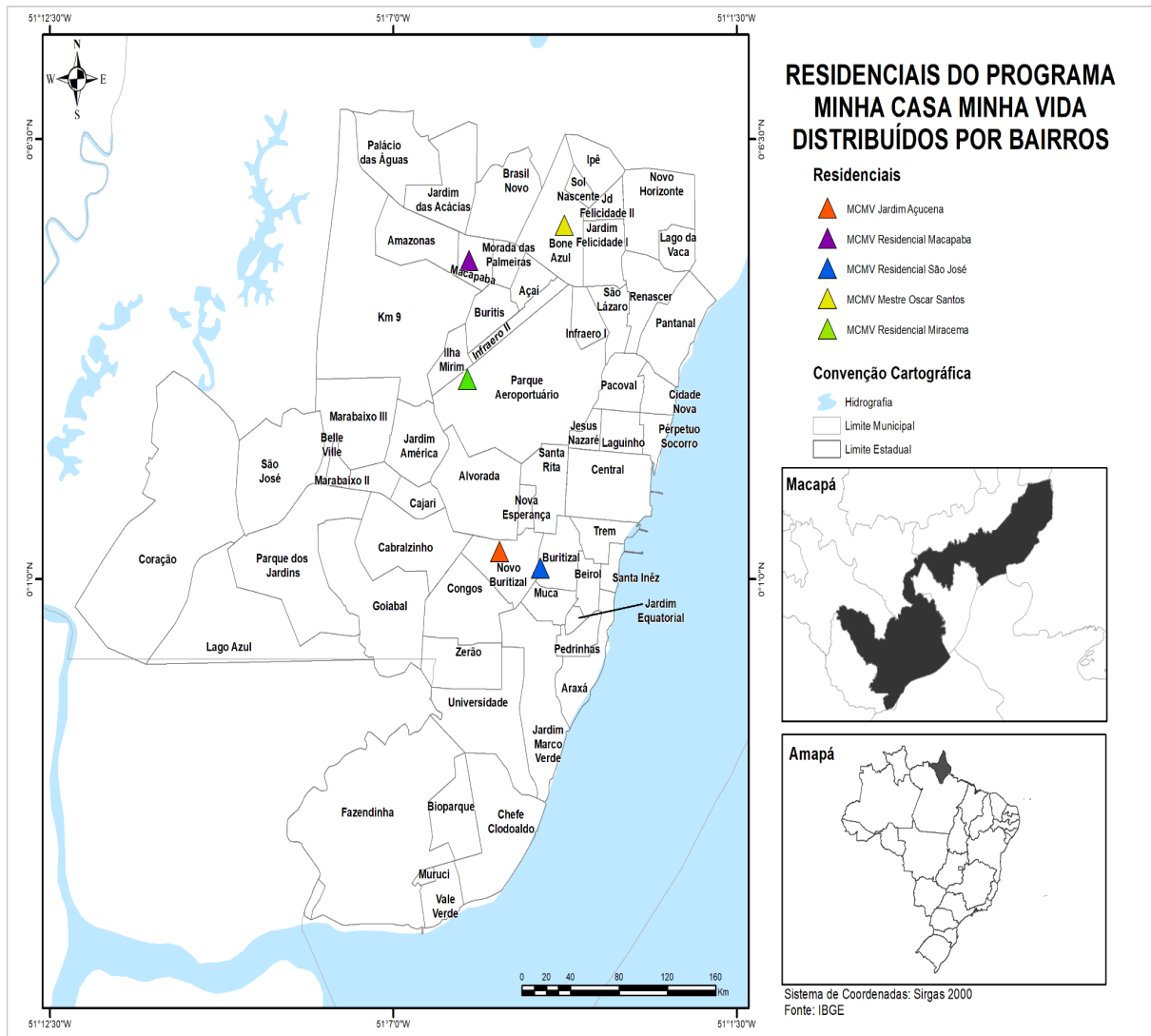
2.5.1.3 O PMCMV em Macapá como representação da financeirização habitacional entre os anos de 2009 a 2020

Outro ponto de análise relaciona-se acerca da execução do PMCMV em Macapá, uma vez que, neste trabalho, objetiva-se compreender os processos constituintes dessa política e suas implicações no espaço urbano da cidade no âmbito da financeirização da moradia.

Em Macapá, totalizam 5 (cinco) conjuntos habitacionais de moradia popular construídos e contratados¹ no âmbito do PMCMV entre os anos de 2009 a 2020. São eles: Conjunto Mestre Oscar Santos, Residencial São José, Residencial Açucena, Residencial Macapaba e Residencial Miracema. Trata-se de empreendimentos habitacionais com recursos do FAR, voltados para o atendimento de famílias da Faixa 1, com renda de 0 a 3 salários mínimos. A Figura 10, a seguir, apresenta os respectivos conjuntos:

¹ Trata-se especificamente do habitacional Residencial Miracema, que somente tiveram suas obras finalizadas nos anos de 2022 e 2024, mas que foram contratados no ano de 2018

Figura 10 - Mapa com a localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV voltados à Faixa 1, na cidade de Macapá no período de 2009 a 2020



Fonte: Elaborado por Cristiane Santos, a partir dos dados do Ministério das Cidades, 2025.

A construção dos conjuntos habitacionais em Macapá, inserida na concepção mercadológica do PMCMV, realizou-se através da presença dos Estados, atores financeiros (bancos, gestores de ativos) e alianças entre construtoras e incorporadoras externas, demarcando, assim, o caráter financeiro da política habitacional em Macapá. A Tabela 3 apresenta a relação das construtoras e incorporadoras por empreendimentos:

Tabela 3 - Relação das construtoras e incorporadoras de empreendimentos do PMCMV em Macapá, no período de 2009 a 2020

CONSTRUTORA	PORTE	SEDE	EMPREENHIMENTO DO PMCMV	End. do Empreendimento	Valor Contratado
Vex Construções	Médio	Macapá	Residencial Mestre Oscar Santos	Alameda Sentinela Nortente - Boné Azul	R\$219.288,94
Direcional Engenharia	Grande	Belo Horizonte	Residencial Macapaba	BR 210, Brasil Novo	R\$2.649.945,92
			Residencial São José	Avenida Caramuru, N° S/N - Buritizal	R\$892.800,00
			Residencial Açucena	R. Tia Geralda - Novo Buritizal	R\$930.000,00
CMT Engenharia LTDA	Médio	Brasília (sede)	Residencial Miracema	Rodovia Norte-Sul, KM4, S/N	R\$1.800.051,73

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades e no ECONODATA, 2025.

Entre as empresas, a Direcional Engenharia foi a que mais contratou empreendimentos do PMCMV no segmento Faixa 1, em todo o país, alcançando 5% de participação no consolidado da 1ª e 2ª fase. Tal situação repetiu-se na cidade de Macapá, na qual a construtora foi responsável por cerca de 74,1% da construção das unidades habitacionais voltadas à Faixa 1, no período de 2009 a 2020.

De acordo com dados obtidos na B3, a empresa abriu capital na Bolsa no ano de 2008, com ações ordinárias DIRR3 no segmento novo mercado. Trata-se, desse modo, de construtora brasileira com atividades ligadas diretamente ao mercado financeiro. No ano de 2018, a empresa teve receita líquida de R\$895 milhões e gerou um caixa de R\$362 milhões (Infomoney, 2025).

A Vex Construção, por sua vez, refere-se a empresa com sede na cidade de Macapá, classificada de médio porte e atualmente com capital social de R\$800.000 (ECONODATA, 2025). Destaca-se que a instituição possui 4 filiais em Macapá, atuando no mercado de incorporação de empreendimentos imobiliários desde o ano de 2011. Porém, como exposto acima, no período correspondente, respondeu pela construção de apenas um conjunto habitacional de moradia popular, ou seja, apenas 5,4% das obras. Embora não tenha sido identificada a sua participação direta no mercado financeiro, com capital na bolsa de valores, trata-se de uma empresa que

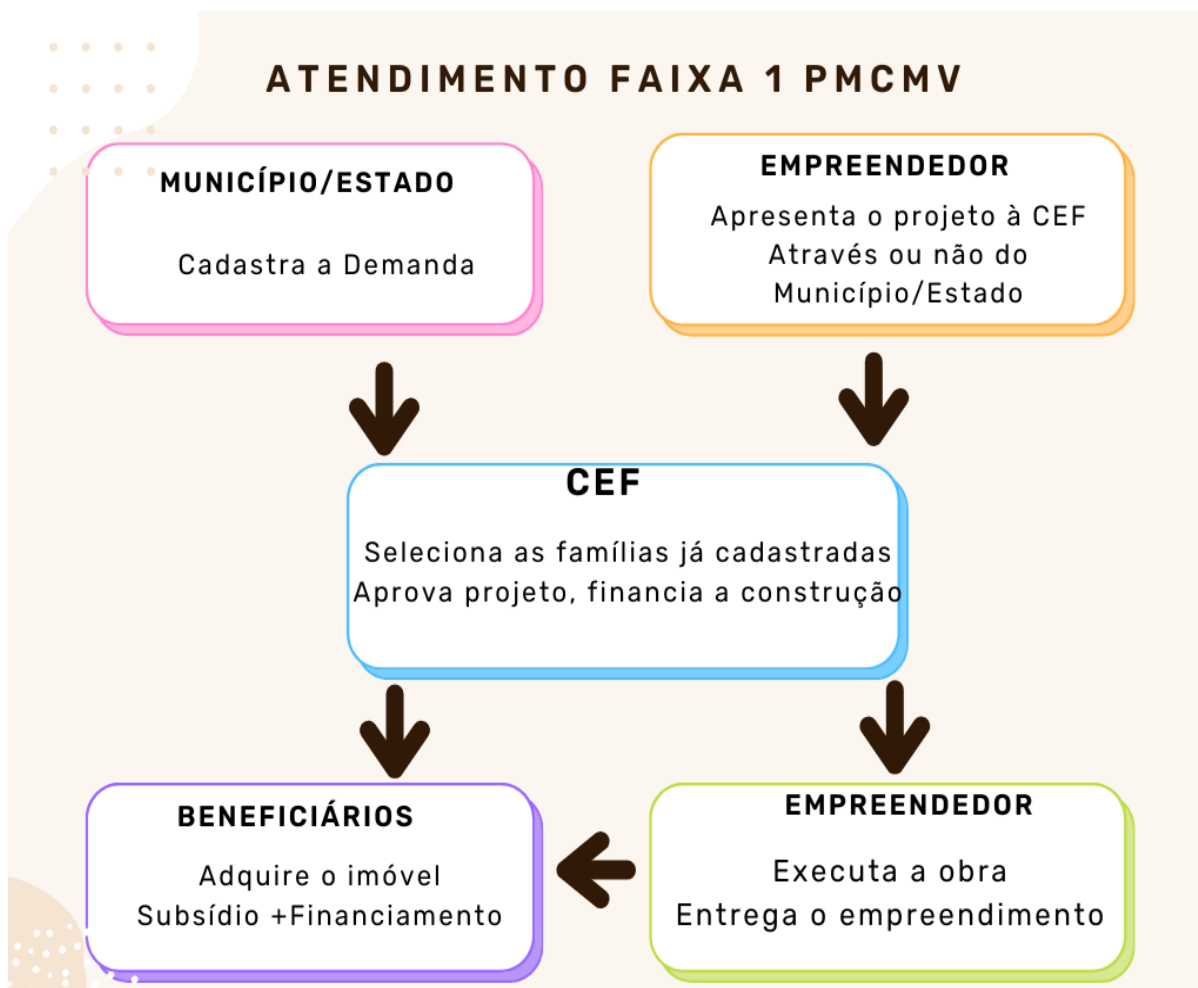
vem se consolidando na produção de habitação voltada, principalmente, às classes médias e altas macapaenses, o que explicaria a pouca participação na produção de moradias para as populações de baixa renda, como no caso do Faixa 1 do PMCMV.

A CMT Engenharia LTDA, por sua vez, é uma empresa com sede na cidade de Brasília/DF, com natureza jurídica de sociedade ilimitada, médio porte e com capital social correspondente a R\$ 49.899.999,00 (ECONODATA, 2025). A instituição é constituída de 5 filiais, uma localizada na cidade de Macapá, a qual foi responsável pela construção do Residencial Miracema. Em comparação às demais construtoras, apenas 20,5% dos empreendimentos voltados à Faixa 1 na cidade de Macapá ficaram a cargo da empresa.

Assim, embora trate-se de política habitacional para as populações de baixa renda, a presença de agentes típicos de mercado, como no caso das construtoras citadas acima, são estas que direcionam a execução da política habitacional em Macapá. A situação evidencia-se na medida em que no PMCMV são as construtoras e/ou incorporadoras as responsáveis pela definição e compra dos terrenos até a completa finalização e entrega das obras.

Ainda no caso específico, a Caixa Econômica Federal (CEF) constituiu-se como o principal agente financeiro e operador do financiamento habitacional em Macapá, voltado à Faixa 1. Ao Estado, paralelamente, incubiu a responsabilidade, principalmente, pela seleção dos beneficiários, a partir de um cadastro de demanda, e o fornecimento dos subsídios. Essas competências podem ser melhor visualizadas na Figura 11, abaixo:

Figura 11 - Fluxograma para atendimento da Faixa 1 do PMCMV em Macapá



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado da Cartilha do PMCMV (CEF) e Azevedo, 2016.

Essa informação corrobora com Ferreira (2014) ao destacar as políticas habitacionais voltadas às populações de baixa renda, como o PMCMV, caracterizadas mais como uma linha de financiamento do que propriamente uma política habitacional e urbana. Desse modo, o governo, com PMCMV, buscaria direcionar o mercado imobiliário para a produção de moradias para as populações de baixa renda, mediante a oferta de unidades e não necessariamente com base nas necessidades da população.

Ao analisar a localização dos terrenos do PMCMV em Macapá, fica evidenciado o caráter periférico e a subordinação à lógica capitalista, em que não se priorizam as necessidades urbanísticas. Inclusive, é o que vem sendo demonstrado em trabalhos desenvolvidos nesse campo, principalmente no acesso aos direitos sociais dessas populações beneficiárias. Assim, em sua dissertação de mestrado, Santos (2018), por exemplo, ao fazer um estudo de caso do Residencial Macapaba, identificou uma série

de privações de direitos sociais relativos à educação, à saúde, ao transporte, ao lazer e à segurança. Demonstrou-se, com isso, uma verdadeira negação do direito à cidade aos seus moradores.

A localização do empreendimento Residencial Macapaba situa-se às margens da BR- 210, distante 20 km do centro da cidade, em uma área antigamente rural. À época de sua construção, apresentava-se isolado geograficamente, por situar-se no limite da malha urbana macapaense. Destaca-se a expressividade do habitacional por hoje abrigar mais de 20 mil famílias, as quais, principalmente, até a finalização da Fase 2, no ano de 2017, não contavam com a maioria dos equipamentos e serviços públicos contratados no projeto, com impactos diretos na qualidade de vida urbana. Assim, nos últimos anos, houve a finalização de obras relativas aos equipamentos públicos, no entanto, o cenário ainda é de dificuldades na garantia da efetividade do direito à moradia.

Figura 12 - Foto do Residencial Macapaba, na cidade de Macapá/AP



Fonte: Portal de notícias G1, 2022.

Outro conjunto habitacional localizado na Zona Norte da Cidade refere-se ao Mestre Oscar Santos. O acesso ao conjunto ocorre por meio da Rodovia do Curiaú AP-070, apresentando uma distância de aproximadamente 10km do centro histórico da capital. O conjunto, embora construído com 4 quadras públicas, somente possui um centro comunitário, e os serviços públicos são deficitários, a exemplo do

saneamento básico e abastecimento de água. Assim, em relação aos serviços públicos, como escolas e postos de saúde, os moradores necessitam acessar os bairros mais próximos ou as áreas centrais da cidade. Com isso, evidencia-se ausência de infraestrutura urbana adequada para atender às famílias que moram no residencial.

Figura 13 - Foto do Conjunto Mestre Oscar Santos, na cidade de Macapá/AP



Fonte: Seles Nafes, 2015.

O Residencial Miracema, por sua vez, corresponde ao mais novo empreendimento habitacional entregue pelo governo do Estado, construído às margens da rodovia norte-sul, na zona oeste da cidade de Macapá. Assim, embora, em tese, localizado em uma área mais central quando comparado ao Macapaba, os problemas apresentados são semelhantes, quando da inauguração deste último. Trata-se da ausência de infraestrutura urbana adequada para atender as mais de duas mil famílias que passaram a morar no residencial. Até o presente momento, o habitacional possui apenas duas unidades escolares, uma de ensino fundamental e outra de ensino infantil. Ressalta-se a inexistência nas proximidades de equipamentos públicos possíveis de serem acessados a pé.

Figura 14 - Residencial Miracema, na cidade de Macapá/AP



Fonte: Portal de notícias G1, 2022.

Os conjuntos habitacionais São José e Açucena também foram construídos na mesma lógica dos demais habitacionais, com carência de infraestrutura e de serviços básicos. A diferença está na localização dos dois empreendimentos, considerados mais próximos à região central da cidade de Macapá, distante em média 10 a 20 minutos. Ambos estão situados na zona sul da cidade, no bairro Buritizal e Novo Buritizal, respectivamente.

Entretanto, convém destacar que a proximidade com o centro não logrou necessariamente melhorias efetivas nas condições de vida das populações desses habitacionais. As áreas do entorno tanto quanto dos habitacionais não disponibilizavam de recursos e equipamentos públicos suficientes para atender a nova demanda. Conforme demonstrou o estudo realizado por Tostes e Tavares (2023), quanto ao Residencial Açucena, em 2021 - apenas dois anos após a sua inauguração - as dificuldades nas condições de acessibilidade, de mobilidade urbana e de acesso aos equipamentos públicos não só foram ampliadas como também agravadas.

No caso do Conjunto Açucena, chama ainda mais a atenção o fato apontado por Tostes e Tavares (2023): sofre a existência de uma área úmida nas suas intermediações, conhecida como Ressaca, que vem sendo intensamente antropizada. A área destinada à implementação do conjunto habitacional situa-se justamente no limite entre a parte da ressaca já ocupada e a faixa verde ainda não ocupada. Além

disso, outro fato relativamente preocupante diz respeito ao processo de seleção dos beneficiários que praticamente desconsiderou os moradores das áreas diretamente afetadas.

O caso do Conjunto Açucena vai em oposição ao estabelecido na Lei Municipal nº 030 de 2004. Esta refere-se à lei do parcelamento do solo urbano de Macapá, na qual está prevista a necessidade de se evitar, sempre que possível, a fragmentação da cobertura vegetal das áreas de ressaca. Tal fato, contudo, demonstra a discrepância entre o cumprimento da legislação e o crescimento populacional na área de ressaca (Tostes; Tavares, 2023).

Figura 15 - Foto da entrada do Conjunto Residencial São José na cidade de Macapá/AP



Foto: Júnior Dantas, 2023.

Figura 16 - Foto do Conjunto Residencial Açucena na cidade de Macapá/AP



Foto: Júnior Dantas, 2023.

As situações apresentadas se inserem dentro de um contexto em que não se priorizam as condições de urbanidade e habitabilidade na produção habitacional, uma vez que os fatores condicionantes estão intrinsecamente ligados aos interesses mercadológicos, geradores de renda para os agentes financeiros. A lógica prevalecente é a da financeirização, com a transformação da moradia em mercadoria rentável em detrimento do direito social da habitação. Os resultados são a padronização de um modo de habitar que desconsidera a função social, humana e as dimensões básicas de cidadania.

Diante do exposto, mais uma vez, evidencia-se que a simples oferta do bem imóvel não é suficiente. É fundamental que, de forma integrada, sejam assegurados os direitos sociais, de modo a garantir não somente o acesso à moradia, mas também a permanência dessas populações nos territórios de habitação popular.

Com a reformulação do PMCMV, no ano de 2023, as novas portarias do Ministério da Cidade estabeleceram a obrigatoriedade da implementação dos residenciais de moradia popular em locais providos ou próximos de infraestrutura urbana. Porém, como se observa, a exemplo do cenário em Macapá, a realidade ainda é de provisão habitacional que desconsidera as necessidades de moradia e de urbanidade. Um reflexo de um modelo calcado no componente empresarial, não pautado pela busca de equidade social, mas, sim, pela acumulação e reprodução do capital. Com isso, passou-se a utilizar de todos os meios para garantir a sua

reprodução ampliada.

Pode-se dizer, assim, a existência de uma dupla espoliação (Harvey, 2009), em que a mercantilização das políticas públicas habitacionais beneficia as empresas tanto com os subsídios públicos quanto com a extração da renda da terra. Nesse contexto, os agentes econômicos privados atuam na lógica de redução de custos e maximização da mais-valia, acarretando a intensificação de modelos de expropriação e de segregação urbana. Para os usuários da política habitacional, a espoliação se manifesta na negação do direito à moradia e do direito à cidade.

3 A CIDADE E O MORAR: IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS GERADAS A PARTIR DO MODELO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo apresenta uma análise das implicações socioambientais decorrentes da financeirização da política de habitação, de maneira a discutir os impactos significativos na configuração socioespacial das cidades brasileiras, com a intensificação de processos de desigualdades, segregação e precarização do direito à moradia.

Nesse contexto, destaca-se a cidade de Macapá/AP, discutindo-se como os processos de expansão urbana têm se orientado, muitas vezes, por uma lógica de mercado que privilegia o lucro em detrimento do planejamento ambiental e social. O resultado evidencia a intensificação da ocupação em áreas ambientalmente frágeis e o aumento da exclusão socioespacial, a exemplo dos moradores em situação de rua.

Paralelamente, são abordados aspectos relativos à regularização fundiária, um problema estrutural na cidade de Macapá que afeta a consolidação do direito à moradia. Além disso, também buscou-se abordar os alcances do benefício de aluguel social como alternativa temporária para as famílias em situação de vulnerabilidade em contextos urbanos financeirizados.

Desse modo, a construção desta análise, pautou-se a partir de levantamento de pesquisa bibliográfica, sites governamentais e repositórios institucionais e de pesquisa documental, como Relatórios Técnicos obtidos na Secretaria Municipal de Assistência Social e no Instituto Amapá Terras. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas nos referidos órgãos no decorrer do processo da pesquisa.

3.1 O direito à moradia em oposição ao meio ambiente equilibrado: uma falácia?

No âmbito de um processo de financeirização da habitação, há duas questões fundamentais, porém não únicas, impactadas diretamente pela lógica de acumulação por espoliação típica desse processo. Trata-se das espacialidades sociais e ambientais, fatores que se fazem presentes no cenário urbano e com implicações na qualidade de vida da população.

Durante muito tempo, quando se discutia a questão do direito à moradia, este era visto como em oposição ao direito ao meio ambiente. Era como se ambas as

coisas pudessem ser separadas no espaço e sem nenhuma relação de causalidade. A pergunta então se dava em torno da seguinte questão, “o que deveria prevalecer, o direito à moradia adequada ou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?”

No Brasil, essa problemática é ainda mais controversa, pois, em países considerados de modernidade tardia, como é o caso brasileiro, o processo de transição do meio rural para o urbano ocorreu em um cenário de grandes desigualdades socioeconômicas, contribuindo para o agravamento do déficit habitacional. Logo, uma grande parcela da população não conseguiu a obtenção da propriedade privada formal, obrigadas a viverem em locais em precárias condições de habitabilidade e insalubres, a exemplo dos morros, das áreas públicas abandonadas e em áreas ambientais protegidas (Santiago, 2010).

Assim, uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Mercados de terras especulativas, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando a ocupação irregular e inadequada (Santiago, 2010, p. 66).

Para Henkes (2006), a efetividade do direito à moradia estaria relacionada diretamente à resolutividade de dois problemas cruciais. De um lado, a questão da garantia do acesso à moradia, de maneira a reduzir o déficit habitacional. E de outro, os fatores referentes a sua inadequação, necessitando, com isso, da eliminação das moradias precárias, irregulares e insalubres, fatores estes com implicações ambientais.

Nesse sentido, o direito à moradia assume uma conotação mais ampla, relacionada tanto à questão da garantia de manutenção da vida humana de maneira digna e, nesse caso, incluindo o direito individual e/ou das famílias à intimidade privada e familiar e o direito aos equipamentos sociais e de saúde. Também, devendo ser pensado como uma política urbana global que envolva a gestão do território assim como do meio ambiente (Santiago, 2010).

Já em referência ao direito ambiental, para Martins (2007), a grande pauta urbana relaciona-se à necessidade de se refletir acerca das problemáticas ambientais presentes nas cidades brasileiras, mas a partir de uma perspectiva que propicie meios para se repensar o próprio modelo de desenvolvimento urbano capitalista e a sua atual fase neoliberal financeirista. Os diversos fenômenos climáticos extremos, vivenciados

nos últimos tempos, são as respostas da natureza frente a um processo intenso de degradação ambiental.

Desse modo, nos estudos apontados por Beck (2002), a sociedade atual viveria constantemente sob a ameaça da sua própria destruição. Sintomas de um quadro de irresponsabilidade desorganizada, no qual os sistemas políticos e judiciais, de maneira involuntária ou intencionalmente, trariam à tona tanto as origens quanto às consequências sociais dos perigos ecológicos que se apresentam, cada vez mais, em grandes proporções.

Para Beck (2002), antes do surgimento da sociedade industrial, ainda não havia existido tamanho potencial de destruição da vida no planeta. A sociedade de risco, termo cunhado pelo autor, faz referência a um processo de compartilhamento de riscos por todos os habitantes do planeta, independentemente da espacialidade e de quem efetivamente os produz.

Assim, a sociedade de risco descrita por Beck (2002) refere-se à passagem de uma primeira modernidade, caracterizada pela existência de uma matriz urbana industrial, de racionalidade científica, sociedade de classes, presença do Estado-Nação, com os riscos produzidos, mas minimamente conhecidos, de previsibilidade e calculáveis, para uma modernidade reflexiva. Esta, por sua vez, refere-se à sociedade pós-industrial, tecnológica, globalizada, produtora de riscos mais elevados, porém não mais previsíveis e controláveis, a serem compartilhados por todos.

Chama a atenção, porém, a desigualdade existente nessa “nova modernidade”. Embora os riscos produzidos sejam globalmente compartilhados, pois vive-se na era global, sabe-se que não são sentidos e experimentados de maneira uniforme por todos. Pelo contrário, são as populações mais pobres e também os países de menor desenvolvimento os principais afetados e suscetíveis às consequências nefastas dos efeitos desse modo de vida nas sociedades pós-modernas. Para Beck (2002, p.152), “Isto não é causalidade, visto que há uma força de atração sistemática entre a pobreza extrema e os riscos extremos”.

Exemplos dessa natureza podem ser vistos todos os dias em meios aos noticiários ao redor do mundo. Em geral, são as áreas mais pobres das cidades as mais afetadas por enchentes, por deslizamentos, por desmoronamentos, por epidemias e entre outros, embora os fenômenos naturais não façam distinção entre ricos e pobres. Os casos mais emblemáticos são os desastres naturais em consequência do aquecimento global, ocasionado pelo aumento da emissão de

poluentes na atmosfera, principalmente pelos países mais desenvolvidos do globo.

Citam-se ainda os casos das grandes empresas que procuram instalar-se em locais onde há a fragilidade na legislação ambiental e trabalhista como forma de aferir mais lucratividade. E são os países mais periféricos do globo, nos quais a pobreza e a desigualdade social são extremamente alarmantes, o lócus preferencial. Tudo isso reflete em um padrão de consumo e de estilo de vida moderna que vem se tornando incompatível com a manutenção da vida no planeta terra.

Nesse prisma, pode-se perceber que os fatores ambientais atuam de maneira significativa na configuração do espaço urbano, tanto no âmbito das fronteiras nacionais quanto internacionais. Dessa forma, podem se configurar em modalidades de riscos, quando geridos de maneira inadequada, agravando, com isso, os problemas urbanos e afetando a qualidade de vida nas cidades (Rodrigues, 2012).

Desse modo, no contexto de “oposição” entre o direito ambiental e à moradia, não se pode esquecer que ambos são considerados direitos fundamentais previstos na CF/88. Também não se deve perder de vista a questão central que permeia a própria noção de direito fundamental. É o atendimento da dignidade da pessoa humana que confere a eficácia e dá sentido a todas essas questões e que, portanto, deve ser considerada como o fundamento da sociedade e do Estado (Miranda, 1998).

Portanto, o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado devem ser percebidos como princípios jurídicos, seguindo a perspectiva integrada com o princípio da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, não se cria uma relação de oposição entre um direito e outro, mas, sim, abre-se espaço para a construção de pressupostos de respeito e de prevalência dos direitos humanos como base para a formação de uma sociedade menos desigual.

Infelizmente, no Brasil, existe muita mais uma relação conflituosa entre o direito à moradia e ao meio ambiente, reflexo de um modelo de urbanização não planejado e da existência de enormes desigualdades sociais presentes na ocupação do espaço urbano brasileiro. Assim, enquanto uma parte da sociedade brasileira habita áreas privilegiadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, uma grande maioria, principalmente de baixa renda, só tem acesso a espaços sem condições de habitabilidade e com características biofísicas que desestimulam a urbanização formal (Freitas, 2014).

Rolnik e Saule Júnior (2002, p. 24) relacionam esse processo ao que denominaram de *urbanização de risco*, assim descrita a seguir:

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. A cidade resultante desse processo é marcada por uma “urbanização de risco”, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida de quem não tem “direito à cidade”, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerbando a segregação socioespacial, avançando sobre áreas de interesse ambiental, comprometendo recursos naturais e pagando um alto custo pela expansão da infraestrutura.

Martins (2007) entende que somente através da superação do quadro de oposição entre o direito à cidade e a regulação urbanística e ambiental pode-se estabelecer uma agenda de diálogo entre as questões urbanas e ambientais. Caso contrário, não se avançará no sentido da melhoria da qualidade de vida das populações.

Para piorar esse quadro, na discussão sobre as questões ambientais, não se discute com efetividade as desigualdades existentes quanto ao acesso aos recursos naturais pelas populações em decorrência da sua condição econômica. Quadro este que, muitas das vezes, é resultante do próprio lastro do poder político instituído na sociedade, possibilitando coexistir lado a lado diferentes formas de opressão, as quais tendem a se tornar fontes de injustiças ambientais (Costa, 2013).

Costa (2013) enfatiza que a relação com o meio ambiente ocorre de maneira desigual pelos indivíduos a depender dos aspectos sociais, políticos e econômicos. Além disso, pode tornar-se também uma forma de injustiça, quando os problemas ambientais afetam de maneira mais intensa as populações em situação de maior vulnerabilidade social, ainda que não os sejam os seus principais causadores. Em linhas gerais, a injustiça social acaba por impulsionar a injustiça ambiental.

Assim, a injustiça social e a degradação ambiental tendem a se constituir numa relação de causa e de consequência, e vice-versa. A tendência é um processo de retroalimentação, com impactos severos na vida nas cidades. Já as externalidades negativas ficam, principalmente, para os grupos sociais de menor renda, refletindo um processo desigual de ocupação e moradia nesses espaços urbanos. Costa afirma que “Este conflito é a expressão viva da percepção social da reprodução desigual dos espaços nas cidades e da iniquidade prática das instituições e das normas responsáveis em regular o espaço urbano” (2013, p. 109).

Nesta linha de pensamento, segue Acselrad (2004), quando enfatiza o fato de o enfrentamento da crise ambiental exigir a necessidade da promoção da justiça social. Desse modo, quando se identifica a existência de desigualdades na apropriação dos recursos naturais, há uma tendência dos instrumentos de poder de controle dos bens ambientais levar ao aumento da própria desigualdade ambiental.

Pergunta-se, pois, como um indivíduo excluído e marginalizado pela sociedade e seus governos poderá sentir-se comprometido com a defesa do meio ambiente, quando esses mesmos espaços sociopolíticos não se preocuparam em impedir a sua degradação como ser humano. Há uma incoerência no que diz respeito ao princípio da dignidade humana como postulado de uma sociedade justa e igualitária.

Percebe-se que os conflitos socioambientais revelam por si indicadores de fragilidades existentes nas cidades, assim como a vulnerabilidade de cada ator social presente nesse território. Tais fatos podem ser ou não ignorados, neutralizados ou incorporados, a depender dos tipos e quais interesses representam, no âmbito das decisões políticas presentes em cada um desses espaços.

As análises de Costa (2013) levam à reflexão da cidade sustentável, muito preconizada nos discursos ambientais, que só é possível quando se busca resolver de maneira efetiva os problemas urbanos, combatendo suas principais causas. Faz-se importante também, nesse processo, a promoção do desenvolvimento das potencialidades humanas e o enfrentamento das injustiças socioambientais. Esta, uma das causas para o surgimento da cidade legal e da cidade ilegal, marcantes nos meios urbanos de países periféricos, como é o caso brasileiro.

Porém, o modelo de sustentabilidade proposto não corresponde ao viés defendido pelo sistema econômico neoliberal, uma vez que se propaga neste modelo a variável ecológica, mas não são incluídas as concepções políticas, culturais e éticas do campo social da sustentabilidade. Trata-se, dessa forma, mais de uma estratégia para consolidar as cidades como uma empresa do que propriamente combater as injustiças socioambientais.

Dessa maneira, um projeto de sustentabilidade nas cidades só poderá ser alcançado mediante a promoção da cooperação entre os atores sociais. Somado a isso, é importante a efetivação da gestão democrática nesses territórios, sem esquecer do fundamento da dignidade da pessoa humana como elemento primordial para a formação de uma sociedade com justiça socioespacial. No entanto, faz-se necessária a transformação das relações humanas, do modo de produção do capital

e do modelo de apropriação dos recursos naturais e do solo urbano de base capitalista (Costa, 2013).

Veyret (2013), por sua vez, ressalta a complexidade de se compreender as vulnerabilidades socioambientais nos espaços urbanos, uma vez que se apresentariam de maneira territorializada. Sob tal panorama, torna-se mister o entendimento dos territórios com suas vulnerabilidades específicas, assim como a maneira de cada indivíduo responder frente às necessidades e às fragilidades as quais são diariamente expostas.

Nesse sentido, Martin (2007) destaca o desafio de se garantir o acesso universal à moradia e à cidade, da necessidade de se combater os processos de financeirização da moradia e da superação da visão restritiva da relação homem-natureza. Desse modo, uma reflexão importante relaciona-se aos tipos de interesses defendidos e para quem se defende o projeto de sustentabilidade atual, pois, somente com rompimento do modelo vigente econômico excludente, será possível estabelecer um ideal de sustentabilidade, de maneira a alcançar a toda a sociedade, promovendo melhorias na qualidade de vida urbana.

Nessa ótica, o direito à cidade sustentável poderá se configurar como o elemento central e de convergência entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Logo, possibilitará as condições para o estabelecimento de um ponto de efetivação e de harmonia entre ambos os direitos considerados fundamentais para a promoção da dignidade da pessoa humana, formando as bases para o uso e para a ocupação de espaços urbanos menos desiguais e com justiça socioespacial.

3.2 Vulnerabilidade, Exclusão Territorial e Inclusão Precária como elementos avessos ao direito à moradia e sustentabilidade ambiental

É indiscutível que habitar envolve questões além da posse da moradia. Diz respeito não somente a questões objetivas como a ocupação do imóvel físico, dotado de infraestrutura, a exemplo de redes de água e de esgoto, serviços de drenagem e iluminação pública, pavimentação e a oferta de serviços e equipamentos públicos (Baron, 2011). Também pressupõe uma dimensão subjetiva, incorporando os aspectos relacionais e simbólicos de ocupação social nesses espaços.

Sob essa perspectiva, autores como Bourdieu (1999) já destacavam, em seus estudos, a relevância de se compreender as relações existentes entre as estruturas

do espaço social e as estruturas do espaço físico como fatores determinantes e condicionantes na constituição desses territórios ocupados.

Em sua análise, Bourdieu (1999) enfatiza o fato de a disposição social dos agentes no espaço ser delimitada pela posição e pela distância social que os indivíduos de uma classe social ocupam em relação a outra. Assim, de maneira semelhante como ocorre no âmbito do espaço físico, a delimitação no espaço social efetiva-se a partir da exclusão mútua das partes envolvidas, em decorrência das posições sociais ocupadas por cada um deles, um processo denominado de distinção.

Ainda, segundo Bourdieu (1999), em uma sociedade hierarquizada, a característica será a existência de hierarquias e distâncias sociais entre os indivíduos. Este processo, no entanto, muitas vezes, apresenta-se sob a aparência de naturalização, quando na verdade, tem-se a posição de um determinado agente no espaço social manifestado de acordo com a sua posição relativa nesse campo de disputa, que é o território. No caso específico da moradia, por tratar-se de uma espécie de posição permanente, acaba por refletir a posição social desses indivíduos quanto à ocupação e à permanência dos indivíduos nos espaços de moradia.

Nesse aspecto, como o espaço social está inscrito de maneira simultânea nas estruturas espaciais e mentais, constitui-se, desse modo, em um local no qual o poder apresenta-se e é exercido através da violência simbólica. Trata-se de um processo de violência expressado de maneira sutil e dissimulada, exprimindo relações de poder, com impactos profundos no âmbito das subjetividades dos indivíduos presentes no campo de disputa, a exemplo dos espaços de moradia (Bourdieu, 1999).

Bourdieu (2007) destaca ainda como os ganhos do espaço social podem revelar uma forma de manter a distância ou a exclusão dos indivíduos vistos como indesejáveis para o ambiente. Dessa maneira,

A capacidade de dominar o espaço, sobretudo apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados) que se encontram distribuídos, depende do capital que se possui. O capital permite manter à distância as pessoas e as coisas indesejáveis ao mesmo tempo que se aproxima de pessoas e coisas desejáveis [...] Inversamente, os que não possuem capital são mantidos à distância, seja física, seja simbolicamente, dos bens socialmente mais raros e condenados a estar ao lado das pessoas ou dos bens mais indesejáveis e menos raros (Bourdieu, 2007, p. 164-165).

A partir do exposto, faz-se necessário perceber como as deficiências espaciais com as fragilidades econômicas, sociais e culturais dos grupos populacionais impactam no grau de vulnerabilidade dos espaços constituídos e ocupados por esses

indivíduos. Dessa forma, acabam por minimizar “suas potencialidades de acareação das situações vivenciadas, em virtude das dificuldades colocadas pela escassez de oportunidades” (Castro; Carvalho, 2007, p. 135).

Castro e Carvalho (2007) enfatizam a necessidade do alargamento da compreensão do conceito de exclusão social para além de questões relacionadas ao atendimento das necessidades básicas ou de insuficiência de renda. Com isso, deve-se abarcar aspectos como os fatores psicossociais e relacionais.

O entendimento é de que a exclusão social impossibilita os indivíduos de alcançarem um padrão de vida considerado socialmente digno. Já que as populações, no tocante às de baixa renda, são inseridas em uma realidade econômica, social, política e cultural que não as possibilita viver em condições mínimas adequadas. Ao serem impossibilitadas de participar ativamente da esfera pública, mediante a exclusão social a qual são submetidas, não se constituem como sujeitos de direitos, e os reflexos são percebidos na dimensão territorial e na ausência de integração social. Desse modo, pode ocorrer desses indivíduos transitarem pelos meios sociais, porém sem significar a integração aos respectivos círculos (Castro; Carvalho, 2007).

Para explicar as condições socioeconômicas de grupos sociais, famílias e indivíduos em situação de exclusão social, na literatura sobre o tema, um dos termos utilizado refere-se ao de vulnerabilidade social. De acordo com Vignoli (2001), a palavra vulnerabilidade relaciona-se ao fato de os indivíduos não conseguirem acessar as estruturas de oportunidades ofertadas pelo Estado ou pelo mercado ou ainda, quando não conseguem aproveitar efetivamente as estruturas de oportunidade.

Assim, o termo vulnerabilidade possibilita a compreensão acerca dos múltiplos fatores que aumentam a fragilidade dos sujeitos no exercício da sua cidadania. Desse modo, a importância de políticas públicas que sejam capazes de promover a redução das desigualdades socioeconômicas entre os indivíduos, de maneira a atender os que se encontram, principalmente, em condições mais precárias de vida.

No âmbito da política pública habitacional, por sua vez, a problemática da vulnerabilidade pode se expressar de variadas formas, pois nos espaços de moradia é onde manifestam-se de maneira latente as questões sociais, econômicas, culturais e políticas. Ao mesmo tempo, esses espaços podem também constituir-se em um campo para o surgimento de novos tensionamentos, emergindo alternativas ao enfrentamento das problemáticas relacionadas à moradia (Couto; Yazbec; Raichelis, 2001).

Ao se analisar o processo de expansão e de apropriação dos espaços urbanos, em particular, nos municípios brasileiros, observa-se uma dinâmica de mobilidade negativa quando se trata da inclusão de grupos populacionais em vulnerabilidade. Têm sido frequentes os processos de remoção massiva desses grupos nas áreas já ocupadas, à medida que vão sendo ampliados e expandidos os equipamentos e serviços públicos e privados ao seu entorno.

Trata-se de um processo de valorização imobiliária, retomando a concepção da cidade mercadoria ou cidade empresa, que não é adepta à concepção de cidade para todos, mas sim para um público muito específico, aqueles que podem pagar pelo uso de uma propriedade nesses espaços. Desse modo, “a valorização imobiliária tensiona a capacidade de manutenção dos mais vulneráveis cujas habitações são precárias e/ou destituídas de instrumentos de posse” (Camolesi; Leme; Santos, 2020, p. 130).

Para a efetividade das políticas públicas de habitação social, tal fato constituiu-se um grande desafio. Ao ser direcionada para atender à população de menor renda, grande parte em situação de vulnerabilidade, o processo tem sido marcado pela construção de empreendimentos em espaços distantes ou fora da malha urbana, desprovidos ou com insuficiência de equipamentos e serviços públicos e até mesmo localizados em áreas ambientalmente protegidas, como já discutido no capítulo 2. Isso quando não ocorre a remoção forçada de áreas já consolidadas, caso estas passem a adentrar no circuito da especulação imobiliária, mediante a valorização do entorno.

Percebe-se, assim, o modo como esses segmentos populacionais, em situação de vulnerabilidade, são submetidos a uma espécie de inclusão precária. Martins (1997) chama atenção para esse fato ao alertar sobre as formas degradantes e insuficientes na garantia de direitos para esses grupos, ocasionada por um processo extremamente perverso e altamente excludente.

Para Martins (1997), o sistema capitalista utiliza-se de artifícios para ocultar o modo de inclusão precária a que submetem as populações menos favorecidas economicamente. Trata-se de processo ocorrido de duas formas: primeiro brutaliza, exclui e desenraiza os indivíduos, para depois promover uma “nova inclusão”, mas já nos modos operantes do capital.

A grande problemática, contudo, reside justamente no momento da realização de reinclusão. Para Martins (1997), esse processo somente é viável no campo econômico, na medida em que mesmo com poucos ou quase nenhum recurso financeiro, os indivíduos ainda poderiam satisfazer minimamente as necessidades

básicas. No entanto, no campo social, essa reinclusão não se concretiza, pois exige um processo muito mais aprofundado no campo das relações interpessoais.

Na análise de Rolnik (2015), trata-se de um processo de “inclusão” que não possibilita às populações em situação de vulnerabilidade o pleno exercício de sua cidadania. Nesses moldes, não se constituem como sujeitos de direitos. Em uma perspectiva contrária, intensifica-se um processo de exclusão social, transformando-os na condição de transeuntes e de “sem lugar”, ou seja, pessoas invisibilizadas pela sociedade e que não conseguem se fixar em lugar nenhum, uma completa aversão do direito à moradia.

Em outros trabalhos realizados por Rolnik (1999), para explicar o deslocamento forçado em habitações ocupadas pelas populações de baixa renda no sentido à periferia, utilizou-se do termo *exclusão territorial*, mas também de maneira a relacioná-lo ao conceito de exclusão social. Com isso, a autora demonstra uma preocupação em ampliar a abordagem para além das discussões de pobreza e de desigualdade social, como forma de abarcar outras categorias de análises para a problemática em questão.

Assim, para Rolnik (1999) a exclusão territorial pode se configurar como um fator para a produção de uma vida diária marcada pela insegurança, além do bloqueio para o acesso às oportunidades de emprego, à cultura e à educação, podendo estimular ainda a degradação ambiental. Além disso, essa exclusão pode impedir que a moradia seja utilizada como fonte de renda e emprego, sobretudo em razão da prevalência da ilegalidade da posse e a proibição de uso misto pelas normas municipais de uso do solo urbano.

Rolnik (1999) também destaca o fato de a expansão e a consolidação desses espaços habitacionais constituírem-se sem qualquer controle ou assistência do Estado. Isso acaba por impactar na pouca ou quase nenhuma oferta de serviços públicos e de infraestrutura urbana, além de estimular a ocupação irregular de áreas inapropriadas para a moradia.

As questões apontadas são importantes para a compreensão de processos que envolvem a produção habitacional voltada às populações de baixa renda, pois implicam diretamente em fatores que afetam a vida desses indivíduos. Como foi discutido, a posição ocupada no conjunto de forças que constituem o campo, no caso de território de moradia, influenciam no poder de negociação e na mobilização dos recursos a serem empregados. Assim como os processos de “inclusão” a que são

submetidos em conjunto com a carência de oportunidades relacionados à vulnerabilidade são condicionantes para um modo operante de política que não possibilita o direito à moradia digna e de maneira análoga empurra essas pessoas para a ocupação de áreas ambientais.

A partir do exposto, a discussão atual se intensifica em contextos de financeirização da moradia mediante processos profundos de espoliação e de exclusão socioespacial. Portanto, repensar e fomentar o debate sobre a necessidade de se combater questões bastante conhecidas nas sociedades capitalistas demonstra o pouco avanço na resolutividade de problemas e mazelas sociais que impactam significativamente a vida de milhões de indivíduos, impedindo-lhes, com isso, o acesso ao direito à cidade.

3.3 A ocupação dos espaços urbanos: as áreas destinadas para a população de baixa renda e os impactos ambientais mediante a financeirização da habitação nas cidades brasileiras

Nas cidades, como já discutido, o acesso à moradia vincula-se à questão do meio ambiente. Diante desse cenário, constitui-se importante compreender os aspectos que influenciam diretamente no campo do atendimento da moradia digna em conjunto com as problemáticas ambientais advindas de processos que envolvem uma mercantilização da cidade.

A moradia como uma mercadoria pressupõe a necessidade de capitalização por parte de quem pretende dispor do referido bem. Para as populações de baixa renda, em geral, o acesso à habitação somente será possível mediante a oferta de políticas públicas habitacionais - seja por meio da produção de novas unidades ou da autoconstrução gerida - as quais precisam ser formuladas de maneira a possibilitar a redução das desigualdades socioespaciais no acesso à cidade e à moradia digna.

Contraditoriamente a isso, a realidade no processo de ocupação dos espaços urbanos tem sido marcada por ocupações informais, em grande parte, em áreas de fragilidade ambiental, com precárias condições de habitabilidade e com características que não incentivam o processo de urbanização formal. Para piorar o quadro, mesmo considerados do ponto de vista ambiental inadequados, muitos desses espaços têm servido para a implementação de Programas Habitacionais de Interesse Social-HIS (Freitas, 2014).

Como já apresentado em tópicos anteriores, desde os anos 90, nas cidades brasileiras vem sendo incorporado um modelo de governança com base em uma lógica mercadológica, de maneira a transformá-las em competitivas e atrativas para os investimentos financeiros, caracterizando uma lógica de planejamento e gestão de caráter econômico (Souza, 2002).

No âmbito da política habitacional, particularmente voltada às populações de baixa renda, os efeitos de um processo de mercantilização, intensificado na era das finanças, contribuirá para a reprodução de padrões e modelos marcados por um processo de exclusão e segregação na ocupação dos espaços urbanos, reproduzindo as lógicas de dominação e de expropriação dos mais pobres.

Em relação à precariedade habitacional nas cidades brasileiras, evidencia-se um processo presente desde a década de 1960, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (Ferreira *et al.*, 2018). Um modelo que foi reproduzido através do Programa Minha Casa Minha Vida nos empreendimentos financiados para a faixa I do programa, observando-se uma tendência de reprodução de ocupação de áreas com restrições ambientais ou em localizações pouco valorizadas ou próximas a localidades com altos índices de vulnerabilidade social (Rufino, 2015). Nesse mesmo sentido, Souza e Braga (2020) destacam: “como consequência, foram reforçadas práticas amplamente disseminadas, como a ocupação de áreas ambientalmente inadequadas por população de baixa renda via HIS”.

Dessa maneira, observa-se a existência de uma realidade como parte de um padrão periférico de urbanização e ao mesmo tempo “socialmente excludente e ambientalmente predatório” (Freitas, 2014, p. 113). Tais fatores, de acordo com Honda (2013), relacionam-se à inadequada utilização das condicionantes ambientais para a aprovação de projetos de habitações de interesse social e no atendimento dos interesses do mercado imobiliário, sendo que o poder público municipal não busca interferir na demarcação de áreas consideradas prioritárias.

A importância das gestões municipais, nesse processo, é o poder de regular os instrumentos urbanísticos, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, as quais devem constar no plano diretor do município e, dessa forma, garantir localizações mais apropriadas para a Habitação de Interesse Social – HIS (Jesus; Denaldi, 2018). Ou em uma lógica contrária, podem continuar atuando para atender aos interesses do capital, ao permitir a produção de moradias em locais desprovidos de urbanidade (Ferreira, 2014).

Ao certo é que as ZEIS são um importante instrumento urbanístico para possibilitar às populações de baixa renda o acesso à moradia. São instrumentos, inclusive, utilizados por municípios antes mesmo da promulgação da CF/88, mas somente instituídas oficialmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Assim, são consideradas uma categoria de zoneamento urbano com características diferenciadas e de padrão urbanístico próprio (Goulart *et al.*, 2016).

Para as ZEIS, são definidos basicamente dois tipos, os quais, porém, não são obrigatórios e ainda passíveis de ampliação. Podem ser classificadas como ZEIS as áreas em assentamentos precários ocupadas pela população de baixa renda, assim como os espaços vazios ou subutilizados, conquanto que sejam destinados, prioritariamente, para a HIS (Brasil, 2009b).

Ribeiro *et al.* (2016) ressalta ainda que, embora a demarcação de uma ZEIS não implique necessariamente na obrigatoriedade de construção de HIS, pode-se criar oportunidades para facilitar o acesso à terra urbana, além de estimular a disponibilização de reservas de terras para serem destinadas à construção de moradias sociais. Nesse aspecto, Klintowitz, Rolnik e Reis (2010) também destacam que a criação de ZEIS, no longo prazo, ao se disponibilizar um estoque de terras, contribuirá para a diminuição do preço da terra urbana no mercado imobiliário.

Braga (2016) observa, porém, que, numa lógica inversa, a localização dos conjuntos habitacionais destinados para a produção de HIS, frequentemente, são construídos em áreas não definidas como ZEIS, ou quando produzidos nestas, os espaços delimitados nesta categoria não atendem à legislação, cobrindo áreas desconectadas da malha urbana. Tal fato associa-se ao modelo de desenho ambiental instituído e da flexibilização dos padrões urbanísticos que não são voltados para atender à função social da propriedade. Com isso, as ZEIS acabam tendo efeito perverso, com a segregação da população de baixa renda em localidades periféricas e com baixos níveis de urbanização.

Apesar das críticas, Klintowitz, Rolnik e Reis (2010) reiteram a importância da demarcação de ZEIS para assegurar a localização de áreas com boa localização, de maneira a atender com moradia as populações de baixa renda, embora venha ocorrendo de maneira errônea a sua delimitação em espaços inadequados tanto do ponto de vista ambiental quanto urbanístico (Braga, 2016). Como fatores para a baixa efetividade desse instrumento, aponta-se a inexistência de parâmetros e diretrizes eficazes para a sua delimitação nos planos diretores municipais, de maneira a

direcionar a alocação da HIS e, conseqüentemente, a inserção adequada desses espaços.

Santos e Montandon (2011) destacam as dificuldades na aplicação e efetividade dos instrumentos urbanísticos estabelecidos nos Planos Diretores e no Estatuto das Cidades na garantia da função social da cidade e da propriedade. Para os autores, foram poucos os planos diretores no Brasil que “instituíram os instrumentos urbanísticos voltados para a ocupação dos vazios urbanos infraestruturados em áreas centrais por parte da população de baixa renda, como ZEIS em áreas vazias” (Santos; Montandon, 2011, p. 276). Isso demonstra que não há interesse em promover habitação adequada a esses segmentos populacionais.

Nessa lógica, Santoro (2014) argumenta que a baixa ou pouca aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos no país está relacionada ao atendimento dos interesses do mercado imobiliário. Estes, por sua vez, são quem, cada vez mais, direcionam os processos de expansão urbana, reduzindo o poder de alcance e de efetividade dos instrumentos criados para garantir a função social da cidade e da propriedade.

Isso pode explicar, como enfatizado por Maricato *et al.* (2018), que os instrumentos urbanísticos presentes nos planos diretores, caso estejam na contramão dos interesses do rentismo fundiário e do mercado imobiliário, sejam ignorados. Desse modo, faz-se importante compreender os planos diretores não somente como uma peça técnica e científica, mas também como uma peça política. Portanto, os planos diretores constituem-se por mecanismos “cuja efetividade é condicionada por disputas políticas e assimétricas de poder, bem como pelo nível de envolvimento da sociedade nas discussões durante sua elaboração, implementação e monitoramento” (Souza; Braga, 2020, p. 10).

Diante do exposto, destaca-se, notadamente, a importância da efetivação dos instrumentos urbanísticos voltadas para o atendimento da função social da cidade e da propriedade, a serem previstos nos planos diretores, visando combater os processos excludentes no uso e na ocupação do solo urbano. Trata-se, como já destacado, de uma forma de ampliar a oferta de terras urbanizadas e possibilitar o acesso à cidade pelas populações de menor poder aquisitivo. E, conseqüentemente, garantir o acesso às moradias em áreas com condições de habitabilidade, bem como diminuir os fluxos de ocupações em áreas ambientalmente protegidas (Freitas, 2014).

Tal padrão ratifica um modelo de consumo de cidade que é produzido para um tipo específico de consumidor, aquele que pode pagar para viver nela. Com isso, o

ideal de cidade empresa, como modelo predominante a ser seguido, contribui para o desenvolvimento de políticas habitacionais e urbanas que amplificam o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e os processos de segregação no espaço citadino.

Nesse cenário, as populações de menor renda vão ocupar os espaços ainda permitidos pelo capital. Para Rolnik (2019), apesar do aumento na disponibilização de produção de moradias no Brasil, isso, porém, não significou a melhoria das condições de vida da população atendida com HIS e nem implicou necessariamente em uma menor sobrecarga da ocupação de áreas ambientais fragilizadas. Portanto, a convergência no atendimento ao direito à moradia e ao meio ambiente configura-se de extrema relevância, principalmente em um contexto de mundialização da economia, com o agravamento das situações de pobreza de milhões de pessoas ao redor do mundo.

3.4 As implicações socioambientais dos processos de financeirização em Macapá e os processos de regularização fundiária

Uma questão-chave para a gestão das políticas habitacionais é a existência de um estoque de terras capaz de atender às necessidades para a produção de moradias nos territórios. Como já discutido, a terra urbana enquanto mercadoria e mais ainda como ativo financeiro se constitui como meio de garantir ao capital a reprodução ampliada da mais-valia. Com isso, torna-se cada vez mais escassa para fins de produção habitacional voltada à população de baixa renda, principalmente quando localizadas em áreas mais privilegiadas da cidade.

Assim, faz-se importante a compreensão dos processos que são impactados no âmbito de um processo de financeirização da cidade e da moradia. Tratam-se, nesse caso, das ocupações de áreas inapropriadas para habitação, apresentada como alternativa de moradia para a população de baixa renda. Soma-se a isso, os mecanismos de regularização fundiária, estes, por sua vez, fundamentais para a garantia da segurança de posse da propriedade.

3.4.1 Processos de expansão na ocupação das áreas de favelas e comunidades urbanas em Macapá e sua relação com os processos de financeirização da moradia

No estado do Amapá, onde situa-se a cidade de Macapá, algumas especificidades adicionam elementos a mais no circuito da problemática habitacional, como o fato de 70% do território amapaense encontrar-se regularizado sob alguma forma de proteção ambiental ou de restrição, distribuídas em 8 (oito) unidades de proteção integral e 11 (onze) de uso sustentável. Tratam-se, portanto, de áreas, as quais não poderão ser destinadas para a oferta da política pública habitacional.

Somente em Macapá, há presença de duas Áreas de Proteção Ambiental (APA) de uso sustentável: a APA do Curiaú, criada no ano de 1998, com uma extensão territorial de 21,676ha em um perímetro urbano de 47.342km. E a APA da Fazendinha, em uma área de 136,6ha, instituída em 2004, a qual corresponde a aproximadamente 3,33% do território macapaense.

Outra porção do espaço macapaense, cerca de 20% do território, é constituído pelas chamadas áreas de ressaca. Estas são consideradas espaços de proteção ambiental, constituídas por uma rede de igarapés e canais, com a função de realizar a reserva natural da água e pelo controle do microclima da cidade (PMM, 2004).

Destaca-se que a ocupação das áreas de ressaca em Macapá tem se intensificado por processo intenso de apropriação irregular. De forma agravante, isso ocorre com total ausência de acompanhamento efetivo por parte dos órgãos públicos competentes, como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), de maneira a coibir tais práticas.

No que concerne às características das habitações nessas áreas, Carvalho (2020) destaca constituírem-se, de modo geral, por casas de madeira, principalmente aquelas localizadas em zonas alagadas. Grande parte dessas moradias não possuem esgotamento sanitário nem coleta regular de lixo, com o rio, em muitos casos, transformando-se no lugar de despejos dos dejetos humanos e do lixo produzido. Essa situação expõe a população à situação de contaminação e de proliferação de diversas doenças, seja por intermédio diretamente do contato com a água contaminada, seja pela atração de animais perigosos à saúde. Nessas localidades, são presentes ainda ligações clandestinas de energia elétrica, que representam sérios riscos à segurança nas moradias. Tratam-se, inclusive, de uma das principais causas de ocorrência de

incêndios.

Outra característica marcante dessas habitações é a presença de passarelas que interligam as casas entre si, geralmente erguidas, assim como as moradias, acima do nível da água para impedir que a força da maré as destrua. No entanto, essas moradias, em Macapá, nos últimos anos, têm sido bastante afetadas por inundações, principalmente em períodos de intensa chuva. Esse problema é, em grande parte, atribuído à obstrução das galerias dos rios em decorrência do lixo despejado diretamente no curso d'água.

No ano de 2013, por meio de uma iniciativa do poder público municipal, implantou-se o programa “Morar Melhor”, com vistas a desenvolver ações de revitalização das pontes em áreas de ressacas selecionadas (PMM, 2013). Embora, em tese, sejam áreas que deveriam ser preservadas e, portanto, não passíveis de ocupação, ações de revitalização acabam por incentivar a permanência das pessoas, as quais indevidamente instruídas e com ausência de fiscalização, podem intensificar processos de aterramento dos alagados, com agravamento das condições ambientais na cidade. Para muitos estudiosos na área, a situação em muitas dessas localidades se apresentaria irreversível, em que o processo de remoção dos ocupantes seria bastante complexo.

Nesse sentido, acorda-se com Henkes (2006), que destaca a efetividade do direito à moradia relacionado à resolatividade de dois fatores fundamentais. De um lado, a garantia à habitação, com vistas a reduzir o déficit habitacional e, de outro, a questão da inadequação, de forma a eliminar as moradias precárias, irregulares e insalubres, fatores estes com implicações ambientais.

Em Macapá, o processo de remoção das populações que vivem nas áreas de ressacas só ocorre em situações de alto risco, quando as condições se tornam gravemente inseguras. Nesse caso, a solução tem sido a realocação em conjuntos habitacionais de moradia popular, como ocorreu no Residencial Miracema (2022), no Residencial Macapaba (2014-2017), no Conjunto Mucajá (2011), entre outros. Alternativamente, podem ser inseridos em programas de aluguel social ou alocados em casa de parentes.

Nesse sentido, vivencia-se aquilo que Rolnik (1999) destaca como um processo de exclusão territorial, constituindo-se como um fator de uma vida diária marcada pela insegurança, pelo bloqueio às oportunidades de empregos formais, à cultura e à educação, além do estímulo à degradação ambiental, como é o caso nas áreas de

ressaca em Macapá. Também marca a exclusão territorial a impossibilidade de se utilizar a casa como geradora de recursos próprios, pois nesses espaços, em geral, prevalece a ilegalidade da posse e de qualidades construtivas precárias.

Mais recentemente, o Censo Demográfico de 2022, a partir de uma nova metodologia de pesquisa, com a adoção do termo favelas e comunidades urbanas² em substituição à terminologia de aglomerados subnormais, identificou 13 áreas de ressaca em Macapá, com um total de 43.841 moradores, apresentando um crescimento relativo de mais 213% em relação ao Censo de 2010, que correspondia a cerca de 14 mil moradores (IBGE, 2025). As informações podem ser melhor visualizadas na tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Distribuição de ocupação populacional em áreas de ressaca na cidade de Macapá, ano 2022

RESSACAS	POPULAÇÃO
Beirol	657
Chico Dias	11.843
Ego	2.741
Muca	8.913
Pacoval	1.290
Pacoval 2	1.379
Tacacá	6.638
Novo Buritizal	4.444
Congós	1.826
Buritizal	805
Nova Esperança	3.031
Infraero	93
Manoel Cardoso	186
Total	43.841

Fonte: IBGE, 2025.

Faz-se importante ressaltar que, além do mapeamento das áreas de ressaca em Macapá, o Censo 2022 identificou mais 71 outras áreas consideradas favelas ou comunidades urbanas no território macapaense, totalizando 127.650 pessoas vivendo em condições precárias de moradia, incluindo as áreas de ressaca, o equivalente a 28,8% da população do município.

Desse modo, em comparação com o Censo Demográfico de 2010, identifica-

² A mudança visa superar o estigma associado à nomenclatura anterior, que era considerada negativa e pouco representativa da realidade desses espaços (IBGE, 2025).

se um expressivo aumento da população vivendo em favelas e comunidades urbanas, com o crescimento do percentual de 14,6% para 30,9% de domicílios identificados nessas condições no ano de 2022 (IBGE, 2025). Na tabela 5, apresentam-se os dados relativos à proporção de domicílios, bem como da população existente em Macapá considerando o universo total e por favelas e comunidades urbanas.

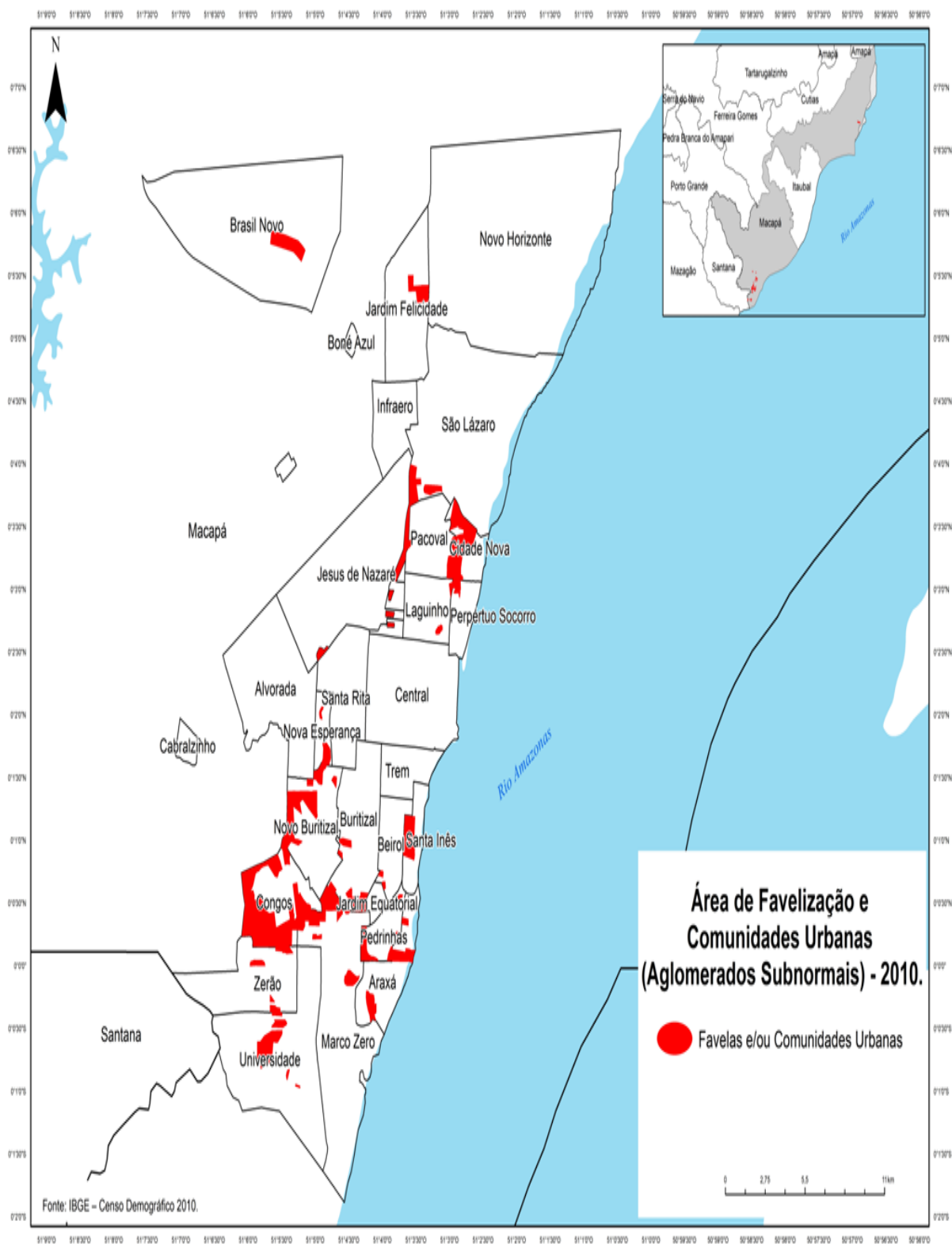
Tabela 5 - Caracterização de População e Domicílios do município de Macapá – Total e em Favelas e Comunidades Urbanas (2010 e 2022)

Caracterização	2010	2022
População Residente	398.204	442.933
População Residente em favelas e comunidades urbanas	63.771	127.650
Percentual da População Residente que vive em favelas e comunidades urbanas (%)	16,0%	28,8%
Domicílios Particulares Permanentes	94.442	123.482
Domicílios Particulares em favelas e comunidades urbanas	13.801	38.191
Percentual de Domicílios em favelas e comunidades urbanas (%)	14,6%	30,9%

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

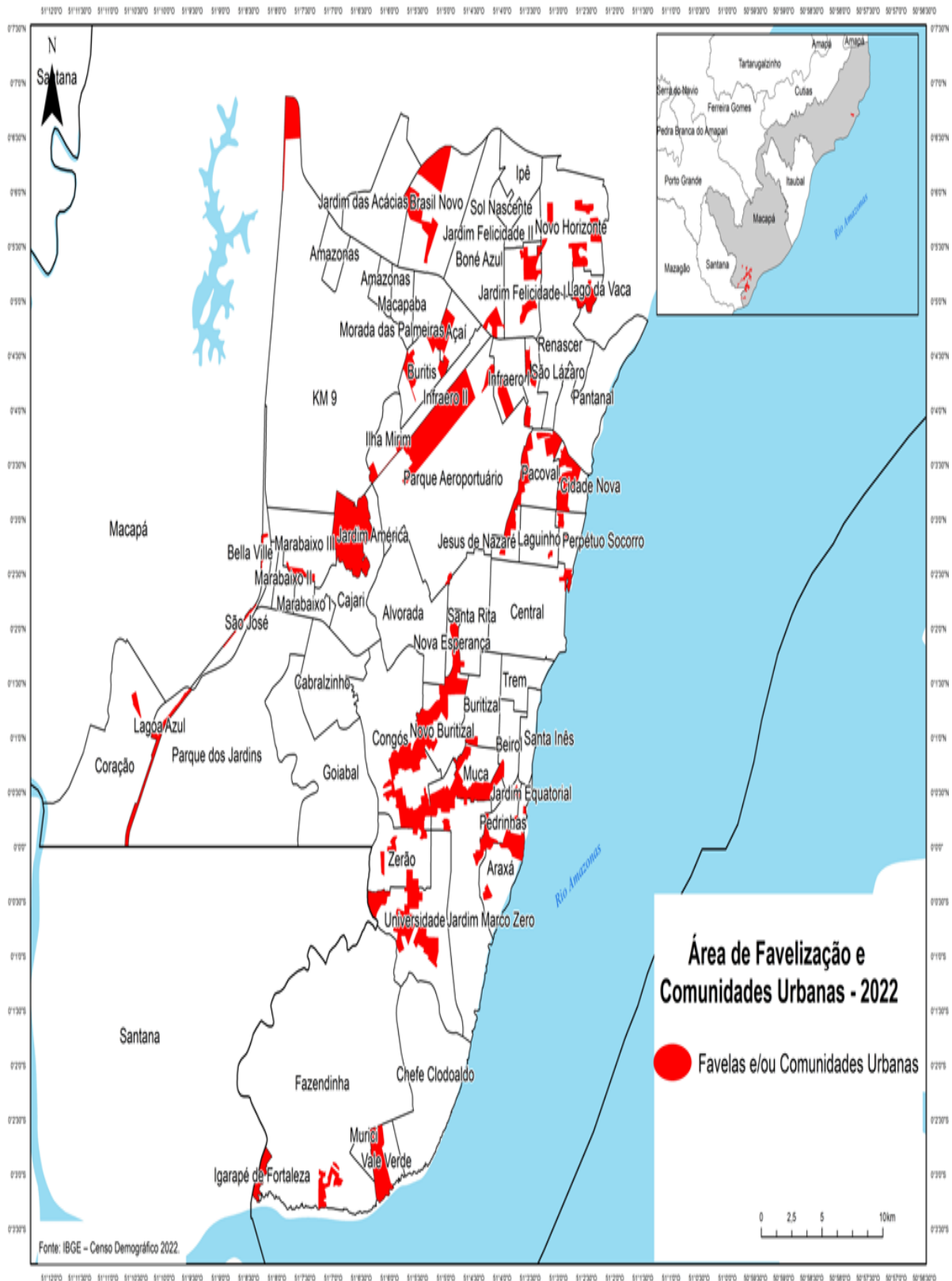
A partir dos mapas nas figuras 17 e 18, mostra-se visualmente o crescimento dessas áreas de favelização e de comunidades urbanas, comparando os anos de 2010 e 2022.

Figura 17 - Mapa das áreas de aglomerados subnormais (favelas e comunidades urbanas) nos bairros, município de Macapá (2010)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

Figura 18 - Mapa das áreas de favelas e comunidades urbanas nos bairros, município de Macapá (2022)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

Pelos dados, é notório o aumento expressivo do quantitativo de pessoas em Macapá vivendo em locais considerados inadequados para moradia. De acordo com o IBGE (2025), referem-se a áreas marcadas por condições de insegurança jurídica de posse, de carência na oferta de serviços públicos, de localização em áreas com restrições ambientais e urbanísticas, predomínio de edificações, arruamentos e infraestrutura autoproduzidos ou orientados por padrões urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos.

Trata-se de um processo intensificado em um contexto de financeirização da moradia, pois, de acordo com Rolnik (2015), sem alternativas, as populações de menor renda vão ocupar os espaços ainda permitidos pelo capital. Em geral, são territórios marcados por precariedades urbanas, de valor da terra mais barata ou ainda com restrição ambiental.

Nesse aspecto, o rendimento médio salarial das pessoas responsáveis pelo domicílio foi uma informação utilizada para a observação da distribuição da renda nos bairros do município de Macapá. Essa variável foi selecionada porque, até o mês de julho/2025, foi o único indicador disponível no Censo Demográfico 2022 que apresenta dados sobre a renda domiciliar.

Em 2010, o total de bairros constantes nas bases do IBGE foi de 28, e em 2022 o total de 61 bairros, diferindo, desse modo, no que consta na base de bairros da Prefeitura Municipal de Macapá, um total de 63 bairros (PMM, 2020)³. Isso se deve a alguns critérios de classificação de bairros do IBGE que são levados em consideração, tais como: a existência de bairros legalmente constituídos; a não utilização de divisões decorrentes de zoneamento urbanístico, fiscal ou mesmo aquelas definidas especificamente para uma área da administração pública, como distritos de saúde; ajustes de Setores Censitários, dentre outros (IBGE, 2024).

A tabela 6 mostra o quantitativo de bairros em 2010 (28) e em 2022 (61), do município de Macapá, conforme os Censos Demográficos de 2010 e 2022. Assim, em 2010, em um total de 24 bairros (85,7%), havia um rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio de até 3 salários mínimos e, em somente 4 bairros, o rendimento foi acima de 3 salários mínimos.

³ Não constam na base de dados do IBGE 2022 os bairros Bioparque e Palácio das Águas.

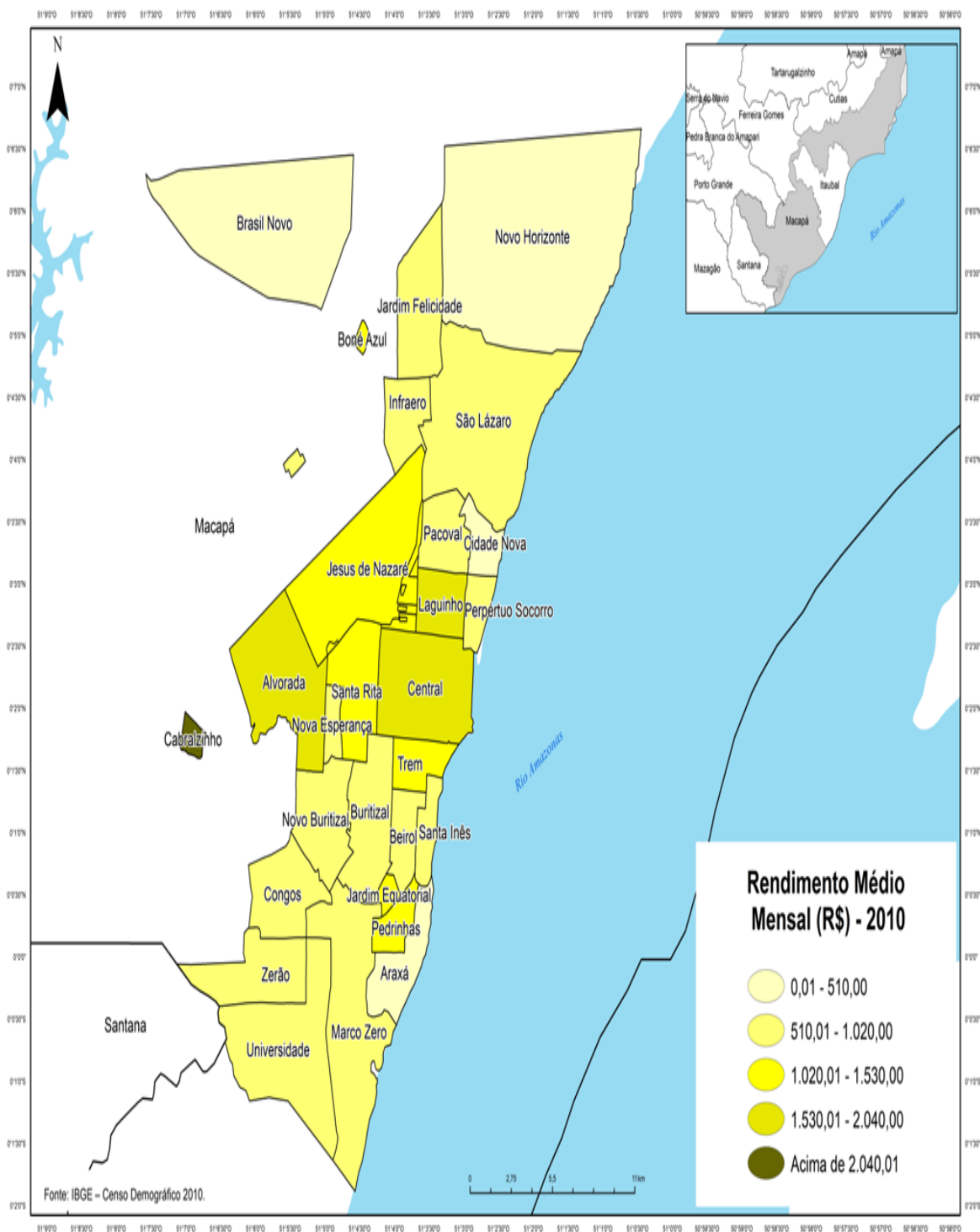
Tabela 6 - Distribuição dos domicílios por bairros segundo a faixa de rendimento médio salarial das pessoas responsáveis pelo domicílio, município de Macapá (2010 e 2022)

Faixa Salarial	2010		2022	
	Quantidade de bairros	(%)	Quantidade de bairros	(%)
Até 01 Salário Mínimo	4	14,3	2	3,3
De 01 a 02 Salários Mínimos	14	50,0	20	32,8
De 02 a 03 Salários Mínimos	6	21,4	22	36,1
De 03 a 05 Salários Mínimos	3	10,7	10	16,4
Acima de 05 Salários	1	3,6	7	11,5
Total	28	100	61	100

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

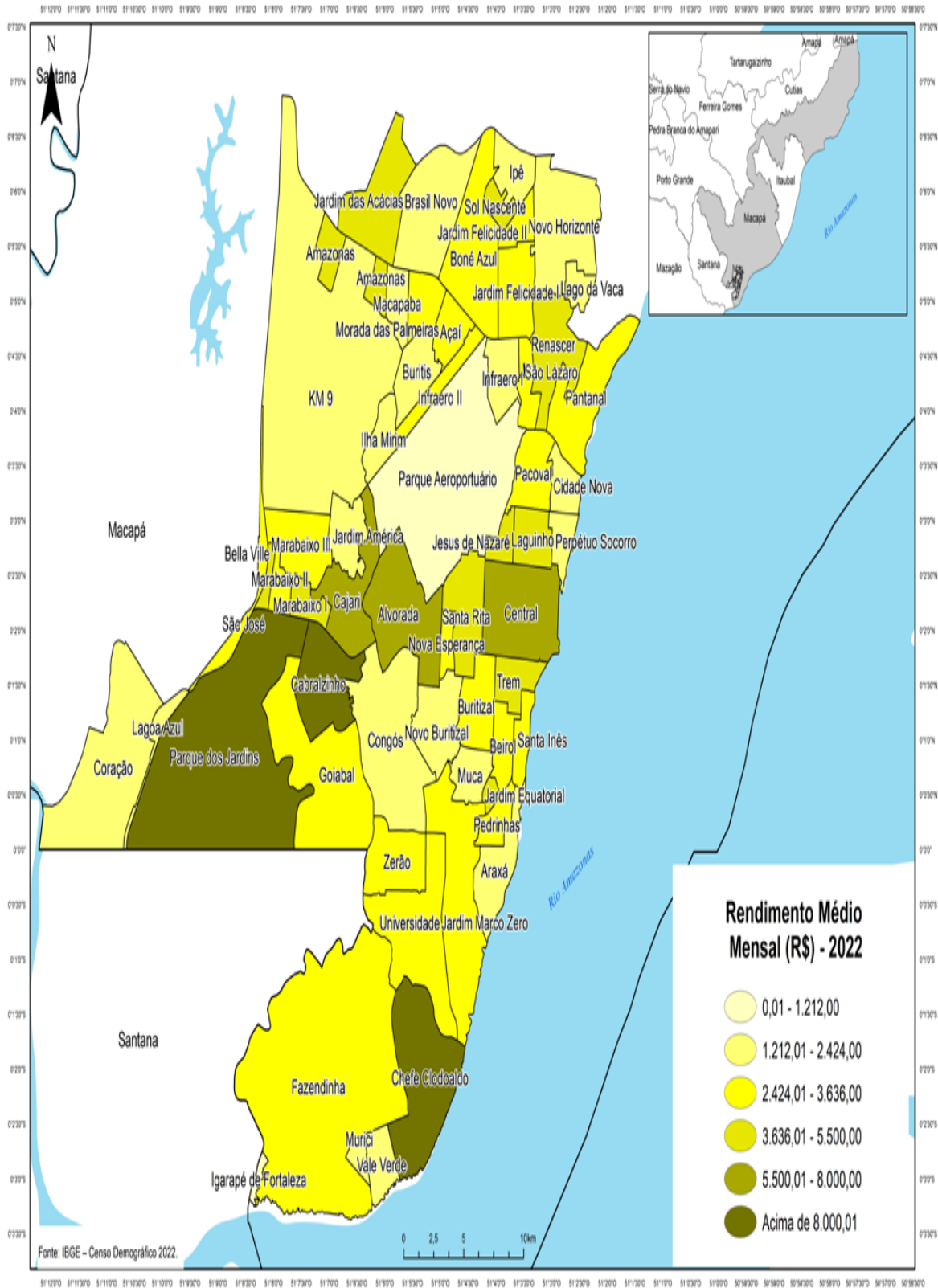
Em 2022, o total de 44 (72,1%) bairros tinham um rendimento médio de até 3 salários mínimos e 17 (27,9%) bairros acima de 3 salários mínimos. Esses dados evidenciam uma discreta melhora nos níveis de renda, embora na maior parte do território urbano concentrem-se nas faixas de menor rendimento. Faz-se importante destacar, no entanto, que esse aumento também pode estar relacionado com a criação de novos bairros na cidade, fator a ser levado em consideração. As figuras 19 e 20 apresentam os mapas que mostram a distribuição desse rendimento espacialmente. Importante ressaltar, ainda, que a divisão de bairros se caracteriza somente na parte urbana do município.

Figura 19 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio nos bairros, município de Macapá (2010)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

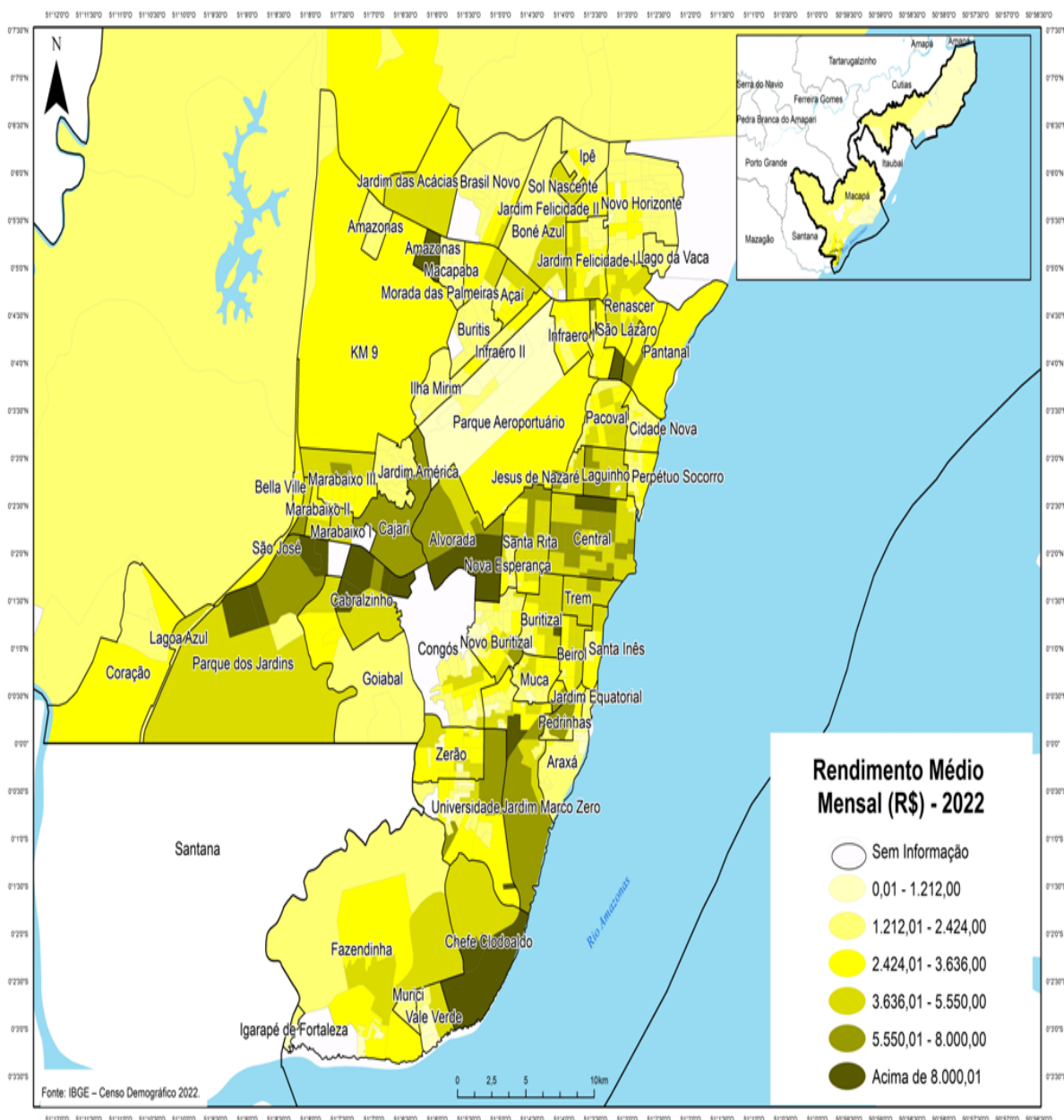
Figura 20 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio nos bairros, município de Macapá (2022)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

Para melhor exemplificação da distribuição do rendimento médio salarial das pessoas responsáveis pelo domicílio, a figura 21 apresenta o mapa do município de acordo com os Setores Censitários. Assim, refere-se à menor unidade territorial utilizada pelo IBGE para organizar e realizar a coleta de dados em censos e pesquisas, observando a parte urbana e rural.

Figura 21 - Distribuição do rendimento médio das pessoas responsáveis pelo domicílio por setor censitário e bairro, município de Macapá (2022)



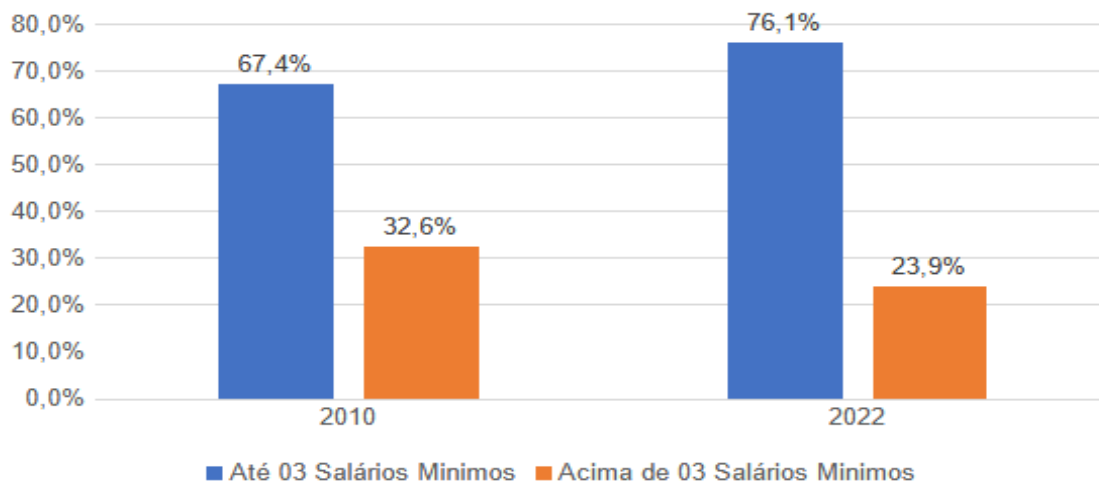
Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

Desse modo, a figura 21 permite uma leitura mais detalhada da distribuição espacial da renda em Macapá, evidenciando os setores urbanos em que se concentram tanto os domicílios de menor quanto o maior rendimento domiciliar. Particularmente, no ano de 2022, foram contabilizados um total de 765 setores censitários no município de Macapá, com as informações sobre o rendimento em áreas rurais e urbanas. Ressalta-se a impossibilidade da elaboração do mapa de Setores Censitários de 2010, em decorrência de mudanças nas bases de dados do IBGE e pela ausência de compatibilização das bases de setores censitários e de bairros com referência do mesmo ano.

Embora não seja possível a elaboração do mapa de setores censitários em 2010, realizou-se a análise dos 464 setores censitários identificados nesse período. Assim, em 312 (67,4%), o rendimento das pessoas responsáveis pelo domicílio correspondia a até 3 salários mínimos. Nos demais, 152 (32,6%) dos setores, a renda média apresentava-se superior a 3 salários mínimos.

Já em 2022, do total de 765 setores, o quantitativo de 582 (76,1%) viviam com valores de até 3 salários mínimos. Os outros 183 (3,9%) apresentaram renda em valor superior a 3 salários mínimos. Os dados apresentados ratificam as informações apresentadas anteriormente, com um aumento no rendimento em comparação ao Censo de 2010, mas sendo a maioria da população vivendo na faixa salarial de 0 a 3 salários mínimos. O gráfico 4 a seguir mostra o percentual de setores cujos responsáveis pelos domicílios tinham uma renda de até 3 salários mínimos e acima disso, para os anos de 2010 e 2022.

Gráfico 4 - Percentual de setores censitários com rendimentos das pessoas responsáveis pelos domicílios acima e até 03 salários mínimos, município de Macapá (2010 e 2022)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2010 e 2022.

Os dados da renda domiciliar permitem identificar os bairros em Macapá com maior presença da população considerada de baixo poder aquisitivo, confirmando um padrão de ocupação em bairros mais periféricos da cidade, nos quais o preço do solo urbano tende a ser mais barato.

Assim, em 2010, identifica-se a maior presença da população de até 3 salários mínimos em bairros periféricos da cidade, como destaque para os bairros do Araxá, da Cidade Nova, do Novo Horizonte, do Brasil Novo, do Beírol, do Santa Inês, do Congós, do Pacoval, do Zerão, do Buritizal, do Marco Zero, do Novo Buritizal, da Universidade e da Nova Esperança.

Em 2022, observa-se poucas mudanças no padrão de ocupação dessas populações de baixa renda. Apesar da criação de novos bairros na cidade, identifica-se que a maioria da população de 0 até 3 salários permanece ocupando regiões mais desprovidas de equipamentos e serviços públicos, como é o caso dos bairros Parque Aeroportuária (antiga área de invasão), Macapaba (originado a partir do conjunto habitacional), Vale Verde (antiga área da Fazendinha), Araxá, Lagoa Azul, Lago da Vaca, Araxá e Igarapé da Fortaleza. Assim, entre eles, com exceção dos dois últimos, são áreas já existentes, mas que foram desmembradas de outros bairros. Deu-se destaque para esses bairros, pois apresentam-se com maior prevalência de rendimento médio dos domicílios menor que um salário mínimo.

Ressalta-se, no entanto, conforme exposto no gráfico que no ano de 2010 esse percentual correspondia a 67,4% dos domicílios e em 2022 alcança 76,1%. Esse padrão evidencia uma tendência de empobrecimento dessas populações, com impactos diretos no acesso à moradia adequada.

Nesta análise, buscou-se ainda identificar o valor do m² de terreno de face de quadra⁴ nos bairros que apresentaram a menor renda domiciliar, de forma a estabelecer um comparativo entre as áreas de menor renda e outras porções da cidade. Isso foi possível a partir dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Macapá, constante no decreto nº 6/2022. Por se tratar de valores variáveis por logradouro em cada bairro, adotou-se o procedimento de média aritmética simples. Com isso procedeu-se inicialmente a soma de todos os valores face de quadra (R\$/m²) correspondentes a cada bairro e posteriormente dividiu-se o total pelo número de

⁴ No urbanismo e no planejamento urbano, o valor de face de quadra refere-se à frente ou lado de um lote que dá para um logradouro (rua, avenida, etc.). É a área que confronta diretamente com a via pública e, conseqüentemente, a que possui maior visibilidade e acesso.

ocorrências do respectivo bairro. Ressalta-se que os valores de cada face de quadra podem apresentar variação para maior ou menor, a depender de diversos fatores, tais como a própria localização dentro da quadra (esquina, meio de quadra), entre outros, por isso optou-se pela média aritmética.

Com base nessa metodologia, obtiveram-se os seguintes resultados: o bairro Vale Verde apresentou o menor valor médio do m² de face de quadra, correspondente a R\$ 54,39m², seguido do Lago da Vaca com R\$51,74m². Na sequência, destacam-se os valores médios observados no bairro Lagoa Azul de R\$114,55m², no Igarapé da Fortaleza de R\$132,63m², no Parque Aeroportuário de R\$136,68m², no Macapaba R\$145,41m². O Araxá, por sua vez, apresentou o maior valor médio de R\$ 348,85m², destacando-se que nesse bairro estão presentes áreas alagadiças, mas também pontos turísticos da cidade (na orla), podendo constituir-se como um fator que contribui para o aumento parcial no valor do metro quadrado em comparação aos demais nessa mesma faixa de renda.

Por outro lado, ao comparar os valores encontrados nos bairros de menor renda com aqueles localizados em áreas onde o rendimento médio domiciliar ultrapassa três salários mínimos, é possível identificar diferenças expressivas no valor do metro quadrado. No bairro central, por exemplo, o valor médio da face de quadra corresponde a R\$ 1.351,12/ m², no Santa Rita estima-se o valor R\$1.000,00/m² e no Alvorada R\$673,29/m².

Em relação ao bairro Cabralzinho e o Chefe Clodoaldo – que, segundo dados do IBGE, apresentaram rendas superiores a 8 salários mínimos - embora no cálculo médio do valor de face de quadra terem apresentado números inferiores aos demais, como no primeiro R\$251,10/m² e no segundo R\$504,16/m², representam um número pequeno de domicílios em Macapá, 980 e 974 respectivamente. Esses espaços caracterizam-se por apresentarem-se mais afastados do centro urbano, mas nos quais têm se constituído empreendimentos residenciais principalmente para a classe média, o que justifica a elevada renda. A tendência, no entanto, é cada vez mais a valorização desses espaços urbanos.

Destaca-se ainda que, de forma geral, no conjunto dos bairros com maior quantidade de domicílios com renda de 0 até 3 salários mínimos predominam as ocupações de favelas e comunidades urbanas, como pode ser observado nas figuras 17 e 18. Trata-se de uma clara evidência de que as restrições impostas pelo baixo poder aquisitivo dessas populações acarreta ao não acesso ao mercado formal de

terras e de moradias adequadas. Com isso, são obrigadas a ocuparem áreas irregulares ou ambientalmente frágeis, em geral com carência de infraestrutura e serviços urbanos. Em contexto de financeirização da habitação, a renda configura-se como um dos padrões determinantes da ocupação e do acesso à qualidade do espaço urbano. Em Macapá, essas situações podem estar sendo agravadas com o processo de financeirização da habitação, contribuindo para a formação de um território urbano fragmentado e socialmente desigual.

Desse modo, a financeirização da habitação impõe implicações para o agravamento da expropriação do direito à moradia, a partir da sua transformação em ativo financeiro, a ser acessada mediante o mercado de capitais globais. A problemática se agrava, pois capturam-se os fundos públicos que deveriam financiar a política habitacional no atendimento aos segmentos de menor renda, para subsidiar ainda mais os ganhos do próprio capital. Ocasiona-se, assim, uma dupla espoliação, tanto dos recursos públicos quanto do acesso à cidade, no que diz respeito às condições de habitabilidade e de urbanidade.

Nesse aspecto, Honda (2014) destaca a existência de uma realidade de padrão periférico de urbanização e ao mesmo tempo “socialmente excludente e ambientalmente predatório”. Fatores estes relacionados à inadequada utilização das condicionantes ambientais para aprovação de projetos de habitações de interesse social e no atendimento dos interesses do mercado imobiliário. Isso ocorre quando o poder público municipal não busca interferir na demarcação de áreas consideradas prioritárias para moradia popular.

Diante disso, destaca-se que a problemática habitacional não pode ser tratada de forma desvinculada da questão ambiental. No caso da cidade de Macapá, principalmente, quanto à ocupação predatória das áreas de ressaca, faz-se importante as análises de Martins (2007), ao enfatizar o desafio de se garantir o acesso universal à moradia e à cidade, mediante o combate aos processos de financeirização e da superação da visão restritiva da relação homem-natureza.

Ainda nesse aspecto, destaca-se novamente Costa (2013), o qual alerta para o fato de a relação com o meio ambiente ocorrer de maneira desigual entre os indivíduos, pois fatores como renda e nível de instrução podem interferir diretamente nesse processo. Sem falar que os problemas ambientais afetam de maneira mais intensificada as populações de menor renda, embora nem sempre sejam elas os seus causadores. Uma injustiça social que acaba por gerar uma injustiça ambiental.

Portanto, no âmbito da política habitacional, não resta dúvida de que, para as populações de baixa renda, a sua mercantilização, aprofundada na era das finanças, representará, cada vez mais, a reprodução de padrões e modelos geradores de espacialidades urbanas excludentes e segregadas. As consequências, por sua vez, expressam-se na reprodução das lógicas de dominação e expropriação das camadas sociais dos mais pobres.

3.4.2 Regularização Fundiária em Macapá: aspectos territoriais com impactos na política habitacional

Paralelamente à ocupação das áreas protegidas, uma outra questão a ser enfrentada em Macapá diz respeito à regularização fundiária urbana. Um fator importante, na medida em que a disponibilização de terras para implementação de programas habitacionais é apontada com um dos principais entraves, principalmente porque grande parte das glebas existentes não são titularizadas ou ainda não pertencem ao Estado.

Nesse sentido, destaca-se que o Estado do Amapá detém, atualmente, apenas 11,38% do seu território, pois uma grande parte das terras ainda permanece sob o domínio da União. Esse cenário começou a ser alterado somente a partir da promulgação da Lei Federal nº 10.304/2001, posteriormente regulamentada pelo decreto nº 8.713/2016, com a determinação de transferência das terras da União para o estado do Amapá. Trata-se de um processo moroso, com mais de 30 anos e ainda sem conclusão definitiva. Conforme o art. 1º do referido decreto: “Ficam transferidas ao domínio do Estado do Amapá as terras (glebas) arrecadadas e matriculadas em nome da União” (Brasil, 2016).

Nesse contexto, estima-se que a administração das glebas esteja distribuída da seguinte forma: 11,38% pelo Instituto de Terras do Amapá (TERRAP), 39,77% sob a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Urbana (INCRA), 40,68% pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e 8,17% sob a tutela da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (Amapá, 2017). Contrariamente, de acordo com Figueira e Lima (2022), as informações acima não correspondem aos dados levantados pela Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP em atuação conjunta com técnicos do Governo do Amapá, conforme exposto na tabela 7 apresentada a seguir:

Tabela 7 - Situação ambiental das terras do Amapá

Ord	Situação Ambiental das Terras do Amapá	Área (ha)	% Estado
a	Unidades de Conservação Federal - Ucs	6.027.932	42,20797535
b	Unidades de Conservação Estadual - Ucs	3.377.741	23,65116409
c	Unidades de Conservação Municipal	68.894	0,482400308
d	Terras Indígenas - TI	1.184.450	8,293596611
e	Projetos Assentamentos INCRA - PAs	2.235.084	15,65020481
f	Territórios Quilombolas - TQUi	50.209	0,351566712
g	Terras Pertencentes do Estado Amapá	130.000	0,910268529
h	Terras Devolutas do Estado do Amapá	100.000	0,700206561
i	Imóveis de Particular	600.000	4,201239366
j	Área Remanescente das 23 Glebas (a serem transferidas para o Estado)	507.190	3,551377656
TOTAL		14.281.500	100

Fonte: CMMA/OAB-AP 2020, retirado de Figueira e Lima (2022).

Pelo exposto, identifica-se que as unidades de conservação federal, estadual e municipal totalizam 66,34% do território amapaense. Os projetos de assentamentos federais ocupam 15,65%, enquanto os remanescentes de glebas federais (23 glebas) representam 3,55%. As terras indígenas abrangem 8,9% do território, os territórios quilombolas 0,35%, as terras pertencentes ao Estado 1,61% e os imóveis particulares totalizam 4,20%.

Por outro lado, se adicionarmos o quantitativo de Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento Federal, Terra indígena e Terra Quilombola, passa a representar 90,63% do Território do Estado do Amapá

As glebas federais remanescentes correspondem às áreas que recentemente estão passando pelo processo de transferência de terras para o Estado. Assim, iniciado no ano de 2022, 12 (doze) glebas já tiveram seu processo de transferências finalizadas, totalizando aproximadamente um milhão de hectares. As 11 glebas restantes ainda apresentam pendências na realização de georreferenciamento ou na expedição do termo de doação pelo INCRA. Ao final desse processo, o Estado incorporará cerca de mais 718 mil hectares.

O governo local tem enfatizado que, com a transferência das glebas federais,

as populações residentes poderão enfim adquirir o direito de posse, após iniciarem o processo de titularização das terras. Destaca-se que, apesar de, em sua maioria, estarem localizadas nas áreas rurais do Estado, há um impacto significativo na política fundiária urbana, a qual também passará a dispor de novas áreas para a regularização fundiária, além da disponibilização de terrenos para a produção de novas moradias, visando combater o déficit habitacional.

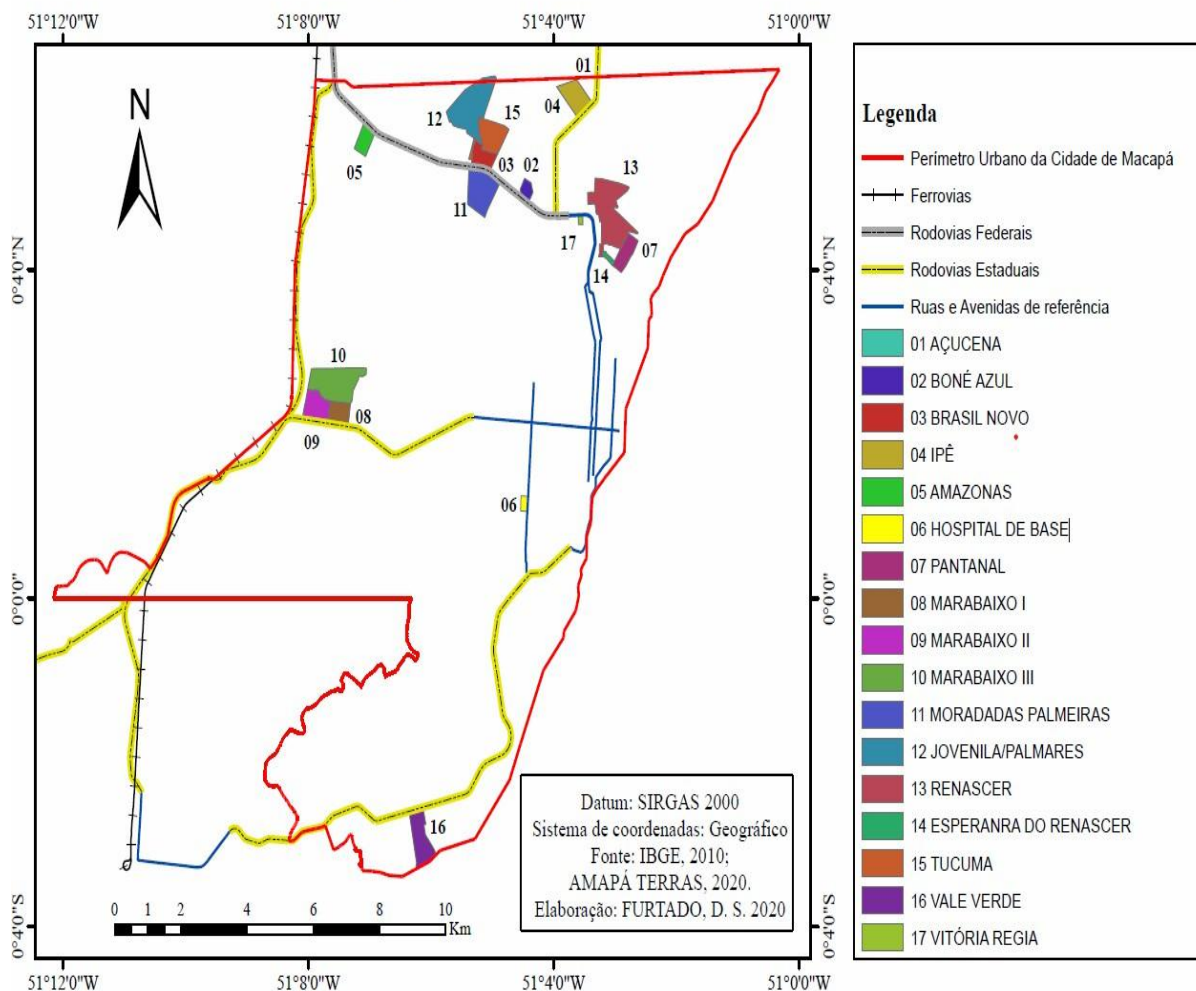
Para fins desta pesquisa, realizou-se entrevista no Instituto Amapá Terras, com a coordenadora de Loteamento Urbano e Industrial. Este setor é o responsável pelos processos de regularização fundiária urbana dos loteamentos estaduais. Também se realizou entrevista na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Macapá (SEMHO), com coordenador do programa. Trata-se, nesse caso, do órgão responsável pela regularização e ordenamento urbano dos loteamentos municipais.

O objetivo era identificar o andamento dos processos de regularização urbana na cidade de Macapá, questão importante para a gestão da política habitacional no tocante à disponibilização de terras e de mapeamento de áreas titularizadas no Estado. Ressalta-se que não se trata de uma análise aprofundada sobre a questão, mas traçar um panorama geral que possibilite lançar novos apontamentos e caminhos para pesquisas futuras.

Assim, de acordo com o Amapá Terras, atualmente, estão um total de 17 loteamentos estaduais sob sua gestão para a implementação de projetos de regularização fundiária urbana (Lei Estadual nº 1.753/2013), conforme apresentado na Figura 22, a seguir:

Figura 22 - Mapa com a localização dos loteamentos estaduais do Amapá na cidade de Macapá
Mapa dos loteamentos estaduais do Amapá na cidade de Macapá.

Loteamentos de responsabilidade do AMAPÁ TERRAS na área urbana do município de Macapá-AP de acordo com a Lei N° 1758, de 27/06/2013



Fonte: Amapá Terras, 2024.

Destaca-se que somente os loteamentos do Pantanal, Renascer, Boné Azul e Amazonas encontram-se em processo de regularização fundiária. Juntos, somam 3.773 lotes, dos quais 2.920 já tiveram os títulos de terras entregues à população, um total de 77,40%. Por outro lado, ainda permanecem pendentes de regularização um total de 490 lotes urbanos, cerca de 22,6%.

No âmbito da responsabilização do município de Macapá, não foi possível identificar os loteamentos titularizados, uma vez que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação informou não possuir os dados sistematizados. Por outro lado, de acordo com a informação do Amapá Terras, especificamente em relação ao Estado, não existe por parte do Instituto um levantamento específico de moradias no município de Macapá com titularização, somente dos loteamentos em que o Estado é

responsável, como já citado anteriormente. Isso ainda é um grande desafio para o planejamento de políticas públicas, principalmente no âmbito habitacional.

Observa-se, no tocante às gestões estaduais e municipais, a ausência de informações específicas quanto à regularização fundiária no Estado. Isso ocorre, principalmente, quando se trata de áreas periféricas, aquelas descritas como favelas e comunidades urbanas, a exemplo das áreas das ressacas, onde prevalece, em geral, a insegurança da posse.

Assim, constatou-se que o Amapá Terras, por exemplo, tem restringido suas ações a processos de regularização fundiária dos loteamentos estaduais. No entanto, não há paralelamente um levantamento das áreas com menores incidências de titularização urbana, de forma a possibilitar o adequado planejamento, com a identificação das áreas mais críticas do território.

Isso pode ser evidenciado através do depoimento do técnico responsável, em relação às ações que o Instituto vem desenvolvendo para promover o aumento da titularização das terras em Macapá, transcrito abaixo:

Projeto de loteamento com produção de peças técnicas (plantas, memoriais feitos pela SEINF), somente dos loteamentos que estão aptos para a gente conseguir fazer o registro cartorial, tem as negociações com o cartório, quando já existem. Eles comprovam que o terreno já está no nome do Estado.

Nesse aspecto, o conhecimento do território constitui-se de extrema relevância para possibilitar a execução de uma política de regularização fundiária verdadeiramente eficaz. Sabe-se da complexidade do processo, que requer mão de obra especializada, equipamentos tecnológicos, recursos financeiros, mas que é fundamental para a garantia do direito à moradia e para a promoção do desenvolvimento urbano.

Especificamente, no âmbito dos imóveis irregulares, destaca-se a institucionalização da Regularização Fundiária Urbana (REURB), pela Lei Federal nº 13.465/2011. Trata-se de um procedimento que visa garantir o direito de propriedade às pessoas que moram em núcleos urbanos informais localizados em áreas com uso e características urbanas. A Reurb é considerada um conjunto de medidas indispensáveis para a regularização da situação jurídica e urbanística de imóveis erguidos de maneira irregular, como os localizados em áreas de riscos. Com isso, visa possibilitar a dignidade de vida aos moradores, principalmente quanto à efetivação do direito fundamental à moradia digna.

Como já bastante discutido ao longo deste trabalho, o direito à moradia é um conceito extremamente complexo, que não envolve apenas a questão da disponibilização do bem imóvel, mas também engloba aspectos socioespaciais, em que a regularidade imobiliária o integra de maneira inexorável. Nesse sentido, pode-se compreender a Reurb como instrumento fundamental para a realização da própria dignidade da pessoa humana, um elemento central daquilo considerado como mínimo existencial (Santos, 2017).

A partir do exposto, depreende-se a importância da atuação dos órgãos estaduais e municipais para a efetiva execução de uma política de regularização fundiária. Tal situação poderá contribuir significativamente para o alcance do direito à moradia, assim como para a qualidade e a sustentabilidade urbana e ambiental nas cidades, nesse caso, especificamente na cidade de Macapá.

Como ressaltado no início desta seção, não é objetivo desta análise formular respostas a todas as questões que envolvem a regularização fundiária em Macapá, mas sim destacar e apontar fatos/situações, importantes para o estudo da problemática habitacional. Dessa forma, busca-se estimular a produção de novas pesquisas nesse campo, as quais são fundamentais para a compreensão da política habitacional desenvolvida no território macapaense.

3.4.3 População em situação de rua em Macapá: exclusão socioespacial em tempos de financeirização da moradia

Na análise que versa sobre a financeirização da moradia, faz-se importante um olhar atento para os segmentos sociais que sofrem diretamente as consequências desse processo, os quais dificilmente conseguiram obter a moradia via mercado. São indivíduos que, excluídos socioespacialmente, necessitam da assistência do Estado, seja por meio da implementação de políticas públicas, seja através da disponibilização de benefícios sociais. Há ainda aqueles que, sem nenhuma alternativa, passam a ocupar os espaços/logradouros públicos das cidades, transformando-os em suas moradias, como é o caso das populações em situação de rua.

Para o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o qual organiza os serviços da assistência social no Brasil, considera-se população em situação de rua o grupo de população heterogênea, em situação de pobreza extrema e com vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, sem possuir moradia convencional regular.

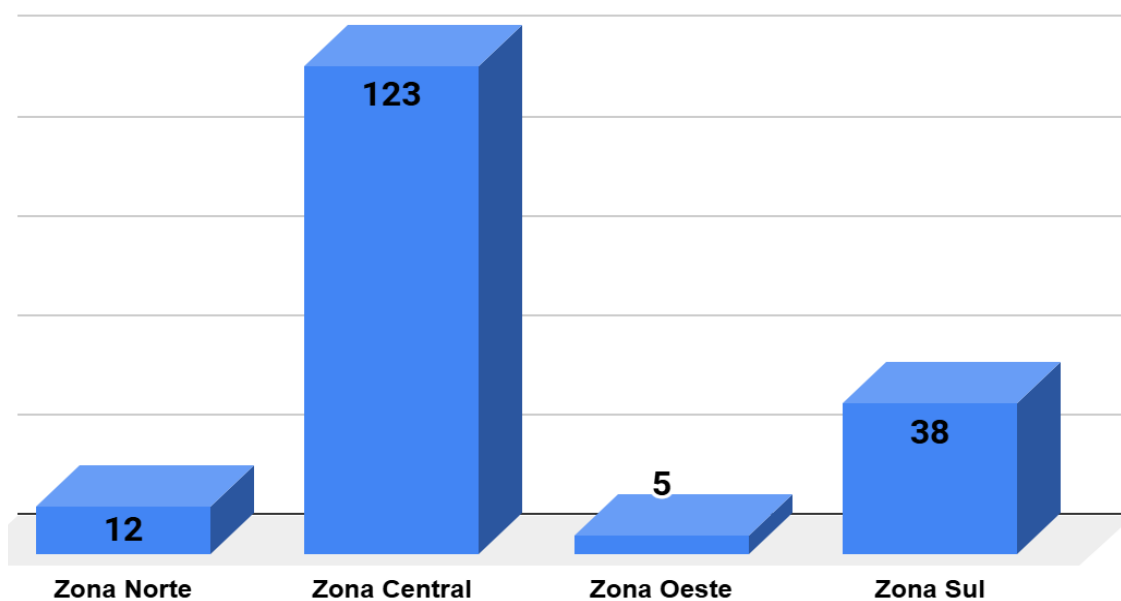
Nesse sentido, passam a utilizar os espaços públicos ou as áreas degradadas como locais de sustento e de habitação, independentemente de ser de maneira permanente ou temporária, ou venha a fazer uso das unidades de acolhimento institucional, para pernoite temporário ou para moradia provisória (Brasil, 2009).

Na cidade de Macapá, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), por meio do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO-POP), detém a responsabilidade pela oferta de serviços socioassistenciais a essas populações. O serviço de abordagem social identifica as famílias e indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, a exemplo de viver em situação de rua.

No ano de 2024, a SEMAS, a partir dos levantamentos realizados pela equipe de abordagem social do Centro-Pop, elaborou um relatório social relativo a essas populações. Foram identificadas 178 pessoas vivendo em situação de rua na cidade de Macapá, um percentual de 0,40% da população total (PMM, 2024).

Ainda de acordo com esse relatório social, essas populações estão distribuídas no território macapaense da seguinte forma: a maioria, correspondente a 123 pessoas concentrados na zona central da cidade, 12 localizados zona norte, 38 em espaços na zona sul e apenas 5 residindo na zona oeste, conforme evidenciado no gráfico 5, a seguir:

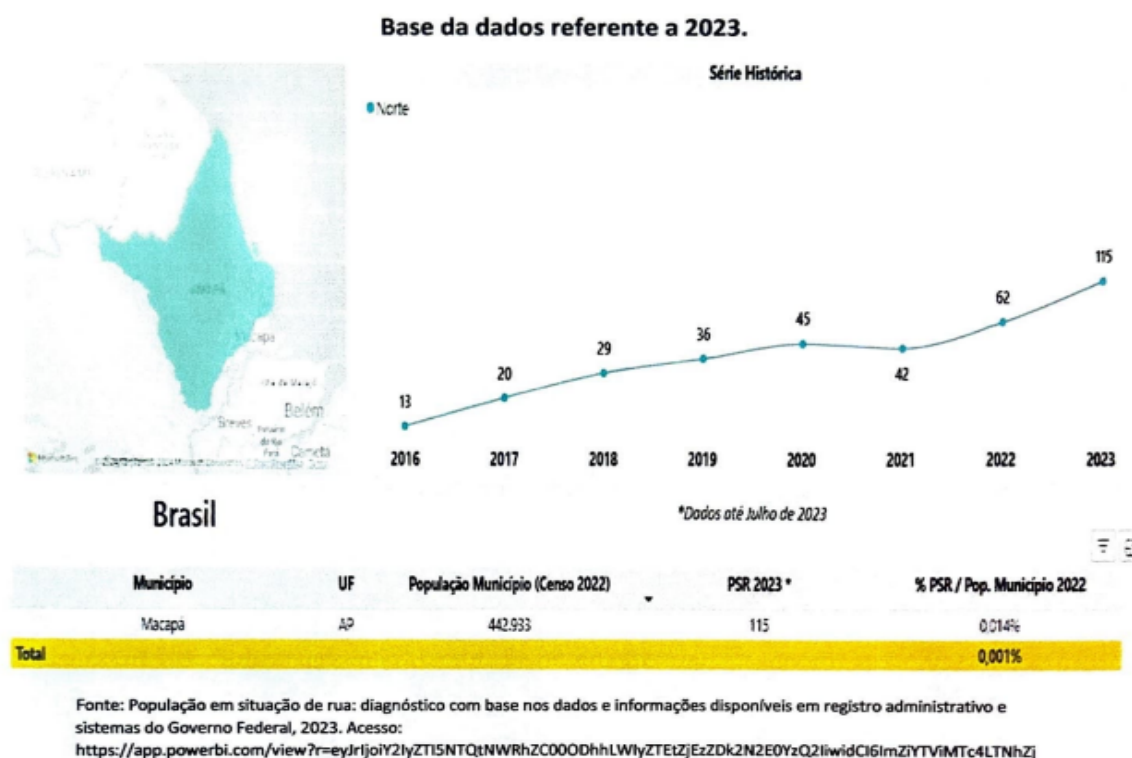
Gráfico 5 - Distribuição espacial da população em situação de rua na cidade de Macapá, por zona, ano de 2024



Fonte: Relatório Social/SEMAS, 2024.

A partir de registros de sistema do Governo Federal relativos aos serviços da Assistência Social, o relatório social apresentou a série histórica entre os anos de 2016 a 2023, em que se evidenciou o aumento gradual do número de população em situação de rua na cidade de Macapá. Esse valor correspondeu a um acréscimo de 13 para 115 indivíduos em um período de pouco menos de 7 anos, apresentando uma taxa de crescimento anual de 24,6%.

Figura 23 - População em situação de rua em Macapá no período de 2016 a 2023



Fonte: Relatório Social/SEMAS, 2024.

A partir das informações apresentadas observa-se um aumento do quantitativo de pessoas em situação de rua em Macapá, ao longo dos últimos anos, uma realidade que já é bastante presente no cenário das grandes cidades brasileiras. O aumento no número de pessoas em situação de rua em Macapá ressalta a necessidade da atuação do poder público para garantir a essas populações o acesso às condições de vida digna, principalmente no que diz respeito ao direito à habitação, que não será possível obter pelas vias do modelo mercadológico.

Por tratar-se de um grupo com peculiaridades bastante específicas - muitos não possuem documentação de identificação pessoal, há frequência de uso de substâncias psicoativas e de álcool, alguns com comportamentos agressivos, com

riscos a sua própria saúde - a inserção em políticas públicas requererá um trabalho em rede. Desse modo, seja garantido não somente o direito à habitação, mas também a um conjunto de direitos sociais mais amplos.

Um dado relevante destacado no referido relatório aponta que 28 (vinte e oito) pessoas em situação de rua foram incluídas para o recebimento do benefício de aluguel social. Outros 3 (três) foram contemplados com apartamentos no Conjunto Habitacional Miracema do PMCMV (PMM, 2024).

Conforme será discutido melhor na próxima seção, em relação ao benefício de aluguel, de antemão, observa-se uma ação positiva no tocante à inserção das pessoas em situação de rua em políticas públicas de assistência social e também habitacional. Porém, ainda se constitui em um percentual relativamente baixo para um público que necessita demasiadamente da assistência do poder público.

Na cidade de Macapá, não se identifica uma articulação e integração efetiva entre a política de assistência social e habitacional voltadas à inclusão das populações em situação de rua. Desse modo, em geral, inexistente uma demanda direcionada para esse público, sendo constatada apenas em casos isolados, a exemplo das situações apresentadas no relatório social da SEMAS.

Ao mesmo tempo, para esses grupos incluídos, tornam-se necessárias análises mais aprofundadas que permitam avaliar a efetividade da política pública, identificando, por exemplo, a ocorrência de retorno às ruas por motivos de adaptação ou de outros fatores relacionados à sua condição pessoal e financeira.

Em linhas gerais, no tocante à questão da financeirização da habitação da moradia, sabe-se tratar de um público que não se constitui como demanda cativa para os interesses de ampliação do capital. Mas sim, um segmento invisibilizado por grande parte das políticas públicas, principalmente, quando são os grandes capitais os maiores interessados.

Aliás, nas cidades capitalistas financeirizadas, a presença de pessoas em situação de rua sequer deve ser permitida. Por isso, os projetos de revitalização e requalificação urbana, no âmbito de embelezamento das cidades, resultam em expulsão desses indivíduos das áreas de interesse e de valorização do capital.

Em Macapá, embora ainda em número não muito elevado, quando comparado às grandes capitais, a presença das populações em situação de rua é bastante perceptível, principalmente daqueles que escolhem a região central para habitar. Nesses espaços urbanos, tem havido aumento de empreendimentos imobiliários de

grande porte, voltada às classes de renda média e alta, de maneira que a valorização dessas áreas tenderá a acarretar a expulsão de quem não pode pagar por elas.

De fato, não resta dúvida que, em Macapá, assim como nas demais cidades brasileiras, como acentua Rolembergue (2018), são as populações mais pobres que sofrem com as externalidades negativas resultantes do modelo de desenvolvimento imposto pelo capital imobiliário global nas cidades capitalistas financeirizadas.

Por fim, como destaca Rolnik (2015), a mercantilização da moradia resultante desse processo, por sua vez, afeta diretamente o direito à moradia ao promover o esvaziamento das políticas públicas na perspectiva de um bem social, a ser garantido a quem não consegue obtê-la de maneira autônoma, como é o caso das populações em situação de rua.

3.4.4 O benefício de aluguel social: alternativa ou falta de alternativa para quem não pode pagar por uma moradia adequada em tempos de financeirização da moradia?

Além das populações em situação de rua, existe um outro segmento populacional que merece atenção quando se analisa a questão habitacional em Macapá. Trata-se dos beneficiários de aluguel social, pessoas que também não possuem moradia própria e acabam recorrendo ao benefício eventual da política de assistência social do município.

Destarte, a política de assistência social estabeleceu a concessão de benefícios eventuais, caracterizado com uma modalidade de provisão no âmbito da Proteção Social Básica, de caráter temporário e suplementar, fundamentada nos princípios da cidadania e nos direitos sociais e humanos (Brasil, 2011).

Nesse sentido, o benefício eventual destina-se a atender indivíduos ou famílias impossibilitadas de custear, de forma autônoma, o enfrentamento de contingências sociais, consideradas aquelas que possam provocar riscos e fragilizam a manutenção ou a sobrevivência própria e da família (Brasil, 2011).

Com isso, o benefício eventual destacado, para fins deste trabalho, refere-se ao aluguel social. Trata-se de um benefício que concede um pagamento mensal a famílias ou indivíduos, para arcarem com despesas de aluguel de moradia, nos casos em que, em decorrência de caso fortuito ou de força maior, encontram-se de maneira temporária sem local para morar.

No município de Macapá, a Lei nº1.946/2011-PMM regulamenta a concessão de benefícios eventuais, entre eles, o de aluguel social. O prazo de concessão do benefício não deve ser superior a 3 (três) meses, admitindo uma única renovação por igual período. Neste caso, a prorrogação dependerá de estudos socioeconômicos realizados pelo profissional de Assistente Social da SEMAS, com registro no Conselho Federal de Serviço Social/CFESS (PMM, 2011a).

As informações acerca dos beneficiários do aluguel social em Macapá foram obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, com a Assistente Social responsável pelo acompanhamento e concessão do benefício de aluguel social e com a subsecretária municipal de Assistência Social de Macapá. Além disso, foram consultados registros dos beneficiários, por meio de planilhas fornecidas pela instituição.

Foram identificados, no ano de 2024, um total de 230 pessoas recebendo o benefício de aluguel social em Macapá, um aumento em relação ao ano de 2023, que correspondia a 173 pessoas.

De acordo com as informações prestadas pelas duas entrevistadas, para a concessão do benefício, o indivíduo ou as famílias precisam possuir renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, estarem inscritos no Cadastro Único do Governo Federal, apresentar o contrato de aluguel e passar pelo estudo socioeconômico realizado pela equipe social do município. Além disso, a inclusão no programa também pode ocorrer mediante situações emergenciais, como incêndios, enchentes, desmoronamentos, entre outros.

O valor do benefício concedido, atualmente, corresponde a R\$350,00, com o qual o beneficiário fica responsável de contratar diretamente com o proprietário o aluguel do imóvel. Trata-se de um valor irrisório, quando se analisa o preço médio de um aluguel em Macapá onde, em regiões centrais, um único quitinete pode chegar a custar R\$1.050,00 e, em áreas mais afastadas, até R\$700,50 por mês, conforme sites de anúncios locais.

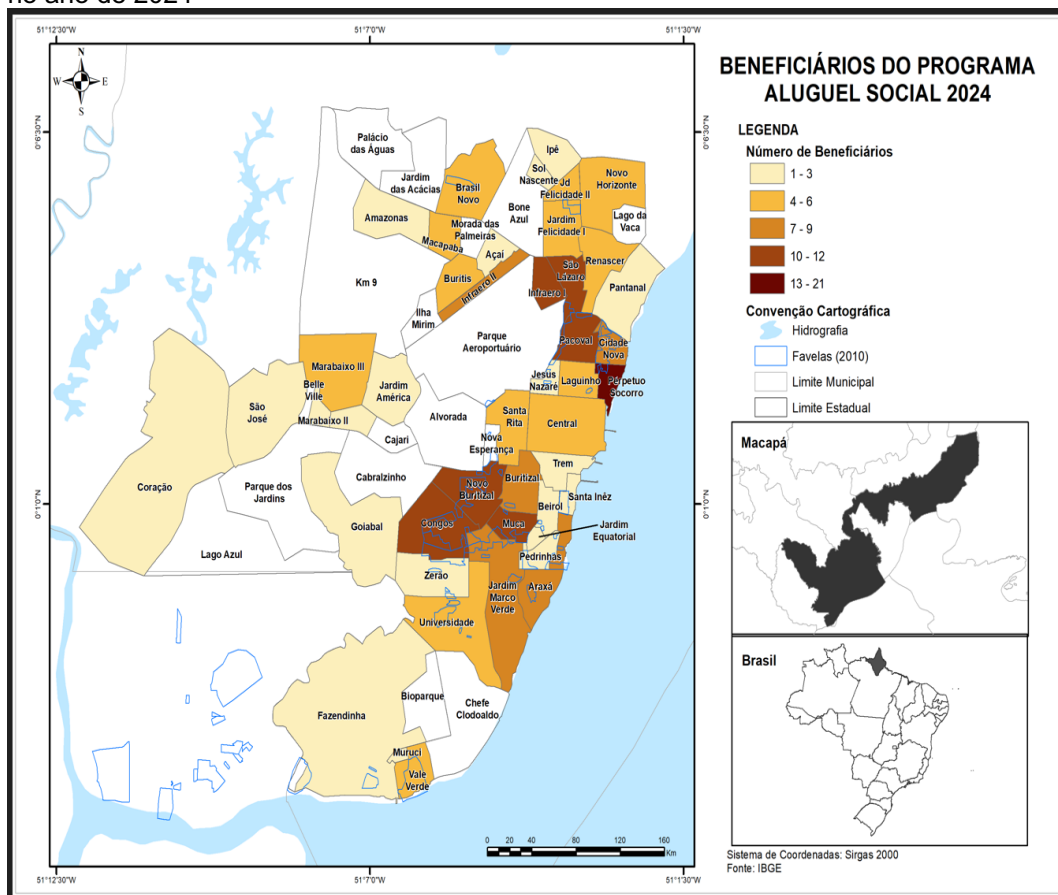
Nesse aspecto, o benefício concedido, com certeza, não será suficiente para garantir o aluguel de uma moradia com adequada localização e de boa qualidade, em áreas mais bem dotadas de infraestrutura urbana, o que só será possível encontrar em espaços mais periféricos da cidade, onde o valor do aluguel é mais barato, e muitas vezes em condições precárias de habitação. Ressalta-se, ainda, que, no caso do valor do aluguel ser superior ao benefício concedido, a responsabilidade de

complementação passa a ser do próprio beneficiário, conforme exposto no relato da Assistente Social, coordenadora do Programa de Aluguel Social:

[...] o valor repassado é de R\$350,00, a maioria dos aluguéis é R\$400,00 a R\$500,00, em média de R\$500,00. O valor que ultrapassar o valor do benefício, a família se responsabiliza, o valor repassado é de R\$350,00. Para achar um aluguel nesse valor é bem difícil.

A partir dos dados disponibilizados, foi possível identificar os bairros em Macapá com maior abrangência de beneficiários de aluguel social. Destacam-se entre eles: o bairro Perpétuo Socorro, que concentra cerca de 8,9% desse público, os bairros Infraero (I e II) com 6,6%, Congos e Novo Buritizal ambos com 4,9%, São Lázaro com 4%, Araxá e Jardim Marco Zero, cada um com 3,5%. Destaca-se, no entanto, que há uma expressiva distribuição desse público em pelo menos 69 bairros em Macapá, embora em proporções menores quando comparados aos apontados acima. A Figura 24, a seguir, apresenta a distribuição desse público pelos bairros de maneira sistematizada:

Figura 24 - Mapa de distribuição por bairros, na cidade de Macapá, dos beneficiários de aluguel social no ano de 2024



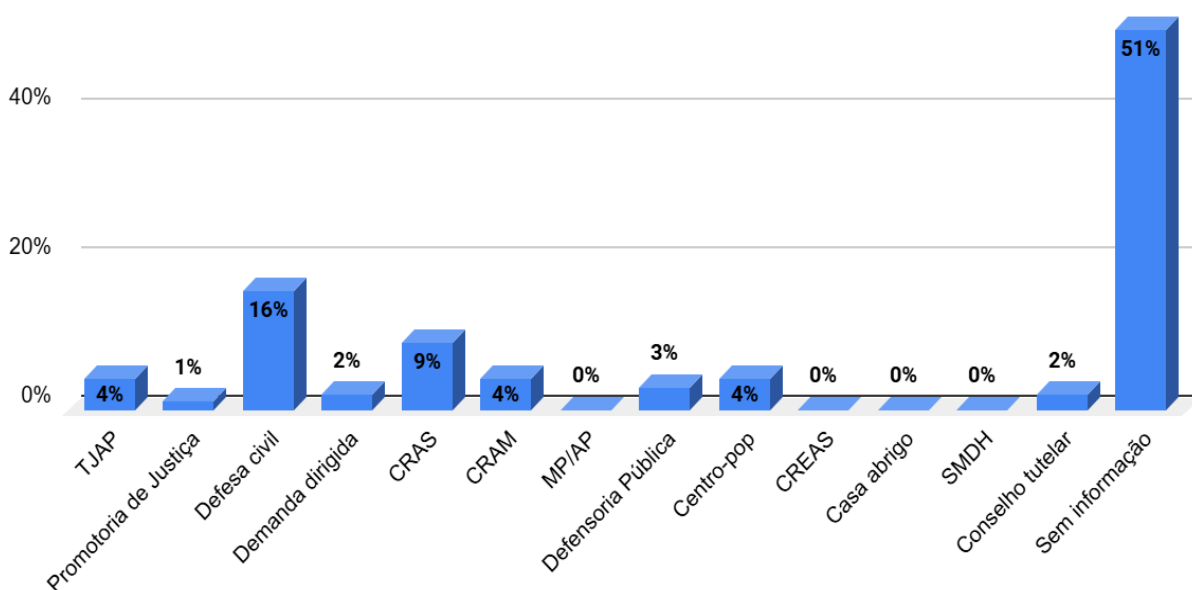
Fonte: Elaborada por Cristiane Santos, com base em informações obtidas na SEMAS, 2024.

Pelo exposto, observa-se a predominância desse público em bairros com grande concentração de áreas de favelas, a exemplo do Perpétuo Socorro, Congós, Araxá, Pacoval, Jardim Marco Zero, Novo Buritizal, entre outros. Desse modo, ratifica-se a tese de que esses indivíduos só conseguiram arcar com as despesas de moradia em locais considerados inapropriados e inadequados do ponto de vista da urbanidade.

Ainda neste cenário, a subsecretária apontou como dificuldade enfrentada pelos beneficiários a pouca disponibilidade de imóveis em Macapá para locação por meio do benefício do aluguel social. Essa limitação estaria relacionada, em grande parte, à recusa dos proprietários em firmar contrato com esse público, devido à recorrente demora no repasse dos pagamentos pela gestão municipal.

No tocante à procedência dos encaminhamentos dos usuários para inclusão no benefício, identificou-se as seguintes situações: 50,8% dos casos não havia registro de origem do encaminhamento; 16% ingressaram por demanda da Defesa Civil do Estado, geralmente em caso de sinistros, como incêndios, enchentes e riscos de desmoronamento das residências; 9,3% foram encaminhados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) - no município de Macapá existem atualmente 6 CRAS; 3,5% tiveram origem de requisições do Tribunal de Justiça do Estado, e o mesmo percentual de encaminhamentos foi identificado pelo Centro-POP e pelo Centro de Referência da Mulher (CRAM). Essas informações podem ser melhor visualizadas no gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Principais formas de encaminhamento dos beneficiários de aluguel social no Município de Macapá, ano de 2024



Fonte: Elaboração própria, PMM, 2024.

Já em relação ao perfil dos beneficiários do aluguel social, os dados indicaram maior predominância de mulheres, na condição de mãe solo ou encaminhadas em decorrência de vítima de violência doméstica. Além disso, foram identificadas pessoas em situação de rua, sendo atualmente, 3 (três) indivíduos contemplados na respectiva situação.

Os dados socioeconômicos, por sua vez, revelaram se tratar de indivíduos, em sua maioria, desempregados ou que trabalham como autônomos, apresentando uma renda de menos de 1 (um) salário-mínimo. Cita-se, ainda, a presença de beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família do Governo Federal.

Um estudo sobre a questão do benefício do aluguel social em Macapá faz-se importante quando se discute a problemática em torno da gestão da política habitacional, uma vez que esse público deveria, ao menos em tese, constituir-se em demanda dirigida para o recebimento de imóvel nos conjuntos habitacionais de moradia popular. São pessoas que necessitam de habitação e, portanto, fazem parte do déficit habitacional.

Observa-se, nesse aspecto, aquilo que Lavinhas e Gentil (2018) destacam como instrumentalização do direito à moradia conjuntamente com outros direitos sociais. Isso ocorre quando não se busca a resolutividade do problema, mas apenas propor medidas paliativas, de maneira a não interferir na dinâmica imposta pelo sistema econômico na sua geração de lucro.

Nesse contexto, também não se identifica a existência de trabalho intersetorial entre a política de assistência social e a habitacional em Macapá. Tal lacuna compromete a efetividade do direito à moradia, ao passo que se priorizam medidas contingenciais, incapazes de responder de forma estrutural às necessidades habitacionais dessas populações. Trata-se de grupos já extremamente violentados na garantia da sua dignidade humana, situação agravada em contexto de financeirização da habitação, em que são intensificados os processos de espoliação dos direitos sociais básicos.

Assim, a partir dos dados levantados na SEMAS e nas secretarias de habitação, não foi possível identificar a existência de uma política de encaminhamento dos beneficiários de aluguel social para compor a demanda dirigida dos habitacionais do PMCMV. A mesma situação ocorre em relação às pessoas em situação de rua, como já apontado anteriormente.

Tal fato é evidenciado até mesmo quando se trata de conjunto habitacional

gerido pela própria gestão municipal, como é o caso dos dois habitacionais do PMCMV, o Residencial São José e o Residencial Açucena. Nestes, não se realizou um trabalho visando inserir essas populações na política habitacional local. É importante destacar que não existe uma obrigatoriedade de inserção desse grupo na demanda dirigida a compor os beneficiários do PMCMV, porém é um público que se apresenta em situação de extrema vulnerabilidade social e que, ao final do benefício, estará novamente desassistido e dificilmente conseguirá acessar a moradia pela via mercadológica.

Quando se fala em demanda dirigida, faz-se referência ao público que, por determinadas especificidades de condições de moradia, poderá ser contemplado como uma moradia nos conjuntos habitacionais do PMCMV, limitados até 50% das unidades contratadas e não entregues (Brasil, 2009). Em Macapá, em geral, tem sido relacionada às situações de sinistros e de remanejamento de áreas de riscos. Nesses contextos, é possível que algum beneficiário de aluguel social seja, eventualmente, incluído e contemplado com alguma moradia.

Esse foi o caso em que um total de 14 (quatorze) pessoas remanejadas da Feira do Ana Nery, no bairro do Perpétuo Socorro, incluídas no aluguel social desde o ano de 2020, e de 7 (sete) pessoas da região do Igarapé Mirim, estes, por sua vez, recebem o benefício desde 2018 - inclusive são as únicas exceções aos 6 (seis) meses de concessão do aluguel social - mediante a medida judicial promovida pelo Ministério Público Estadual. Foram beneficiadas com apartamentos no Conjunto Habitacional Miracema, no ano de 2024.

Na mesma oportunidade, o município de Macapá realizou o encaminhamento dos demais beneficiários do aluguel social constantes no cadastro do ano de 2023, no total de 175 pessoas. De maneira exitosa foi realizada a inserção de um total de 100 famílias desta relação para o recebimento de um imóvel do PMCMV no Residencial Miracema. Apesar de considerado um avanço na gestão da política, constitui-se como exceção ao processo de atendimento dessas populações. Tal fato pode ser evidenciado conforme o relato da subsecretária municipal de assistência social.

O Miracema foi um dos últimos que o Governo Federal finalizou, e mediante ação judicial, pela promotoria de habitação do Ministério Público, acionou o município e o Estado, porque a política estabelecida era a que estava sendo construída o habitacional, e assim se vislumbrou, tá, você está aqui identificada para ganhar um apartamento, porém existem regras que você precisa se enquadrar, se você não levar a certidão de nascimento você fica fora, porque são as regras da CEF, independente você vai ficar na rua, e você

precisa entregar toda a documentação, e aí a gente teve 100, o município conseguiu demandar 100 famílias que foram absorvidas pelo Miracema que é do MCMV do Estado, aí a gente teve essas famílias que foram embora do aluguel social, foi uma grande ajuda, mas aí já vieram outras famílias.

Complementou a assistente social:

Esses novos já entraram com essa perspectiva de serem encaminhadas para o habitacional, sendo que necessariamente não é vinculado a essa questão, foi uma decisão judicial e que teve essa articulação. A situação é tão crítica que eles deixam passar um tempo e pedem de novo para serem incluídos no benefício.

Como exposto, prevalece a inexistência de procedimentos e de encaminhamentos desses indivíduos ou famílias que não possuem moradia, para constituírem-se ao menos como demanda dirigida na aquisição de unidade habitacional em programas de moradia popular, vindo a ocorrer apenas em situações esporádicas ou excepcionais, a exemplo de medidas judiciais, como foi apresentado. É bem verdade que aquisição do imóvel requererá, além da disponibilidade, outros fatores de ordem econômica e também processual, como a existência de documentação pessoal. Nesse contexto, faz-se necessário o trabalho mais efetivo e integrado entre as diversas políticas públicas para a garantia do exercício pleno da cidadania desses indivíduos em oposição ao modelo de mercantilização dos direitos sociais, incluindo a habitação.

Destaca-se, portanto, a importância de se atentar para esse segmento populacional em Macapá, com crescente necessidade de obtenção de moradia, mas que é apenas assistido temporariamente e de forma precária. O valor do benefício concedido de R\$350,00 revela-se insuficiente para garantir o acesso a uma moradia digna. Ao término do benefício, muitas dessas pessoas tendem a retornar às ruas ou para outras situações ainda mais degradantes de habitação. Nesse contexto, configuram-se os processos de espoliação urbana em clara oposição à garantia do direito à moradia.

Por fim, retoma-se Pereira (2022) ao destacar tratar-se de um processo de espoliação a que as populações mais pobres são submetidas, em contexto de financeirização da produção das cidades, quando o imóvel funciona como um capital gerador de renda.

4 MORADIAS A MAIS OU MORADIAS A MENOS: DISCUSSÃO ACERCA DO DÉFICIT HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DE MORADIAS NO CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO

Como já discutido, a negação do direito à moradia para segmentos populacionais de baixa renda apresenta-se como um indicativo alarmante das profundas desigualdades estruturais presentes nas sociedades brasileiras. Essa exclusão, por sua vez, resulta em impactos significativos na qualidade de vida dessas populações.

Em contexto recente, a pandemia da covid-19, no ano de 2020, escancarou, mais uma vez, a existência de padrões de desigualdades e de deficiências existentes na habitação e nas cidades. Fato mais evidenciado em se tratando dos assentamentos precários, onde coexistem ao mesmo tempo velhas e novas vulnerabilidades. É nesse aspecto que, segundo Ziccardi (2021, p. 16):

[...] os modos de vida e a configuração das cidades atuais aumentam o hiato de pobreza evidenciado pela pandemia e expresso pelos “altos custos gerados por um padrão de urbanização marcado por grandes desigualdades no acesso e na qualidade dos bens e serviços urbanos.

Assim, uma das principais facetas da desigualdade habitacional reflete-se no aumento do déficit habitacional e na inadequação dos domicílios. O primeiro é medido com base em aspectos quantitativos, quando se identificam moradias impróprias do ponto de vista urbanístico. O segundo, em aspectos qualitativos, relativo aos padrões mínimos de qualidade do habitat.

Na sequência desta tese, este capítulo tem como objetivo abordar e discutir a conceituação e a construção metodológica do déficit habitacional, com foco na diferenciação do déficit quantitativo e qualitativo. Essa explicação faz-se importante para embasar as discussões posteriores acerca da produção habitacional do Minha Casa Minha Vida, especialmente no que se refere à sua efetividade no enfrentamento do déficit de moradias, com foco específico na realidade da cidade de Macapá/AP.

Além disso, discute-se a existência de imóveis vagos nas cidades brasileiras em contraposição à crescente demanda por moradias. Essa contradição revela uma lógica urbana excludente, marcada pela mercantilização do solo e pela ineficiência das políticas públicas em promover o uso social da propriedade urbana. Desse modo, contribui-se para a reprodução da desigualdade no acesso à moradia e para a

expansão de assentamentos precários nas periferias das cidades brasileiras.

Para a construção desta análise, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, fundamentada nas discussões teóricas de Santana (2020), Maricato (1997), Cardoso (2016), Bonduki (1998), Rodrigues (2011a), Rosembach (2014), Martins (2007), Lima, (2018), Souza (2018), Carneiro e Silva (2020), entre outros. Trata-se de autores que apresentam importantes contribuições no campo de estudos do déficit habitacional e, de maneira mais ampla, para a compreensão das políticas urbanas relacionadas à habitação.

Além disso, recorreu-se à pesquisa documental, com destaque para o Relatório do Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro (FJP, 2024) e os dados do Ministério das Cidades (2024), referentes à quantidade de unidades habitacionais produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tanto em âmbito nacional quanto especificamente na cidade de Macapá/AP.

4.1 A precariedade e a informalidade habitacional no Brasil: conceitos e caracterizações

Cardoso (2016) destaca que o processo da informalidade e da precariedade habitacional pode se expressar basicamente de duas maneiras distintas. A primeira como decorrente da ação dos próprios mecanismos de mercado, quando se evidencia o desrespeito às normas e aos padrões mínimos de habitabilidade previstos nas leis urbanísticas. Tal dinâmica pode ser observada, por exemplo, quando os agentes econômicos disponibilizam a preços baixos, terras ou unidades habitacionais, como ocorre no caso dos cortiços e dos loteamentos periféricos, para populações de menor renda e com relações de trabalho de caráter eventual.

A segunda forma está relacionada às ocupações espontâneas de terras ou de móveis vazios, a ocorrer de maneira organizada ou não, mas que, posteriormente, possibilitará o funcionamento de mecanismos informais de mercado, dessas mesmas moradias, através da compra, da venda ou do aluguel.

Especificamente em relação à precariedade habitacional, suas modalidades e diferentes escalas, manifestam-se por meio de ocupações de favelas e cortiços, de loteamentos clandestinos e/ou irregulares e dos conjuntos habitacionais públicos degradados. Apesar de nomenclaturas diferenciadas, esses espaços compartilham, de modo geral, características comuns, como condições de moradia inadequadas e

inseguras, seja do ponto de vista urbanístico ou ambiental (Costa, 2016).

As favelas ou similares caracterizam-se como assentamentos originados de ocupações irregulares de terra pública ou privada, apresentando tipologias de construção em desconformidade com os padrões mínimos definidos pela legislação urbana. Nesses espaços, predominam a insegurança da posse, a inexistência ou a insuficiência de infraestrutura de serviços e de padrões urbanísticos sem qualquer tipo de qualidade construtiva. Com isso, constituem-se como formas de moradia de condições mais degradantes em termos de assentamentos precários (Cardoso, 2016).

Os cortiços, por sua vez, são caracterizados como moradias de aluguel. De forma geral, apresentam-se constituídos com um único cômodo, distribuído entre sanitário e outras instalações coletivas. Para Cardoso (2016), esse modo de habitação é decorrente da subdivisão de antigas edificações localizadas nas áreas centrais, as quais passaram por transformação de uso e/ou deixaram de possuir centralidade econômica nas cidades.

Os loteamentos correspondem às formas de parcelamento do solo, com a atuação direta do agente econômico privado, o qual é o responsável pela subdivisão e a venda. Nesse caso específico, Cardoso (2016) aponta a ocorrência de dois processos distintos relacionados à precariedade habitacional: a irregularidade e a clandestinidade. O primeiro corresponde ao não cumprimento integral das normas urbanísticas, mesmo quando há início do processo de licenciamento pelas empresas responsáveis. O segundo refere-se à inexistência de registro oficial dos terrenos perante ao órgão municipal, não possuindo, desse modo, autorização para a construção.

Quanto à nomenclatura de conjuntos habitacionais degradados, trata-se aqui, especificamente, das habitações de interesse social, construídas pelo poder público, as quais não tiveram seus procedimentos de titulação concluídos. Desse modo, persiste uma situação de informalidade dos moradores, além de apresentarem problemas de precariedade construtiva e ausência de manutenção dos empreendimentos (Cardoso, 2016).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, mais particularmente até o Censo Demográfico de 2010, fazia uso do conceito de *aglomerado subnormal* para caracterizar os assentamentos precários existentes no Brasil. Assim, classificavam-se como aglomerados subnormais, o conjunto de habitações, com um mínimo de 51 unidades, de ocupação ilegal de terrenos públicos ou privados, com

carência de serviços públicos básicos e de padrão urbanístico irregular ou localizados em áreas de ocupação restrita (Cardoso, 2016). A partir de 2022, o termo foi substituído por favelas e comunidades urbanas, por se compreender que a denominação anterior era por demais pejorativa, com estigmas para os moradores.

Ainda relativo à conceituação de assentamentos precários no Brasil, o Ministério das Cidades, órgão responsável pelo planejamento da política habitacional no país, caracteriza como: a) espaços predominantemente de uso residencial, ocupados, em sua maioria, por população de baixa renda; b) moradias com elevado número de carências e inadequações, a exemplo de ausência de infraestrutura, saneamento, irregularidade fundiária; c) localização distanciada do centro das cidades; d) atendimento de transporte público ineficiente para atender à demanda; e) ausência ou baixo atendimento na oferta de serviços públicos e sociais; f) terrenos localizados em áreas de riscos, sujeitos a deslizamentos, alagamentos e entre outros; g) excessivo adensamento nas moradias, com presença de insalubridade e baixa qualidade construtiva da habitação; h) terrenos localizados em áreas de extrema vulnerabilidade social, com forte presença de situações de violência e de tráfico (Brasil, 2010).

Os assentamentos precários também se classificam conforme o grau de consolidação: consolidados, consolidáveis e não-consolidáveis. Os assentamentos consolidados são aqueles já integrados do ponto de vista urbanístico e nos quais contam com no mínimo infraestrutura urbana básica. No entanto, ainda enfrentam a ausência de processos de regularização fundiária e demandam acesso a programas de pós-ocupação, bem como ampliação na oferta de serviços e de equipamentos públicos e sociais (Brasil, 2010).

Os assentamentos precários consolidáveis incluem áreas já ocupadas que, a princípio, apresentariam condições favoráveis à implementação de processos de recuperação urbanística e ambiental, de reordenamento urbano e de regularização fundiária. Em tese, essas intervenções podem ser realizadas sem a necessidade de remoção da população residente. Porém, a realocação não é um processo totalmente descartado em caso de situações de risco. Com isso, visa-se a atender às exigências legais relacionadas à ocupação do solo ou ainda possibilitar a execução de intervenções urbanísticas que demandem o desadensamento das respectivas áreas (Cardoso, 2016).

Os assentamentos não-consolidáveis, por sua vez, são considerados

irrecuperáveis do ponto de vista ambiental e urbanístico. Isso, demasiadamente, inviabiliza a realização de ações de reordenamento urbano nessas localidades. Assim, correspondem a terrenos insalubres e situados em áreas de risco, como os aterros sanitários, as zonas de preservação ambiental, as faixas de oleodutos ou as regiões inseridas no sistema viário estrutural da cidade. Nesses casos, os núcleos urbanos devem ser alvo de intervenções voltadas à remoção ou ao reassentamento da população residente (Cardoso, 2016).

A partir do exposto, observa-se que a compreensão da precariedade habitacional é uma questão fundamental no âmbito da discussão do direito à moradia, justamente por retratar as inadequações existentes nos domicílios. Esses fatores constituem-se como impeditivos para o alcance de um patamar básico de qualidade habitacional e, com isso, aprofundam as desigualdades e os processos de exclusão nessas localidades.

Nesse cenário, de acordo com o Censo Demográfico 2022, estima-se que no Brasil existam mais de 10 mil favelas e comunidades urbanas, nas quais vivem 16,6 milhões de pessoas, o equivalente a 8% da população brasileira (IBGE, 2023). A nível mundial, os dados levantados pela ONU-Habitat (2022), estimam que, atualmente, vivem em favelas e assentamentos informais cerca de um bilhão de pessoas.

Rosemback (2014), ao discutir a problemática da precariedade habitacional, aponta-a como decorrente de múltiplas dimensões. Nesse contexto, os fatores englobam aspectos como a insegurança física dos moradores ou da posse do imóvel, o alto custo com aluguel, a violação de valores culturais, a ausência ou precariedade de infraestrutura e serviços públicos, a inadequação do tamanho das unidades habitacionais frente ao número de moradores, a baixa qualidade construtiva e a insalubridade das moradias, entre outros aspectos.

Esse conjunto de fragilidades contribui diretamente para o aumento do déficit habitacional, tanto em sua dimensão quantitativa - que expressa a necessidade de construção de novas moradias - quanto qualitativa, que inclui as famílias que vivem em condições precárias, como em favelas, cortiços e outras formas de habitação inadequadas.

Dessa forma, é fundamental reconhecer que a superação da precariedade habitacional e a garantia do direito à moradia adequada dependem, em última instância, da efetiva produção e transformação do espaço urbano em contraposição ao modelo mercantil-rentista, que historicamente marcou o desenvolvimento das

idades brasileiras. Os efeitos, por sua vez, têm se manifestado no agravamento contínuo do déficit habitacional.

4.2 A problemática do déficit habitacional no Brasil: diferenças entre o déficit quantitativo e o déficit qualitativo

No Brasil, a Fundação João Pinheiro (FJP) produz indicadores importantes acerca da situação dos assentamentos precários no país. De acordo com a FJP, são dois os componentes a serem analisados para a compreensão da problemática habitacional, o “Déficit Habitacional”, abordagem quantitativa, e a “Inadequação de Moradias”, abordagem qualitativa.

O estudo desses dois indicadores é essencial para a compreensão e caracterização da situação dos assentamentos precários no país, pois abrange não apenas o déficit habitacional, mas também aspectos que afetam diretamente a qualidade das moradias. Esses dados fornecem subsídios fundamentais à formulação de políticas públicas habitacionais.

4.2.1 O déficit quantitativo: a necessidade de reposição de estoques de habitações

O déficit quantitativo corresponde às deficiências no estoque de unidades habitacionais, seja por reposição seja por incremento. Assim sendo, compreendem as moradias, sem condições de habitabilidade, em função da precariedade na construção ou do desgaste na estrutura física da unidade e, com isso, necessitam ser repostas (FJP, 2024).

Por consequência, a necessidade de acréscimo de estoque de moradias seria decorrente, principalmente, de fatores como: a coabitação familiar (mais de três pessoas convivente por cômodo); a existência de casas ou de apartamentos ocupados por famílias de baixa renda com grande densidade; a dificuldade no pagamento do aluguel com comprometimento da renda em áreas urbanas; e da presença de moradias em imóveis e áreas sem fins residencial (FJP, 2024).

Em linhas gerais:

Déficit Habitacional: reúne os domicílios que devem ser substituídos em razão de precariedades graves não passíveis de equacionamento

com ações de correção ou melhorias, e a necessidade de provisão de novas habitações em função de problemas socioeconômicos específicos, sendo os principais, na atualidade, a coabitação involuntária e o ônus excessivo com aluguel em áreas urbanas. Refere-se ao dimensionamento do estoque de domicílios (CDHU, 2022, p. 5).

Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Fundação João Pinheiro (FJP) estima o déficit habitacional a partir dos seguintes componentes, nesta ordem: habitações precárias - que englobam domicílios improvisados e rústicos; coabitação - representada pelo subcomponente “cômodo”; e, por fim, o ônus excessivo com aluguel urbano e o adensamento excessivo em domicílios alugados (FJP, 2024).

A metodologia de cálculo adota uma lógica hierárquica, na qual cada domicílio é analisado sequencialmente conforme os critérios estabelecidos. Caso não se enquadre no primeiro, passa-se ao próximo, até alcançar o último critério - o adensamento excessivo em domicílios alugados. Ressalta-se que, no caso do indicador referente ao número de famílias conviventes, não se aplica essa hierarquia. Nesse ponto específico, o domicílio é contabilizado independentemente de já ter sido classificado em outro componente do déficit habitacional.

O encerramento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2016 e sua substituição pela PNAD Contínua resultaram em mudanças na coleta de informações sobre os domicílios. Com a nova abordagem, o IBGE deixou de levantar dados específicos sobre domicílios improvisados. Com isso, a FJP passou a fazer uso dos dados do Cadastro Único da Assistência Social, a partir do ano de 2017.

O CadÚnico agrega informações mais abrangentes das condições de moradia das famílias de baixa renda, de maneira a possibilitar a identificação mais precisa dos domicílios improvisados, a exemplo de construídos com materiais reaproveitados ou localizados em estruturas temporárias. Dessa forma, possibilitou-se um aprimoramento da estimativa do déficit habitacional, principalmente relativos às habitações precárias.

Ressalta-se, no entanto, a partir de novembro de 2021, a identificação de crescimento significativo no número de famílias unipessoais cadastradas no CadÚnico, com impactos nas estimativas dos domicílios improvisados. Assim, de maneira a mitigar os efeitos, a FJP propôs, na estimativa de 2022, a exclusão das famílias unipessoais cadastradas após essa data, visando manter a precisão dos dados.

Outras mudanças metodológicas foram implementadas pela instituição para o cálculo do déficit habitacional, incluindo: a) no caso da coabitação, as famílias secundárias só são computadas quando o domicílio apresentar adensamento; b) em relação ao ônus excessivo com aluguel urbano, os domicílios localizados em áreas de expansão urbana passaram a ser classificados como rurais e, portanto, não são mais incluídos; c) no cálculo do adensamento excessivo, os domicílios alugados deixaram de ser considerados (CDHU, 2022).

É óbvio que essas mudanças metodológicas apresentam vantagens e desvantagens na estimativa do déficit habitacional. Pois, ao mesmo tempo em que possuem o potencial de tornar o estudo do déficit habitacional mais adaptado à conjuntura atual, a exemplo do ônus excessivo com aluguel, que ao reclassificar as áreas de expansão urbana como rural, possibilita refletir de maneira mais precisa as condições de habitações no campo, por outro, também podem impor desafios em relação à comparação de dados e compreensão de realidades particulares. É o caso relativo à exclusão dos domicílios alugados no cálculo do adensamento excessivo, podendo levar a interpretação de uma subestimação da sobrecarga habitacional nas áreas de aluguel.

Especificamente relativo ao componente da habitação precária, corresponde à existência de habitações irrecuperáveis e/ou mesmo quando há necessidade de construção de novas moradias, principalmente pelo fato de estas constituírem-se como domicílios compartilhados ou coabitados, refletindo a necessidade de reposição de moradias (FJP, 2024).

Assim, para o cálculo da habitação precária, são computados dois componentes: os domicílios rústicos e os improvisados. No primeiro, enquadram-se os domicílios não constituídos de parede de alvenaria ou madeira aparelhada, mas sim com madeira aproveitada e/ou taipas sem revestimento. Nessa situação, os moradores ficam suscetíveis a risco de contaminação por doenças ou com desconforto na moradia.

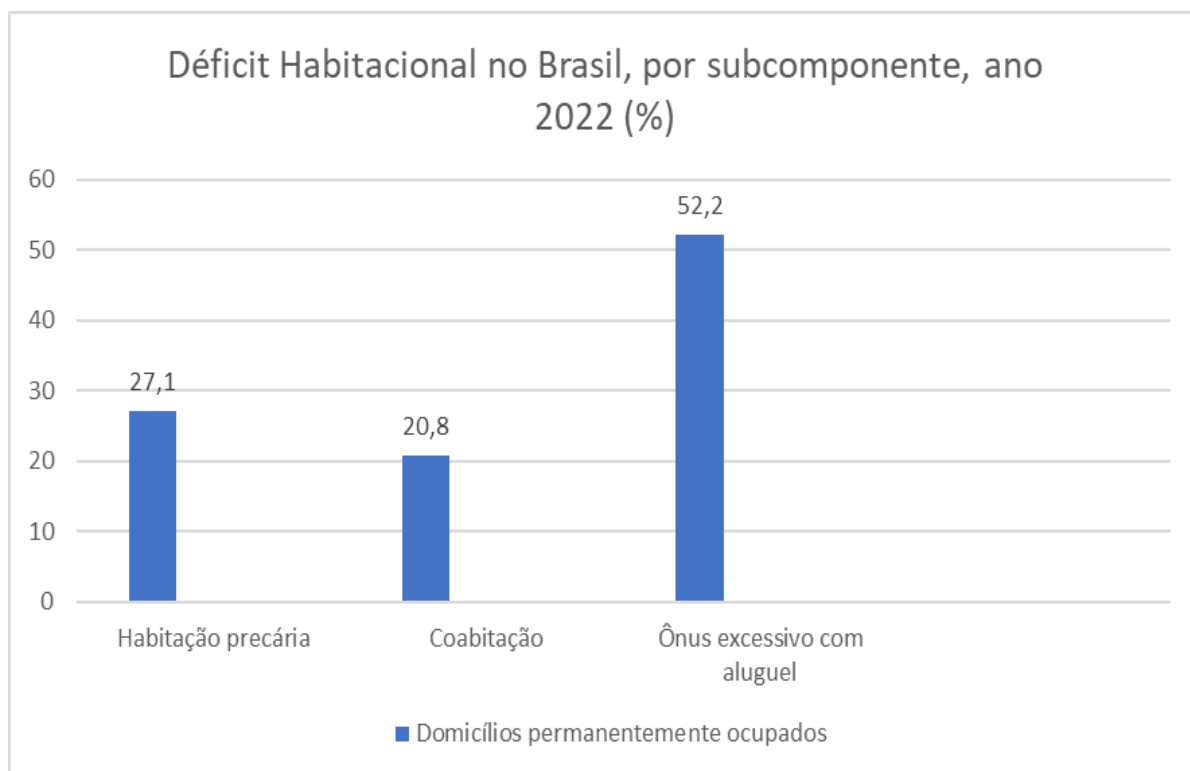
Já no segundo caso, os domicílios improvisados são os imóveis não construídos, de maneira inicial, para fins de atendimento residencial, mas que passaram a ser utilizados como alternativa de habitação, a exemplo dos viadutos, dos vagões de trem, das barracas, das tendas, das carroças e dos edifícios em construções. Desse modo, para a FJP (2024), tanto os domicílios rústicos quanto os improvisados são considerados como déficit quantitativo, pois são irrecuperáveis e

necessitam ser repostos.

No entanto, na análise do déficit habitacional, os dados referentes às unidades domésticas conviventes e ao ônus excessivo com aluguel destacam-se como os principais responsáveis pelo aumento expressivo do déficit quantitativo, especialmente entre 2011 e 2022. Aliás, desde 2011, o ônus excessivo com aluguel representa, isoladamente, o componente de maior peso no cálculo do déficit, superando os demais (FJP, 2024).

Os dados mais recentes, referentes ao ano de 2022, indicam que o déficit habitacional no Brasil alcançou 6.215.313 domicílios, equivalente a 8,3% do total de habitações permanentemente ocupadas no país. Em comparação com o ano de 2019, quando o déficit era de 5.964.993 moradias, observa-se um crescimento absoluto de aproximadamente 4,2%, uma tendência de aumento do déficit habitacional ao longo dos anos. O gráfico a seguir apresenta os dados por subcomponente em relação ao déficit total.

Gráfico 7 - Déficit habitacional no Brasil, por subcomponente, ano 2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, dados FJP (2024).

Observa-se que o componente "ônus excessivo com aluguel urbano" - que abrange famílias com renda domiciliar de até três salários mínimos e mais de 30%

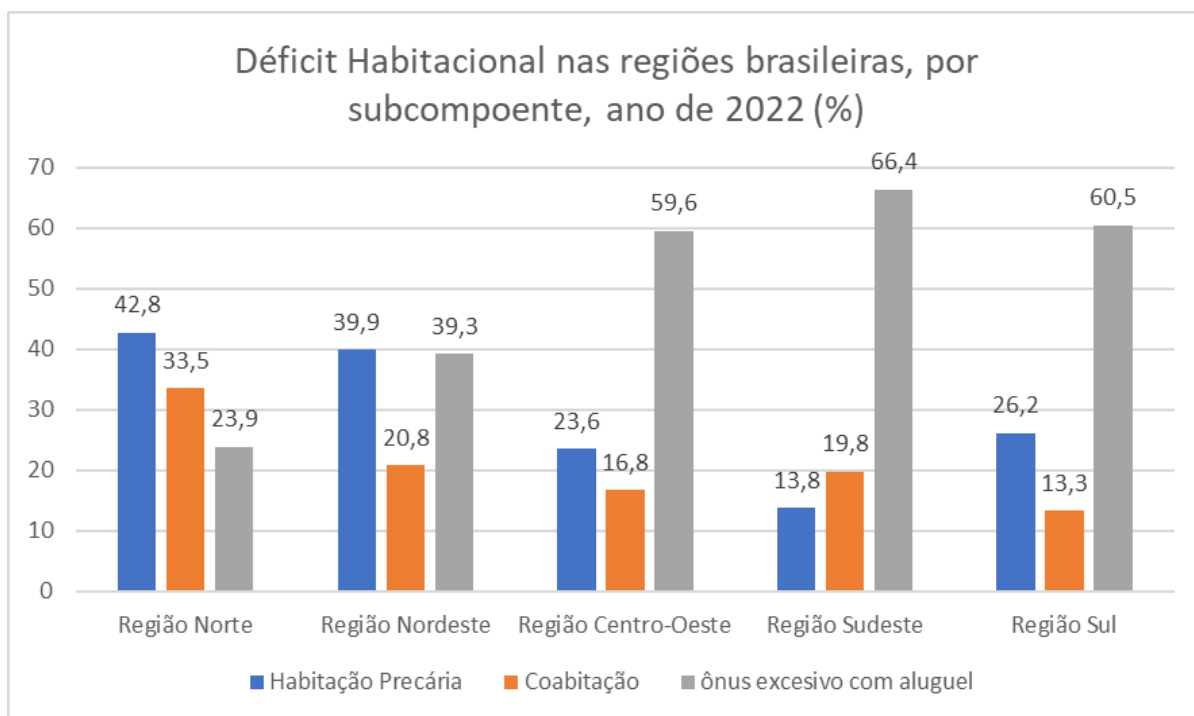
dessa renda comprometida com o pagamento de aluguel - representa 52,20% do total do déficit habitacional no país, configurando-se como o maior percentual entre todos os componentes (FJP, 2024). Tal dado suscita reflexões sobre a efetividade da política habitacional, ao evidenciar a existência de um segmento populacional sem moradia própria, cuja renda, já limitada, é majoritariamente consumida com despesas de aluguel, comprometendo, assim, a qualidade de vida dessas famílias.

A situação se agrava ainda mais pelo fato de que o núcleo do déficit habitacional se concentra nas famílias com renda de até R\$2.640,00. Esse público corresponde a 74,5% dos beneficiários previstos na Faixa 1 da política habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No entanto, a quantidade de unidades habitacionais efetivamente destinadas a esse grupo ficou abaixo do que havia sido previsto no lançamento do programa.

Em nível de regiões, os maiores quantitativos do déficit habitacional encontram-se na Região Sudeste com 2.443.642 domicílios (38,47%), seguido da Região Nordeste com 1.761.032 domicílios (28,38%), da Região Norte com 773.329 domicílios (13,2%), da Região Sul com 737.626 (11,9%) e da Região Centro-Oeste com 499.685 (8,05%), respectivamente (FJP, 2024).

A análise dos subcomponentes do déficit habitacional por região permitiu identificar a habitação precária - caracterizada por domicílios improvisados ou rústicos - como o principal fator do déficit nas regiões Norte e Nordeste, com percentuais de 42,8% e 39,9%, respectivamente. Essas regiões se destacam pela expressiva presença de déficit habitacional em áreas rurais. Nas demais regiões do país, por outro lado, o componente predominante foi o ônus excessivo com aluguel (FJP, 2024), conforme ilustrado a seguir:

Gráfico 8 - Déficit habitacional nas regiões brasileiras, por subcomponente, ano de 2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, dados FJP (2024).

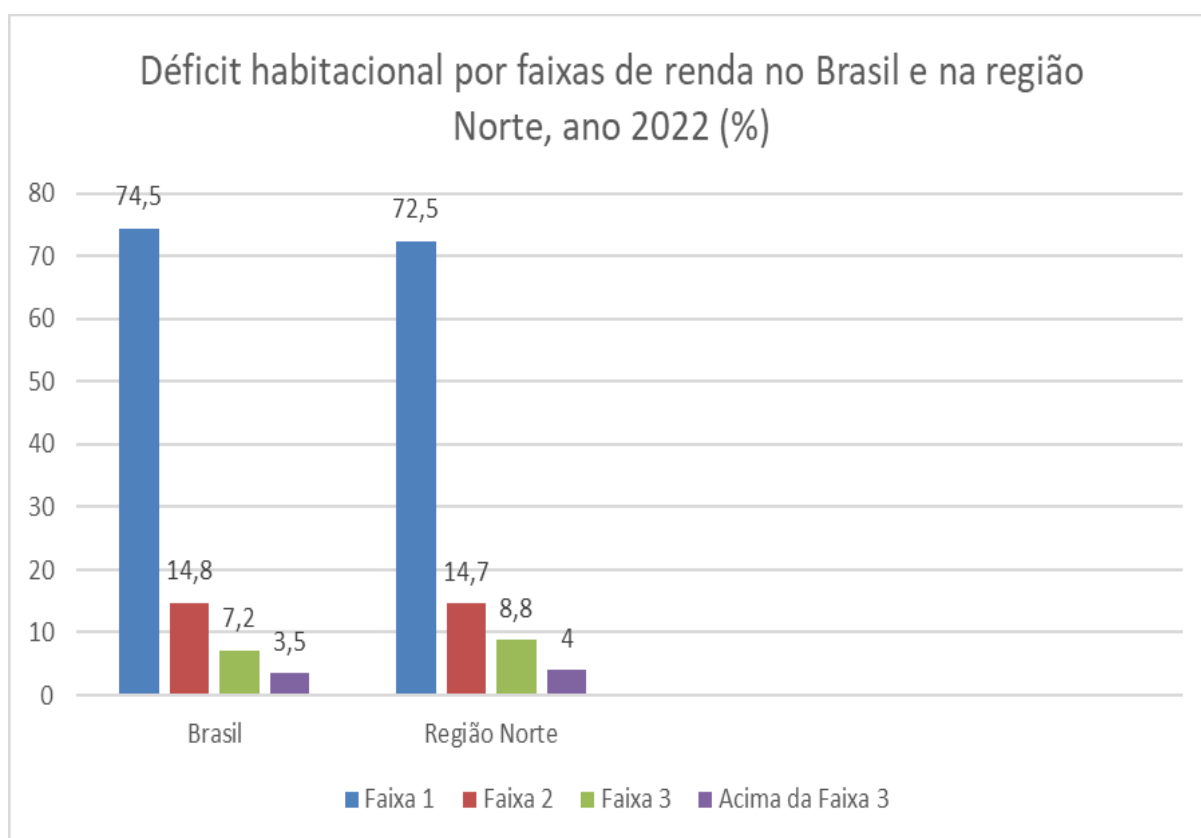
A análise do gráfico por regiões revela que o componente relacionado ao gasto excessivo com aluguel é o mais expressivo no cálculo do déficit habitacional nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. A exceção ocorre na região Norte, e com uma pequena variação na região Nordeste quando comparado ao componente de habitação precária. Diante desse cenário, torna-se fundamental o desenvolvimento de políticas públicas habitacionais que assegurem o acesso à moradia para essas populações, promovendo maior proteção contra despejos e reduzindo o comprometimento da renda familiar com o aluguel. Isso permitiria o redirecionamento de recursos para outras necessidades essenciais, contribuindo para a melhoria das condições de vida dessas famílias.

No caso da Região Norte, onde a habitação precária apresentou-se com maior relevância, torna-se fundamental a disponibilização de novos estoques de moradias. Os dados levantados demonstraram a existência de pessoas em situação inadequada de habitação, seja por meio das condições precárias das residências seja por utilizarem formas improvisadas. Assim, um olhar atento para essas questões deve permear a formulação da política pública de habitação nesses territórios, sem perder de vista os demais componentes do déficit habitacional.

Em relação ao déficit habitacional por faixa de renda, identificou-se que no

Brasil a Faixa 1 do PMCMV constitui-se como a maior parcela do déficit habitacional 74,5%. Por outro lado, a Faixa 2 engloba apenas 14,8%, a Faixa 3 equivale a 7,2% e acima da Faixa 3 corresponde percentual de 3,5% (FJP, 2024). O mesmo cenário ocorre na Região Norte, no qual a Faixa 1 concentra 72,5% do déficit habitacional. As demais faixas, 2, 3 e acima da 3, apresentam o total de 14,7%, 8,8% e 4%, respectivamente. As informações apresentam-se sistematizadas no gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Déficit habitacional por faixas de renda no Brasil e na região Norte, ano 2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, dados FJP (2024).

Os dados ratificam a tese de que o cerne do déficit habitacional se encontra nas populações de menor renda, correspondente de 0 a 3 salários mínimos. Tal concentração evidencia a insuficiência das políticas públicas habitacionais no atendimento efetivo a esse segmento populacional, que enfrenta dificuldades no acesso à moradia em decorrência de suas limitações financeiras e também pela escassez de oferta de habitação compatível com as suas capacidades de pagamento. Esse cenário constitui-se ainda mais desafiador em um contexto de financeirização da moradia, no qual prevalecem os interesses econômicos sobre a dignidade humana, para o qual a moradia configura-se em um elemento vital.

Diante do exposto, constata-se que, no Brasil, apesar da implementação de políticas de habitação de interesse social nas últimas décadas, o déficit habitacional quantitativo permanece elevado, um retrato da precariedade nas condições de moradia existentes no país. Ademais, as populações, com destaque para a baixa renda, desassistidas efetivamente por políticas públicas habitacionais e outras políticas de direitos sociais, permanecerão excluídas e vulneráveis aos processos violentos de segregação e expropriação socioespaciais em detrimento ao direito à moradia.

4.2.2 O déficit qualitativo: padrão mínimo de qualidade da habitação

A complexidade da demanda por habitação impõe a necessidade de se compreender o déficit qualitativo, pois o alcance do direito à moradia envolve componentes não restritos, unicamente, à aquisição ou construção do imóvel. Assim, enquanto na escala quantitativa a questão central relaciona-se à necessidade de reposição ou de incremento de estoque, o déficit qualitativo permeia os componentes da garantia do padrão mínimo de qualidade da habitação (Carvalho, 2022).

Nessa conjuntura, de acordo com a FJP (2024), os indicadores do déficit qualitativo compõem-se de dois componentes principais, a saber: a inadequação de domicílios - pessoas vivendo em moradias, as quais não atendem às necessidades da família - e a inadequação na oferta de serviços, com comprometimento da qualidade da habitação.

Por sua vez, a SDH (2022, p. 5), apresenta uma importante conceituação de inadequação habitacional, conforme exposto abaixo:

Inadequação Habitacional: domicílios com carências passíveis de adequação com ações de correção e melhorias, seja da unidade e/ou do território em que se inserem por meio de urbanização, melhorias habitacionais e urbanas e regularização da ocupação. Refere-se às especificidades internas do estoque de domicílios, que comportam políticas alternativas à produção de novas moradias.

Assim, em relação ao componente inadequação de moradias, consideram-se os seguintes indicadores para a estimativa do déficit qualitativo: a inadequação de infraestrutura urbana, a inadequação edilícia e a inadequação fundiária (FJP, 2024).

A inadequação de infraestrutura urbana refere-se à existência de domicílios marcados pela ausência ou provisão deficiente em, pelo menos, um dos seguintes

serviços básicos: rede de abastecimento de água com canalização interna de forma contínua, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, coleta de lixo e energia elétrica de forma contínua.

Já no cômputo da inadequação edilícia, busca-se identificar se os domicílios possuem ou não banheiro exclusivo e reservatório para o armazenamento de água, além do quantitativo de dormitórios, não incluindo os banheiros, e se os domicílios são constituídos de pisos com material predominantemente terra.

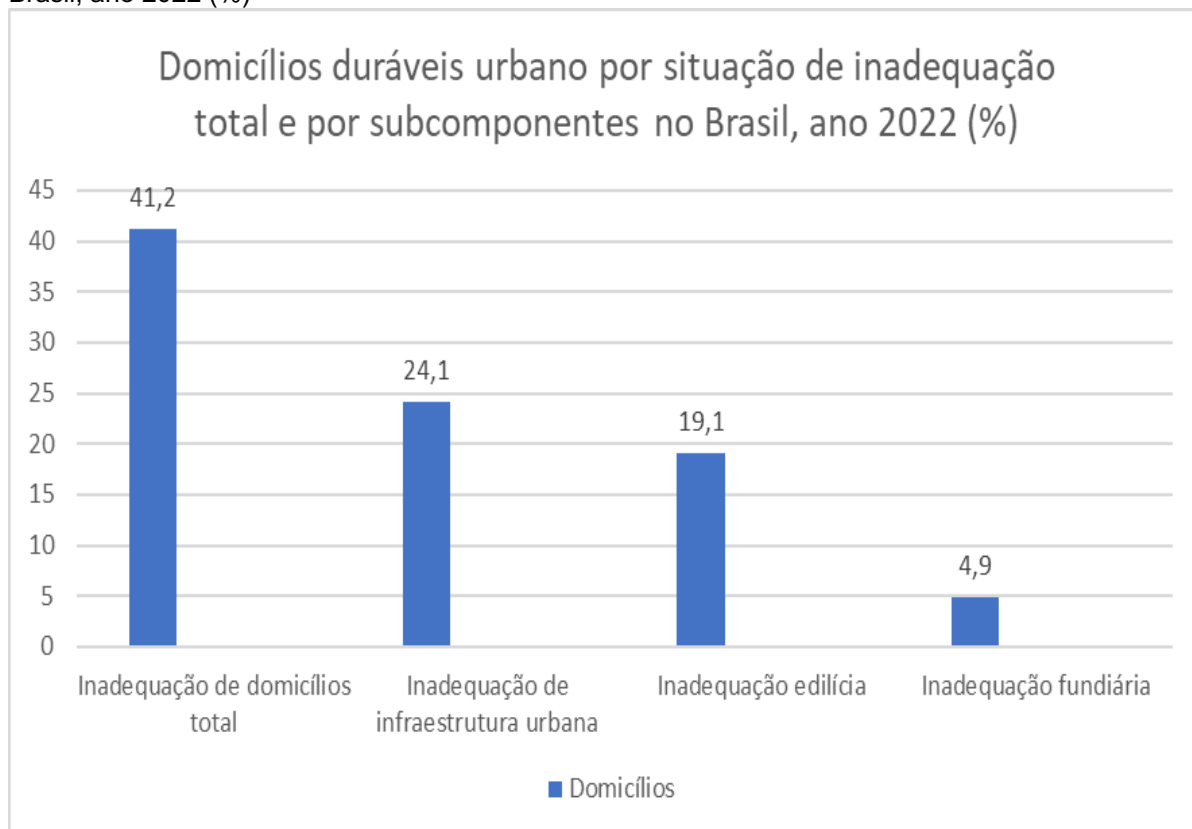
Por fim, a inadequação fundiária corresponde à situação de domicílios em terrenos não próprios. Desse modo, o morador não possui a posse legal do imóvel, ainda que este esteja em fase de pagamento ou quitado.

Na metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2024), para o cálculo do déficit habitacional qualitativo, três critérios importantes devem ser considerados. Primeiramente, apenas os domicílios que não tenham sido previamente incluídos no déficit quantitativo podem ser computados nessa categoria. Em segundo lugar, os domicílios localizados na zona rural devem ser excluídos da análise, com inclusão somente dos domicílios urbanos duráveis. Por fim, é relevante destacar que um mesmo domicílio pode se enquadrar em mais de um critério de inadequação. Nesses casos, não é possível somar diretamente os componentes do déficit qualitativo, pois isso poderia resultar em dupla contagem e distorcer os dados finais.

Assim, de acordo com os dados divulgados pela FJP (2024), identificou-se que, no Brasil, o componente de inadequação de domicílios urbanos, no ano de 2022, contabilizou 26.510.673 (vinte e seis milhões, quinhentos e dez mil e seiscentos e setenta e três) domicílios duráveis, cerca de 41,2%. Esse percentual é expressivo e evidencia que uma parcela significativa da população urbana vive em moradia com algum tipo de inadequação.

Ao se analisar os subcomponentes da inadequação dos domicílios urbanos, a inadequação de infraestrutura urbana apresentou-se em percentual mais expressivo, totalizando 24,1% desses domicílios. Já os demais, a inadequação edilícia e a fundiária corresponderam, respectivamente, a 19,1% e 4,9%, conforme apresentado a seguir:

Gráfico 10 - Domicílios duráveis urbano por situação de inadequação total e por subcomponentes no Brasil, ano 2022 (%)



Fonte: Elaboração própria, dados FJP (2024).

A elevada incidência do subcomponente de inadequação de infraestrutura urbana evidencia um problema estrutural persistente em um número significativo de moradias nas áreas urbanas do país. Essas habitações carecem de serviços públicos essenciais, como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta regular de lixo e fornecimento estável de energia elétrica. Essa carência compromete diretamente a qualidade de vida dos moradores, impedindo o acesso a condições urbanas dignas, e gera efeitos negativos à saúde, sobretudo devido à ausência de saneamento básico adequado.

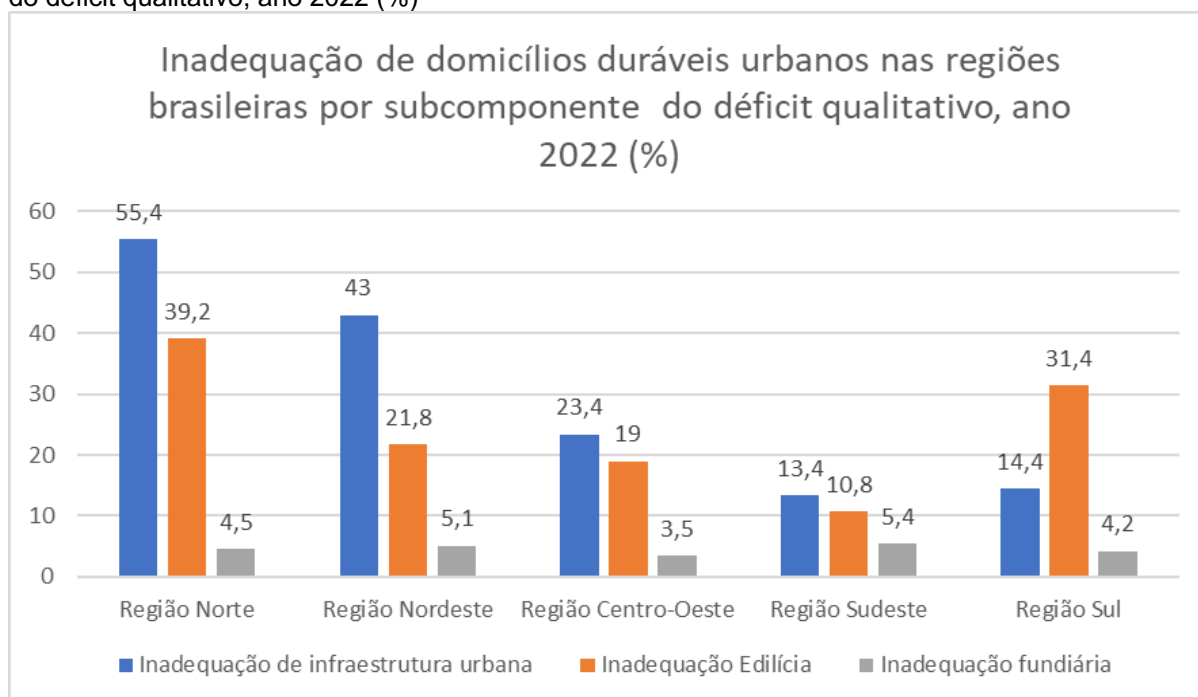
A maior predominância da inadequação de infraestrutura urbana mantém-se ao se analisar o déficit qualitativo por regiões, pois, com exceção da região sul, nas demais, corresponde: região norte 55,4%, região nordeste 43%, região centro-oeste 23,4% e na região sudeste 13,4% (FJP, 2024).

A inadequação edilícia configurou-se como o principal componente do déficit qualitativo apenas na região Sul, onde alcançou 31,4%. Nas demais regiões do país, esse subcomponente ocupou a segunda posição, com destaque para as regiões Norte

e Nordeste, cujos percentuais, ainda assim, permaneceram elevados, atingindo 39,2% e 21,8%, respectivamente (FJP, 2024).

Nesse cenário, o subcomponente de inadequação fundiária apresentou o menor percentual em relação aos demais. Assim, as regiões Sudeste, Nordeste e Norte registraram os índices mais elevados, com 5,4%, 5,1% e 4,5%, respectivamente. O Gráfico 11, a seguir, ilustra a distribuição do déficit qualitativo por região e por subcomponentes:

Gráfico 11 - Inadequação de domicílios duráveis urbanos nas regiões brasileiras por subcomponente do déficit qualitativo, ano 2022 (%)



Fonte: Elaboração Própria, dados da FJP (2024).

Os dados apresentados revelam uma maior concentração de domicílios inadequados nas regiões Norte e Nordeste do país, áreas historicamente marginalizadas no processo de desenvolvimento nacional. Ao longo das décadas, esses territórios foram, predominantemente, fornecedores de matérias-primas e de mão de obra barata. Como consequência, observa-se a persistência de profundas desigualdades sociais e econômicas na configuração do território brasileiro. Atualmente, essas regiões apresentam os menores índices de desenvolvimento socioeconômico, concentrando grande número de municípios com as piores condições de infraestrutura urbana e social.

Por outro lado, a região Sul apresentou um percentual expressivo de 31,4% no

subcomponente de inadequação edilícia, o que revela a presença significativa de domicílios com infraestrutura precária. Esse dado chama atenção, especialmente por se referir a uma região historicamente associada a melhores indicadores socioeconômicos. A inadequação edilícia, nesse contexto, refere-se principalmente à ausência de banheiros de uso exclusivo e à presença de pisos com material predominante de terra, características que denotam condições habitacionais insatisfatórias e incompatíveis com padrões mínimos de dignidade. Tal realidade evidencia que, mesmo em regiões com desempenho econômico superior, persistem bolsões de vulnerabilidade que demandam atenção específica das políticas públicas habitacionais.

Nesse tocante, a análise acerca da inadequação de domicílios deve estar relacionada às características dos tipos de domicílios urbanos com impactos para o atendimento à qualidade de vida dos moradores. Portanto, o foco constitui-se em indicar melhorias na habitação e não unicamente na sua substituição.

4.3 O Déficit habitacional e a existência de imóveis vagos nas cidades capitalistas: um problema a ser enfrentado na execução das políticas habitacionais

Ao longo deste trabalho, já é de notório consenso que o problema da moradia nas cidades não se restringe unicamente à insuficiência na oferta de unidades habitacionais. Nesta seção, destaca-se a existência de imóveis, principalmente localizados nos grandes centros urbanos, os quais encontram-se desocupados ou sem uso para fins residenciais, como um problema social a ser enfrentado para a melhor efetividade na execução da política de habitação de interesse social.

Para tanto, faz-se necessária a compreensão dos processos que levaram a essas práticas de ocupação de áreas, mas, em geral, apenas para fins especulativos. Nesse prisma, destaca-se a análise histórica realizada por Souza (2018), ao enfatizar o abandono de terrenos/imóveis como um fenômeno sempre existente nas sociedades, porém nada comparável com a complexidade assumida no contexto das cidades capitalistas contemporâneas. Como exemplo, o autor remete o caso dos povos nômades, indivíduos sem residência fixa, os quais mudavam-se de territórios conforme as necessidades para a obtenção de alimentos. É a partir dessa experiência histórica que se consolida a tese sócio-jurídica da propriedade abandonada.

Durante o período do século VIII a.c, com os romanos, a propriedade passou a assumir uma conotação de direito ilimitado ou absoluto. Com isso, confere-se ao proprietário poderes sobre o bem ilimitadamente, ainda que acarrete lesão a direito de terceiros. Os resultados, por sua vez, foram a marginalização no cuidado da propriedade e o não atendimento do que hoje é constitucional, a garantia da sua função social (Souza, 2018).

Logo, a mudança importante em relação à questão jurídica da função social da propriedade somente veio a efetivar-se no século XX, proposta pelo jurista francês Leon Duguit (1859-1928). A ideia central constituía-se do direito como uma categoria mutável e, portanto, devendo sempre adequar-se às novas configurações sociais. Nesse sentido, o imóvel, seja urbano ou rural, não se configuraria mais em um direito absoluto como defendido pelos romanos, mas sim no dever de permanecer sempre em uso (Jelinek, 2006).

Sob tal viés, segundo Jelinek (2006), os termos liberdade e propriedade passaram por alterações jurídicas significativas em seus conteúdos. Em relação a este último, o poder de usufruir do direito de patrimônio passou a ser limitado ao atendimento do princípio da função social da propriedade. A partir de então, passou-se à elaboração de um conjunto de leis e de instrumentos urbanísticos, que, quando não observados, o Estado possui a legitimidade para intervir nos direitos da esfera privada relativos a sua propriedade particular.

Para esta pesquisa, faz-se importante distinguir metodologicamente os termos direito à moradia e o direito à propriedade, de maneira a evitar demasiadas incompreensões. Isso faz sentido na medida em que o direito à moradia, em uma conotação mais generalizada, liga-se à ideia de lugar para servir de abrigo, em atendimento ao princípio da dignidade humana, a ser ofertada sem restrições, na perspectiva de um direito social.

O direito à propriedade, por sua vez, pode ser categorizado como uma subespécie do direito à moradia, mas diferentemente, possui restrições de uso, como o dever de atender à função social. Quando isso não ocorre, deverá implicar, pelo menos em tese, a intervenção por parte do Estado, através da aplicação dos instrumentos de regulação urbanística (Jelinek, 2006; Carneiro; Silva, 2020).

Nessa perspectiva, o direito à propriedade vinculado ao atendimento da função social objetiva impedir a formação de grandes vazios urbanos. Trata-se de uma forma de combater os processos especulativos e ociosos no uso e na ocupação do solo

urbano, assim como o espraiamento das cidades, comuns quando não se tem um processo ordenado de crescimento nesses espaços.

No Brasil, o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, com a imposição aos municípios de desenvolverem uma política de desenvolvimento urbano. O objetivo é ordenar o desenvolvimento da função social da propriedade, o bem-estar dos seus habitantes, a segurança e o equilíbrio ambiental, considerados fundamentais para a ordem pública e o interesse social (Brasil, 2001).

Além disso, o Estatuto das cidades apresenta em seu bojo as diferentes subespécies de imóveis classificados como vagos, importantes para a compreensão dos processos que regem a produção do espaço urbano. Assim, em seu artigo 5º, estabelece:

Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação (Brasil, 2001).

A partir das análises de Costa e Santoro (2019), são classificados como imóveis não edificados as áreas não construídas, independentemente do tipo e da finalidade, ainda que de forma temporária ou parcial. A existência desses espaços pode causar diversos problemas para as cidades, desde a formação de depósitos de lixões, com a proliferação de doenças, assim como o crescimento de grandes áreas de matas nas proximidades ou nos próprios terrenos, que conjuntamente com o lixo abandonado podem atrair animais perigosos à saúde humana, a exemplo de roedores, répteis e artrópodes.

Os imóveis abandonados ou não utilizados, por sua vez, estão localizados em área urbana, caracterizados pelo não cumprimento da função social da propriedade, independentemente de o uso ser residencial ou não, público ou privado. Para Costa e Santoro (2019), podem ser diversos os fatores que levam à não utilização do bem, como a espera de demolição, a especulação imobiliária, a espera de ocupação por inquilino, entre outras causas, mas geralmente são motivos vinculados à valorização dos terrenos.

Quanto aos imóveis subutilizados, classificam-se os terrenos com edificações, porém com aproveitamento construtivo inferior ao mínimo estabelecido nos instrumentos e planos urbanísticos. Como consequência, pode-se gerar um processo

de precarização, ociosidade ou degradação do imóvel (Clemente, 2012).

Como já ressaltado, no caso de não atendimento à função social da propriedade, o responsável legal estará sujeito à aplicação de penalidades. Assim está previsto, a exemplo, no Estatuto das Cidades sanções como: o parcelamento ou a edificação compulsória; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas (Brasil, 2001).

Também nessa perspectiva, a Lei do Código Civil brasileira, nº 10.406/2002, traz em seu bojo, mais especificamente no artigo 1.128, §1º, o direito de propriedade a ser exercido de maneira a atender às finalidades sociais e econômicas. Acrescente-se, ainda, o atendimento à lei especial, conjugada com a necessidade do dever de preservar o patrimônio histórico e artístico, a fauna, a flora, as belezas naturais, com a não poluição das águas e do ar (Brasil, 2002).

No entanto, é no Plano Diretor, considerado o instrumento legal – de competência dos municípios e obrigatório em cidades com mais 20 mil habitantes - que se expressa a competência em estabelecer o planejamento e o controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Busca-se com isso a promoção do adequado ordenamento territorial nas cidades (Brasil, 2001).

O Plano Diretor constitui-se como um dos mais importantes instrumentos jurídico-políticos de planejamento e de desenvolvimento das cidades. Nele são estabelecidos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para orientar a política de desenvolvimento e expansão urbana. Mediante a promoção da gestão democrática e da construção de um pacto social, o Plano Diretor objetiva a realização do próprio direito à cidade (Correa; Sobrinho, 2019).

A partir da análise da situação dos imóveis urbanos, conforme os últimos dados apresentados pelo Censo 2022, no Brasil, estima-se a existência de mais de 11,4 milhões de domicílios vagos, cerca de 13%, de um total de 90,7 milhões de domicílios permanentemente ocupados. Em relação ao Censo de 2010, que correspondia a um total de 6,1 milhão de domicílios desocupados ou permanentemente vagos, o aumento apresentou-se bastante expressivo, com crescimento de 87%.

Ao se comparar as regiões do país, a Região Nordeste destaca-se com a maior taxa de crescimento de domicílios vagos, um total de 15%. A Região Norte apresentou o segundo maior percentual, com 12,6%. Os demais quantitativos corresponderam na

ordem pela Região Centro-Oeste com 12%, a Região Sudeste com 11,9% e a Região Sul com 10,5% (IBGE, 2023).

Os dados revelam um percentual significativo de imóveis desocupados e com tendência de crescimento, como identificado na comparação com o Censo Demográfico de 2010, relativo ao quantitativo total de imóveis desocupados no país. Ademais, as regiões administrativas apresentaram taxas de desocupação de imóveis com poucas diferenças entre si, reflexo de um problema persistente no território brasileiro. Logo, demandará do poder público ações efetivas, a exemplo da aplicação dos instrumentos urbanísticos para a garantia da função social da propriedade e da cidade.

Um problema que se apresenta diz respeito ao fato de as gestões municipais nem sempre possuem os dados qualificados acerca da situação dos imóveis desocupados nas suas jurisdições. Isso com certeza dificulta o controle e a aplicação das medidas urbanísticas estabelecidas nos seus planos diretores.

Paralelamente, de acordo com Santana (2006), o processo para reocupação dos espaços urbanos vazios exigirá o enfrentamento de questões inerentes ao modelo de planejamento urbano adotado pela lógica mercadológica capitalista. Estes, os verdadeiros agentes que direcionam o modo como as cidades crescem e se organizam. Esses atores, em geral, detentores de grande extensão de terras, exercem um papel central no direcionamento dos processos de retenção e de expropriação do solo, com vistas à formação dos vazios urbanos, em busca da especulação do valor da terra.

Nesse contexto, combater os processos de constituição de vazios urbanos, principalmente nas grandes cidades, exigirá uma efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos no que tange à função social da propriedade. Também, uma atuação conjunta do poder público e da sociedade civil organizada, com vista a atribuir funcionalidade e vida urbana nesses espaços aparentemente abandonados.

Para isso, constitui-se de suma importância a elaboração e a efetivação do planejamento e dos instrumentos urbanísticos alinhados à identificação dos problemas existentes em cada localidade. Para ilustrar, o destaque para o combate a ociosidade de imóveis, muitos localizados em áreas centrais, ainda mais quando há grande déficit habitacional nos territórios, a exemplo das grandes metrópoles brasileiras. É preciso, portanto, o direcionamento de ações que visem a potencialização dos usos e a eliminação/redução dos problemas presentes para que,

assim, possa-se efetivar em sua magnitude o direito à cidade.

No entanto, identifica-se no Brasil a existência de verdadeiros “vazios urbanos” na forma de imóveis subutilizados, desocupados ou não utilizados, como já apontado nos dados oficiais. Para Silva e Carneiro (2020), trata-se de uma verdadeira manifestação do desrespeito ao princípio constitucional da função social da propriedade. Como se sabe, trata-se de um processo inserido dentro da lógica de produção da cidade capitalista e que, portanto, terá implicações direta na forma de ocupação e destinação das áreas urbanas, sejam elas vazias ou ocupadas.

4.3.1 Imóveis vagos e irregulares na cidade de Macapá: um problema a ser enfrentado

De acordo com o IBGE, em 1991, havia 5.535 domicílios vagos em Macapá; esse total saltou para 10.926 em 2010 e atingiu 25.780 no Censo de 2022, um aumento relativo de 368,5%. No mesmo intervalo, os domicílios permanentemente ocupados aumentaram de 39.225 para 105.776 e, por fim, 149.530. Esses dados apontam para uma expansão contínua, nas últimas três décadas, tanto do número de imóveis vagos quanto da ocupação residencial permanente (IBGE, 1991; 2010; 2022).

Destaca-se que, em Macapá, apesar de o Censo Demográfico na série histórica 1991, 2010 e 2022 identificar o crescimento do número de imóveis vagos, não existe por parte da gestão municipal um cadastro quantitativo e qualificado de imóveis nessas condições na cidade, assim como também ocorre em relação às propriedades com algum tipo de situação irregular.

Em entrevista realizada com o gestor municipal da SEMHOU, os únicos dados existentes acerca dos domicílios vagos referem-se às denúncias através do canal da ouvidoria da instituição. Com base nisso, o município elabora uma relação das propriedades em situação de abandono. Embora a análise verse sobre os imóveis vagos, optou-se por apresentar também as informações constantes no cadastro acerca das situações de irregularidade, pois, de maneira geral, contribuem direta ou indiretamente para a formação de vazios urbanos na cidade de Macapá. Nesse cenário, destaca-se que os dados mais recentes se referem ao ano de 2024, com registros de 566 casos.

A distribuição dos imóveis vagos e em situação irregular na cidade de Macapá são apresentados por bairros e com as principais situações das propriedades. Desse

modo, foram identificados basicamente 6 tipologias: terrenos vazios/abandonados, obra irregular, terrenos em ocupação irregular, terrenos ou imóveis como obstrução, situação não informada e outros (casos referentes às demandas não diretamente relacionadas ao uso e à destinação do terreno).

Em relação aos imóveis classificados na condição de terrenos vazios/abandonados, identificaram-se 232 casos, apresentados, desse modo, como de maior predominância, cerca de 33%. Assim, referem-se às propriedades às quais não são atribuídas funcionalidade, seja temporária ou permanente, considerados imóveis ociosos.

Observa-se, então, em Macapá, conforme já apresentado no Censo Demográfico de 2022, um problema que necessita de atuação do poder público de modo a garantir o atendimento da função social da propriedade, como preconizado no Estatuto da Cidade (2001) e, por conseguinte, combater os processos de vazios urbanos. No entanto, para isso, faz-se necessário identificar e atuar de maneira efetiva, principalmente nas áreas com maior incidência de propriedades nessas condições.

Nesse contexto, o bairro Central destaca-se por concentrar o maior número de imóveis em situação de abandono, 9,48% dos casos, em comparação com 63 bairros existentes. Tal fato chama a atenção, pois, nessas áreas de maior centralidade urbana, essas situações podem ocultar mecanismos de processos de especulação imobiliária.

A existência de obra irregular, por sua vez, constitui 95 casos, cerca de 25,2%. Trata-se de um dado que evidencia a existência de produção habitacional em desacordo com a legalidade urbanística na cidade de Macapá. Destacam-se os bairros Central, Buritizal, Jesus de Nazaré, Pacoval e Buritizal com o maior número de propriedades nessa situação.

No caso das obras irregulares, embora à primeira vista possa aparentar algum tipo de utilização do solo, sua inadequação legal e funcional pode contribuir para a formação de espaços improdutivos ou subutilizados. A consequência, por sua vez, será a reprodução de vazios urbanos improdutivos, sem cumprimento da sua função social.

Outro dado evidenciado refere-se ao categorizado como não informado, correspondente a 87 casos, 15,2%. Por se tratar de denúncia, muitas vezes, são registrados sem que haja especificação da situação do imóvel, como ocorrido nesta

situação. Isso, no entanto, apresenta-se como uma problemática para a gestão municipal que não dispõe de informações adequadas para o planejamento urbano e habitacional, impedindo a adequada aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Quanto à obstrução de terrenos foram um total de 86 propriedades, 15,1%. Nesse caso específico, são classificados os terrenos que apresentam algum tipo de barreira e, com isso, passa-se a inviabilizar o uso regular, a circulação ou aproveitamento do terreno/propriedade de acordo com a destinação legal do bem. Essas situações produzem efeitos sobre a mobilidade, uso do solo e qualidade do ambiente urbano, podendo representar um vazio urbano com impactos sobre o entorno.

Destaca-se ainda a ocupação irregular como uma das situações identificadas no cadastro do município, um quantitativo de 31 casos, cerca de 5,4% das situações levantadas. Não se trata, porém, de condição de imóveis vazios, mas sim caracterizado por uso ou ocupação do solo sem observância das normas legais, seja urbanística, fundiária ou ambiental.

Nesse tocante, as ocupações irregulares representam um quadro da desigualdade socioespacial, instaladas à margem da legalidade, e muitas vezes uma resposta informal à ausência de políticas habitacionais efetivas e alto custo da terra urbana. Embora habitadas, essas áreas podem constituir-se de espacialidades desfragmentadas do solo urbano, contribuindo, desse modo, para o espraiamento da cidade. Nesse cenário, foram identificados os bairros considerados periféricos com maior predominância dessas ocupações, sendo eles: São Lázaro, Perpétuo Socorro, Novo Horizonte, Marabaxo II, Ipe, Goiabal.

Por fim, apenas 35 casos, 6,1%, foram considerados como outras situações, que vão desde existência de trailler irregular, existência de lixo, entre outros fatores, os quais não estão diretamente relacionadas à situação de abandono de imóveis.

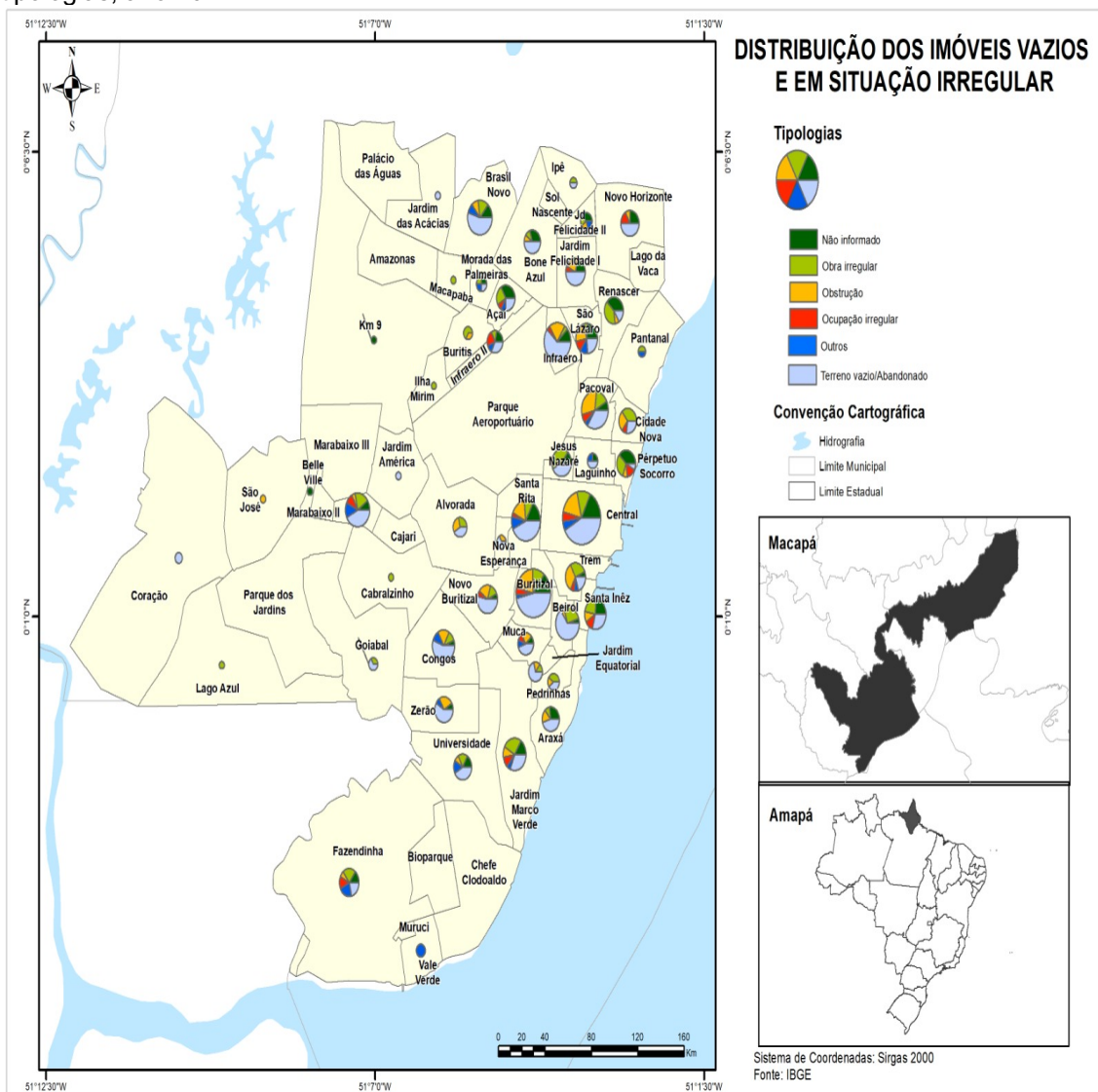
A análise por bairros permitiu identificar 5 bairros com maiores quantitativos de imóveis identificados nas situações de irregularidades e com imóveis vazios na cidade de Macapá. Trata-se especificamente dos bairros Central (9,18%), Buritizal (7,59%), Santa Rita (5,30%), Infraero I (4,59%) e Pacoval (4,59%).

Destaca-se que, nesse conjunto, encontram-se dois dos principais bairros de Macapá, o Central e o Santa Rita, na região sul da cidade. Esses bairros apresentam localização central e de grande valorização econômica, consolidados na malha urbana. Por outro lado, os bairros Buritizal, Infraero I e Pacoval localizam-se na zona

norte, uma região com grande crescimento urbano, principalmente a partir da década de 1990, porém marcado por um crescimento desordenado e espreado. Assim, diferentemente da maioria dos bairros dessa região, essas localidades apresentam-se mais dotadas de infraestrutura e serviços públicos.

A seguir, a Figura 25 apresenta o mapa com a situação dos imóveis irregulares e vagos em Macapá por bairro e tipologias.

Figura 25 - Mapa com a distribuição dos Imóveis irregulares na cidade de Macapá por bairros e por tipologias, ano 2024



Fonte: Elaboração Cristiane Santos, com base nos dados disponibilizados pela SEMHOU (2024).

Diante dos dados, evidencia-se que, no cenário urbano de Macapá, a existência de imóveis vagos e irregulares constitui-se em uma problemática não apenas relacionada à ineficiência na gestão do solo urbano, mas também para a reprodução

da desigualdade socioespacial. Especificamente quanto à existência de números ociosos de imóveis na cidade, é explícita a contradição quando é persistente a ocorrência de déficit habitacional e aumento de ocupação de áreas precárias, de maneira a revelar profundas contradições. Pois, enquanto uma parcela significativa populacional não possui local para morar, outras áreas apresentam-se ociosas, em muitos casos destinadas à especulação imobiliária passiva. Assim, decorre a importância de a gestão pública possuir as informações qualificadas acerca da situação do seu território para a adequada formulação da política pública urbana e habitacional.

Chama a atenção, no entanto, o fato de que, como informado pela gestão municipal, não existe por parte do poder público ações voltadas à aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos, de maneira a garantir o atendimento da função social da propriedade, como estabelecido em lei, a exemplo do PDUAM/2001. Ao contrário, as medidas adotadas referem-se tão somente à expedição de notificações aos proprietários dos imóveis para a realização de limpeza dos lotes.

Logo, depreende-se a ineficácia da gestão municipal no tocante à implementação de ações voltadas a combater os processos de vazios urbanos na cidade de Macapá, assim como dos imóveis em outras situações irregulares, conforme identificado na pesquisa. Em primeiro lugar, não existe um cadastramento completo de todos os imóveis abandonados, subutilizados ou não edificadas, dificultando a formulação adequada da política pública. Além disso, em relação às situações conhecidas de propriedades nas respectivas condições, as medidas implementadas não têm se configurado em adequadas correções para se garantir a função social da propriedade e o atendimento legal das normativas do uso do solo urbano e da moradia.

Esse cenário torna-se mais agravante ao se considerar que, na era do capitalismo financeiro, a existência de imóveis desocupados, subutilizados ou não utilizados, em locais com déficit habitacional elevado, pode representar processos mais intensos de segregação socioespacial e de espoliação urbana das populações mais pobres. Portanto, para cada realidade, deve-se observar atentamente as configurações e as reconfigurações das cidades exigidas pelo capitalismo global, ao demandar novos modos de viver e de ocupar os espaços urbanos, com a extração no nível máximo da renda da terra.

4.4 O PMCMV no atendimento ao déficit habitacional no Brasil

Como já discutido, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi sancionado pela Lei Federal nº 11.977/2009 para atender, prioritariamente, as famílias com renda de até 10 (dez) salários-mínimos com habitação. Atualmente, constitui-se na principal política do governo federal no âmbito da promoção da moradia digna nas áreas urbanas e rurais para o combate ao déficit habitacional quantitativo no país.

No capítulo 1, destacou-se que o PMCMV ficou em vigência entre os anos de 2009 a 2020, substituído, por um curto intervalo de tempo (2021-2022), pelo Programa Casa Verde e Amarela, no governo de Jair Messias Bolsonaro. Quanto a este último, não houve a realização de novas contratações de unidades habitacionais, mas apenas conclusão dos contratos e das obras firmadas pelo PMCMV.

A partir da reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2023, sancionado pela Lei Federal nº 14.620/23, instituiu-se o novo PMCMV, com mudanças nas regras de financiamento e de aquisição das moradias. Entre as alterações, ocorreu a sua integração ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao compor o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes (Brasil, 2023).

A previsão de investimentos, por sua vez, equivale a ordem de R\$345,4 bilhões, dos quais R\$316,7 bilhões deverão financiar a construção de novas habitações até o ano de 2026, enquanto o valor de R\$28,7 bilhões somente deverá ser aplicado nos anos seguintes (Brasil, 2023).

Com o novo PMCMV, estima-se serem retomadas e concluídas cerca de 182.960 moradias e contratadas mais de 1 milhão de unidades habitacionais. Na distribuição está previsto o atendimento para as seguintes demandas: para a Faixa 1, um quantitativo de 182.960 moradias; e para a Faixa 2 e 3, uma média de 200 mil unidades (Brasil, 2023).

Os recursos do PMCMV continuam provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A estrutura de funcionamento permaneceu dividida em dois segmentos: O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), voltadas às populações no meio urbano, e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), destinado à produção de moradias no campo.

O PNHU é voltado para a construção e a reestruturação de moradias no meio urbano, com atendimento das faixas de renda de 3 até 10 salários mínimos². Compõe-

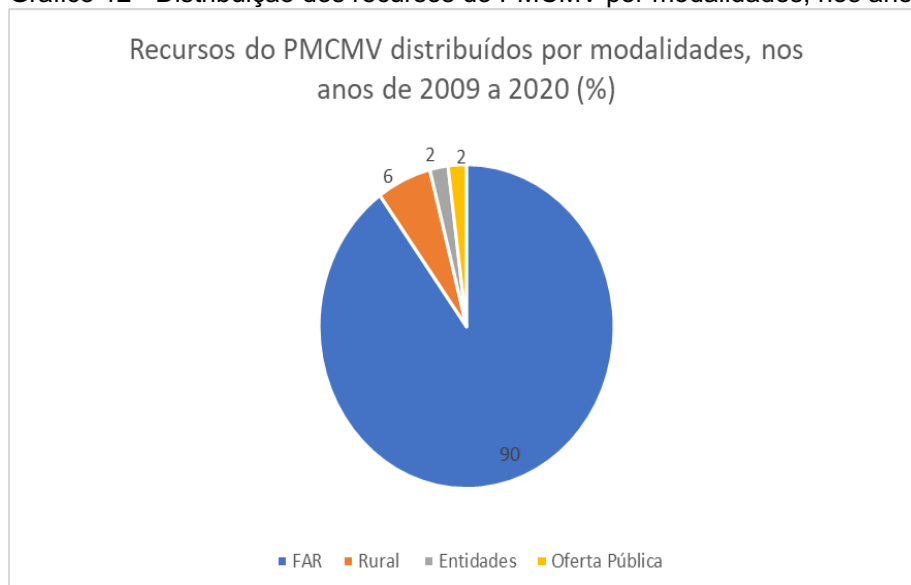
se, basicamente, de três modalidades: o Minha Casa Minha Vida Entidade (MCMV-E), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a Oferta Pública (OP) (Brasil, 2020).

O PNHR, por sua vez, objetiva a construção e a reforma de moradias para as famílias habitantes da zona rural - ribeirinhos, pescadores, agricultores, indígenas - com base na faixa de renda, gerenciadas através da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil. Destaca-se que o novo PMCMV promoveu alteração no teto da renda anual, agora limitado até R\$96 mil.

A partir dos dados disponíveis no site do Ministério das Cidades (2024), identificou-se que, no âmbito do PMCMV, até o ano de 2020, foi destinado o valor de R\$ 936.449.669,93 (novecentos e trinta e seis milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e sessenta e nove reais e noventa e três centavos) para produção de empreendimentos habitacionais em todo o país. Desse quantitativo, o desembolso correspondeu a um total de R\$850.550.723,41 (oitocentos e cinquenta milhões, quinhentos e cinquenta mil, setecentos e vinte e três reais e quarenta e um centavos).

Assim, do valor total de recursos financeiros empreendidos, foram contratadas efetivamente 1.768.421 (um milhão, setecentas e sessenta e oito, quatrocentas e vinte uma) moradias em todo o país. Quanto à distribuição dos recursos relacionados às modalidades do programa, o FAR obteve 90%, o Rural contou com 6% e a Entidade e a Oferta Pública equivalem a apenas 2% dos financiamentos. O gráfico a seguir apresenta o percentual de recursos distribuídos de acordo com as modalidades.

Gráfico 12 - Distribuição dos recursos do PMCMV por modalidades, nos anos de 2009 a 2020 (%)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Ministério das Cidades, 2024.

Como se pode perceber, a modalidade do FAR obteve o maior volume de recursos empreendidos no PMCMV no período de 2009 a 2020. Já as demais modalidades, Rural, Oferta Pública e Entidades, em conjunto, representam apenas 10% do número de contratações.

Faz-se importante destacar que o FAR corresponde a um fundo privado, criado no ano de 1999, para atender às famílias enquadradas na Faixa 1 do PMCMV, habitantes do meio urbano. Por meio de recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS, o FAR possibilita a construção de moradias para a população de baixa renda e, com isso, atua na redução do déficit habitacional urbano no país.

Ressalta-se ainda que o FAR está voltado, em primazia, para atender estados, municípios e regiões metropolitanas com quantitativo populacional acima de 50 mil habitantes. No entanto, municípios com população entre 20 a 50 mil, em casos excepcionais - 70% da população total urbana ou em situação de calamidade pública reconhecida pelo governo federal e situações de elevado crescimento populacional resultante da construção de novos empreendimentos - também podem vir a receber financiamento com recursos do respectivo fundo.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2024), identificou-se que, no período de 2009 a 2020, foram construídas com recursos do FAR um total 1.419.391 unidades habitacionais, com investimentos contratados no valor de R\$ 834.917.267,08 milhões e efetivamente desembolsados o quantitativo de R\$ 751.631.450,18 milhões.

A análise por regiões brasileiras permitiu identificar a Região Nordeste com o maior número de unidades construídas, correspondente a 504.141 mil moradias, 35%, e a Região Centro-Oeste com a menor quantidade, num total de 98.485 unidades, 7% das moradias entregues.

Quanto à modalidade MCMV/Entidades, os recursos financeiros também são provenientes, principalmente, do Orçamento Geral da União, porém, neste caso, disponibilizados através do Fundo de Desenvolvimento Social/FDS. Trata-se de modalidade de financiamento para a produção de unidades habitacionais urbanas subsidiadas às famílias de baixa renda, por intermédio de entidades privadas, sem fins lucrativos, instituída na forma de cooperativa habitacional, mista ou de associação.

Destaca-se que no MCMV/Entidades, a renda bruta familiar corresponde ao teto de R\$1.800,00. No entanto, está prevista a possibilidade de um total de 10% das

construções a serem destinados ao público com renda de até R\$2.350,00. Ademais, a inscrição no Cadastro Único do Governo Federal é obrigatória para os todos os beneficiários.

Relativo ao período de 2009 a 2020, foram disponibilizados no âmbito MCMV/Entidades o valor total R\$21.857.732,63, com desembolso de R\$21.691.732,98. O número de unidades total construídas, por sua vez, contabilizou 36.490 moradias em todo o país.

Na distribuição por regiões, o Nordeste novamente destacou-se em maior quantidade de moradias construídas, um total de 9.967 unidades, 27%. O Centro-Oeste apresentou-se como o segundo nessa classificação, com 8.306 unidades, o equivalente a 23%. Desse modo, as duas regiões configuraram-se como as maiores beneficiadas na modalidade MCMV/Entidades. Por outro lado, a Região Norte obteve o menor número de contratações, com apenas 3.588 unidades, correspondente a 10% do quantitativo total dessa modalidade de financiamento.

Ainda no âmbito do PNHU, destaca-se a modalidade Oferta Pública, hoje denominada de FNHIS-50, também voltada para atender às famílias da faixa 1 do MCMV, mas, especificamente, em municípios com até 50.000 habitantes. Para esta modalidade, também estão previstos recursos provenientes do Orçamento Geral da União, porém, com os próprios beneficiários responsáveis pelas construções das moradias.

Neste sentido, na modalidade Oferta Pública, no período de 2009 a 2020, identificou-se um total de 102.247 moradias efetivamente produzidas, com destaque para região Nordeste, a qual novamente beneficiou-se em maior número de unidades construídas, um total de 50.356, cerca de 49% das moradias. De maneira inversa, a região Centro-Oeste apresentou-se com o menor quantitativo, apenas 9.772 habitações, um percentual de 10% das construções.

Os recursos contratados nesse período também representaram pouca expressividade no tocante ao volume total empreendido no PMCMV. Isso equivale a somente R\$20.079.040 do valor desembolsado de R\$19.757.110, correspondente a apenas 2% do montante global para a produção das unidades habitacionais em todo o Brasil.

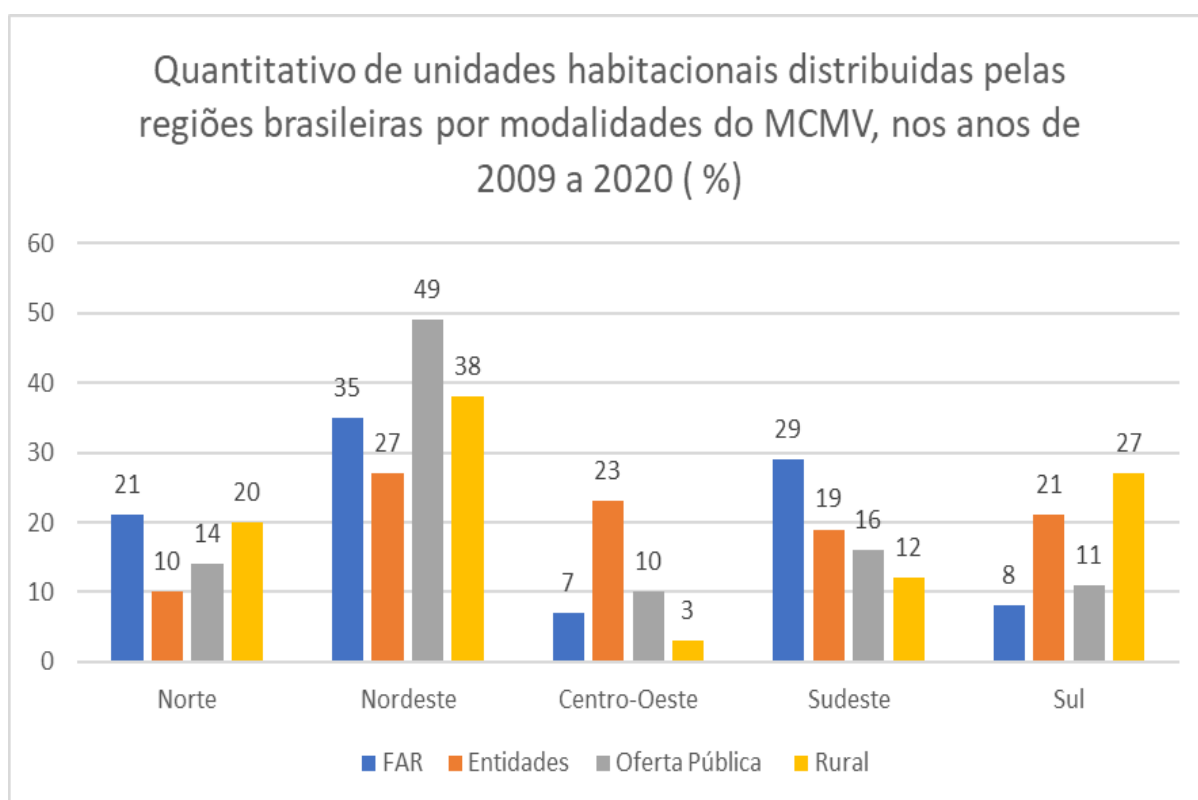
Por fim, apresentam-se os dados relacionados ao PNHR, como já ressaltado anteriormente, destinado a atender com moradias adequadas às famílias do meio rural. Assim, relativo ao período de 2009 a 2020, o número de unidades construídas

correspondeu a 210.293 habitações.

Nesse cenário, a região Nordeste também se destacou em maior número de moradias, um total 80.086 unidades, correspondente a 38%. Já a região Centro-Oeste obteve apenas 6.946 moradias, um percentual de 3%, a menor quantidade de financiamento das regiões brasileiras.

Ao se analisar o volume de recursos para esta modalidade, foram disponibilizados o montante de R\$59.761.629, mas somente desembolsado o valor de R\$57.470.430,25. Para melhor visualização das informações, apresenta-se o Gráfico 13 com a distribuição percentual de unidades habitacionais de acordo com as modalidades pelas regiões brasileiras e a Tabela 8 comparando os recursos contratados e desembolsados, bem como a respectiva quantidade de unidades produzidas.

Gráfico 13 - Quantitativo de unidades habitacionais distribuídas pelas regiões brasileiras por modalidades do PMCMV, nos anos de 2009 a 2020 (%)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Ministério das Cidades, 2024.

Tabela 8 - Valor dos recursos disponibilizados para as modalidades do PMCMV com quantitativo de unidades construídas no período de 2009 a 2020

Modalidade	Recursos Contratados	Recursos Desembolsados	Unidades Construídas
FAR	R\$834.917.267,08	R\$751.631.450,18	1.419.391
Entidades	R\$21.857.732,63	R\$ 21.691.732,98	36.490
Oferta Pública	R\$ 20.079.040,00	R\$19.757.110,00	102.247
PNH Rural	R\$59.761.629,00	R\$57.470.430,25	210.293

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Ministério das Cidades, 2024.

Como se pode perceber, no período de 2009 a 2020, antes de sua interrupção, o PMCMV apresentou resultados relevantes no âmbito da construção de novas moradias, sendo mais de 1 milhão de unidades contratadas em todo o país. Pelo exposto no gráfico, a região Nordeste obteve o maior número de unidades construídas em todas as modalidades do PMCMV, com destaque para a Oferta Pública, que correspondeu a 49% do total das habitações na localidade.

O FAR, por sua vez, teve maior concentração na Região Norte e Sudeste, e o PNHR foi mais expressivo na região Sul quando comparados internamente. Já na Região Centro-Oeste, o destaque deu-se para a produção de unidades habitacionais pelo PMCMV/Entidades. Desse modo, pode-se constatar que os investimentos na produção habitacional no país ocorreram de maneiras diferenciadas nas regiões brasileiras, com prevalência de modalidades nas diferentes localidades. Um reflexo da própria dinâmica da política habitacional que precisa atender às necessidades específicas de cada território.

Destarte, o panorama descrito acima possibilita compreender a dinâmica de funcionamento dos 11 primeiros anos do Minha Casa Minha Vida no tocante à provisão de unidades habitacionais pelo país. Como se sabe, a medida visava estabelecer estratégias de combate ao déficit habitacional, principalmente mediante a disponibilização de estoques para novas habitações.

Todavia, a discussão acerca do déficit habitacional é bastante complexa, conferindo a necessidade de, além da reposição de estoques de habitação, incorporar demais fatores que interferem diretamente na garantia do direito à moradia digna, como os aspectos qualitativos do déficit.

Ao analisarem o PMCMV, Krause e Balbim (2013) criticam o fato de apresentar-se focado basicamente em um único tipo de solução habitacional, a produção de novas unidades. Exemplo disso é o programa de requalificação de imóveis urbanos e rurais, voltado para a aquisição conjugada com a execução de obras e serviços de recuperação e ocupação dos imóveis para fins habitacionais, os quais obtiveram investimentos inexpressivos quando comparados com a ação de reposição de estoques habitacionais.

Ainda segundo Krause e Balbim (2013), o PMCMV não impacta de maneira efetiva as famílias em situação de déficit habitacional. Isso ocorreria pelo fato de o estabelecimento de critérios de elegibilidade dividido por faixas de renda até 10 salários mínimos e também por estabelecer critérios não restritos à renda das famílias. Dessa forma, a parcela da população economicamente desfavorecida torna-se excluída justamente por não possuir nenhuma renda mínima (Balbim; Krause, 2014).

Nesse aspecto, a análise dos resultados do PMCMV relativo à produção de unidades habitacionais para as famílias de baixa renda⁵, consideradas aquelas com renda mensal por pessoas de até meio salário-mínimo, evidencia justamente não se tratar do público para o qual foram voltados o maior número de contratação e de construção de novas moradias.

Assim, de acordo com o SISHAB (2021), até o ano de 2020, havia sido destinado para a faixa 1 e a faixa 1,5 o correspondente a 33,99% das unidades contratadas e efetivamente entregues 32,73%. Em contraste, a faixa 2, incluídas as famílias não consideradas de baixa renda, obteve 51,30% no volume de contratações e 60,22% das unidades entregues.

Os dados evidenciam uma clara contradição na execução do PMCMV, que apesar de estabelecer modalidades de atendimento com priorização da população de menor renda por meio de subsídios e outras facilidades, na realidade, porém, não representou maior disponibilização na oferta de moradias para o respectivo segmento. Como pode ser observado, a Faixa 2 obteve o maior número de contratações de unidades habitacionais, consideradas famílias de maior renda (Lima; Rosa, 2021).

Nessa mesma linha, Martins e Lima (2018) corroboram com a tese de que, no Brasil, o problema habitacional não poderá ser solucionado, como no caso PMCMV, de foco, prioritariamente, na ação de reposição de estoques, pois não se trata somente

⁵ Atualmente no valor de R\$552,50 ou com renda familiar total no máximo três salários mínimos, correspondendo ao valor de R\$ 3,135,00 (Brasil, 2024).

de déficit habitacional de imóveis construídos. Portanto, devem ser incorporadas soluções habitacionais voltadas ao atendimento de padrões mínimos de qualidade.

É importante destacar, ainda, que a partir do ano de 2011, três anos após o lançamento do PAC e dois anos após o do PMCMV, o ônus excessivo com aluguel urbano passou a constituir-se como o indicador de maior peso no cálculo do déficit habitacional no país. Um reflexo daquilo que Maricato (2014), em seus estudos, identificou que, após o lançamento do PMCMV, houve uma elevação no preço da terra urbana, dificultando o acesso das famílias, principalmente de baixa renda, à moradia própria, as quais sem assistência do Estado são obrigadas a viverem de aluguel ou em moradias precárias nas periferias das cidades.

Diante disso, discute-se de maneira plausível a inoperatividade do PMCMV no enfrentamento do déficit habitacional, justamente pelo fato de não pressupor o enfrentamento das relações sociais capitalistas na produção do espaço urbano. Ao contrário, ao ser focado no modelo de política habitacional como base na produção massiva de unidades habitacionais, acabou por ocasionar direta ou indiretamente a valorização do espaço urbano, ao possibilitar a incorporação do trabalho à terra. A consequência foi a elevação dos preços dos imóveis urbanos e paralelamente do valor dos aluguéis.

Assim, o aumento no valor do aluguel urbano tem contribuído para o crescimento no número de famílias com até três salários mínimos, com comprometimento de mais de 30% de sua renda e, paralelamente, para a elevação do déficit habitacional. De acordo com a FJP (2024), no ano de 2022, são 52,2 % de famílias em situação de déficit com ônus excessivo com aluguel urbano em todo o país. Diante disso, evidencia-se a necessidade de colocar em pauta os demais aspectos relacionados à garantia no acesso e na qualidade da moradia, a qual não perpassa unicamente pelo incremento de estoque de habitação.

Para Martins e Lima (2018), na análise das políticas habitacionais e dos programas sociais com vistas à redução do déficit habitacional, faz-se de suma importância compreender os aspectos voltados à determinação da renda da terra, às ações governamentais e à dinâmica de funcionamento do sistema capitalista, com suas contradições e as lutas de classes. Pois, são relações

[...] determinantes para o processo de captura e conversão de medidas que buscariam atender às necessidades sociais em medidas de atendimento às necessidades do capital, através da disputa pelo fundo público e pela hegemonia na implementação de programas e políticas (Martins; Lima, 2018,

p. 16).

Assim, a compreensão da propriedade fundiária moderna requer seu entendimento enquanto relação social no circuito de produção capitalista. Para tanto, a compreensão das causas determinantes do processo de segregação socioespacial nas cidades, bem como a atuação das organizações e de seus traçados, requererá um desvelamento da produção espacial da cidade, a qual, como se sabe, é fundamentada no âmbito dos imperativos do modo de produção do capital, da propriedade da terra, do valor de troca e da mais-valia. Porém, como Lefebvre (2008) destaca, sem o verdadeiro enfrentamento dessas questões sociais, não será possível a realização de fato do direito à cidade e, conseqüentemente, do direito à moradia.

Para Martins e Lima (2018), nas cidades capitalistas, vivencia-se na atualidade, cada vez mais, um intenso processo de periferização. Enquadram-se nesse cenário o crescimento acentuado do número de favelas e subúrbios, de cidades-dormitórios e de regiões metropolitanas. Esta última, por sua vez, é percebida como o lugar da habitação da força de trabalho e da produção das indústrias, marcadas, em geral, pela precariedade habitacional. Demonstra-se, assim, a problemática da moradia como uma dimensão multiescalar, pois transcende unicamente a ideia do espaço construído ao englobar questões do espaço habitado.

No contexto da financeirização, como vem sendo discutido ao longo desta tese, os impactos sobre o déficit habitacional se evidenciam por sua tendência de crescimento, mesmo diante da implementação de políticas públicas voltadas à moradia, como é o caso do PMCMV. Isso é o que vem sendo demonstrado por estudos desenvolvidos nesse campo, a exemplo do relatório do déficit habitacional apresentado pela FJP no ano de 2024, com números de aumento do déficit habitacional no país.

Como já apresentado, a financeirização da cidade e da moradia, com o mercado como protagonista no processo, acarreta a transformação do direito social em mercadoria. Nesse cenário, a moradia como ativo financeiro torna-se passível de negociação nos mercados secundários e passa a ser direcionada para atender públicos específicos. Mesmo no caso da habitação de interesse social, os beneficiários precisarão atender determinados critérios de elegibilidade.

Já se discutiu o fato de a política habitacional via mercado, para as populações de baixa renda, ser produzida numa lógica de massificação dos conjuntos

habitacionais, sem a preocupação em garantir padrões mínimos de qualidade de habitabilidade. Isso, por sua vez, demonstra a forma como o capital busca lidar com o público que, em tese, não se constitui como sua demanda cativa, a não ser quando passam a receber os subsídios públicos, possibilitando-os a ampliação dos ganhos financeiros.

A grande parcela da população que compõe o déficit habitacional, seja quantitativo seja qualitativo, são grupos em situação de vulnerabilidade social. Muitos sequer possuem renda e, desse modo, dificilmente conseguirão acessar a moradia na perspectiva de bem de mercado, e outros permanecerão vivendo em condições precárias habitacionais, agravando, com isso, a situação do déficit. Diante disso, os processos de financeirização da habitação acarretarão, cada vez mais, a intensificação da problemática urbana da moradia, tanto na forma de disponibilização quanto na qualidade da oferta, já que, para o capital, o importante não são as pessoas, mas sim a maximização da sua reprodução ampliada.

4.5 A produção habitacional na cidade de Macapá no contexto do PMCMV e o atendimento ao déficit habitacional

De acordo com FJP (2024), referente ao ano de 2022, o estado do Amapá apresentou o déficit habitacional de 47.668 domicílios, o equivalente a 18%. Na capital Macapá, esse número corresponde a 17.757 moradias, cerca de 11,9% dos domicílios. A Tabela 9, a seguir, apresenta de forma sintetizada os dados relativos ao Déficit Habitacional 2022 identificado no estado do Amapá e no município de Macapá.

Tabela 9 - Déficit habitacional no estado do Amapá e na capital Macapá, ano de 2022

Déficit Habitacional no ano 2022		
Subcomponentes	Amapá	Macapá
Habitação Precária	29.470	6.619
Coabitação	12.949	7.819
Ônus excessivo com aluguel urbano	5.246	3.319
Total Absoluto	47.668	17.757
Total Relativo	18%	11,9%

Elaborado pela autora, com dados da FJP (2024).

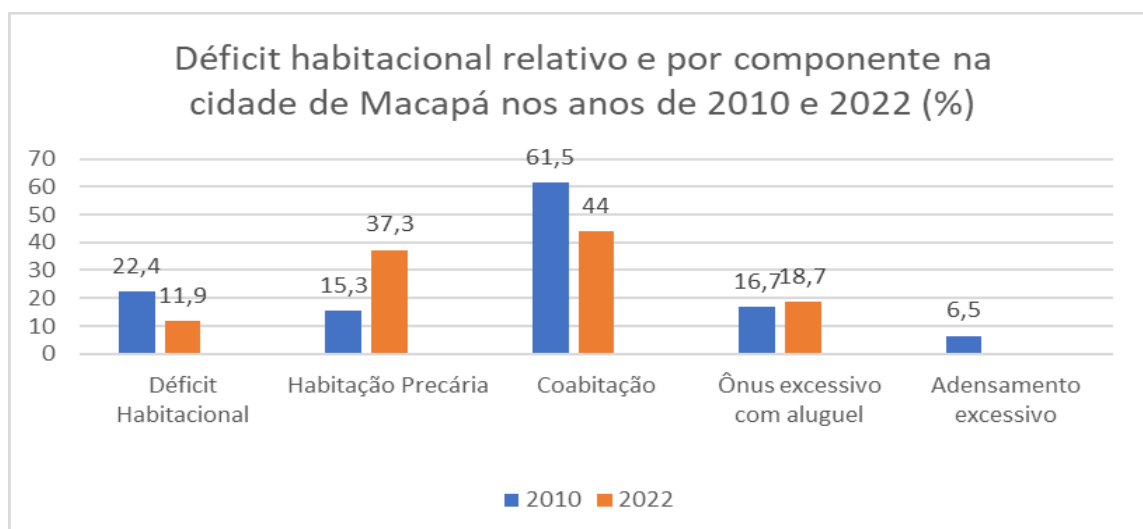
A análise por subcomponentes do déficit identificou que, em Macapá, a coabitação (cômodos e unidades conviventes) destaca-se como de maior predominância, em um total 7.819 moradias, seguido da habitação precária e do ônus excessivo com aluguel, com 6.619 e 3.319 respectivamente. Enquanto a nível de Estado, a habitação precária apresentou-se em maior número, num total de 29.970 unidades habitacionais.

Por outro lado, o ônus excessivo com aluguel representa uma dimensão menos expressiva para os dois entes públicos. Ainda que não se destaque como principal componente do déficit habitacional em Macapá, merece atenção, pois se trata de um fator o qual impacta diretamente nas condições de moradia das populações, principalmente de baixa renda.

Diferentemente do que ocorreu a nível de país, a comparação entre o Censo Demográfico de 2010 e 2022 identificou uma pequena redução no déficit habitacional existente em Macapá. Assim, houve a diminuição de 21.104 moradias em situação de déficit habitacional para 17.757 no referido período.

Um ponto que chama a atenção diz respeito ao componente da coabitação, em Macapá, que apresentou os maiores percentuais nas duas séries históricas analisadas: 61,5% em 2010 e 44% em 2022. Por outro lado, o adensamento excessivo⁶ registrou os menores índices entre os componentes do déficit habitacional. As informações podem ser melhor visualizadas no gráfico a seguir:

Gráfico 14 - Déficit habitacional relativo e por componente na cidade de Macapá, 2010 e 2022 (%)



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da FJP (2024).

⁶ Em relação ao adensamento excessivo em domicílios, desde o ano de 2016, deixou de ser considerado o componente no cálculo do déficit habitacional.

Pelo exposto, também pode-se depreender que o componente de habitação precária apresentou crescimento considerável em comparação ao Censo Demográfico de 2010, com percentuais passando de 15,3% para 37,3%. Esse aumento evidencia uma piora significativa nas condições habitacionais vivenciadas por parcela expressiva da população de Macapá, revelando um quadro preocupante para a efetivação do direito à moradia.

Em suma, os dados apresentados constituem-se de extrema importância para a política habitacional, pois reflete diretamente as mudanças nas situações vivenciadas pelas populações macapaenses no acesso à moradia, bem com as necessidades e carências habitacionais existentes.

Para fazer frente a esse quadro, nos últimos anos, passou-se a investir na produção de unidades habitacionais. Com base nos dados levantados no Ministério das Cidades (2024), no período de 2009 a 2020, no âmbito do PMCMV, com recursos do FAR, voltadas à Faixa 1, foram contratadas 9.797 unidades habitacionais e entregues um total de 7.797 moradias⁷ na cidade de Macapá.

Como já destacado no capítulo 2, seção 2.5.1.3 desta tese, as construções dos conjuntos habitacionais voltados à Faixa 1, nesse período, ficaram a cargo de três construtoras: a Direcional Engenharia, CMT Engenharia LTDA e Vex Construção e Incorporações LTDA. Trata-se de empresas com forte atuação no mercado de incorporação de empreendimentos imobiliários, a primeira e a segunda atuando em âmbito nacional e a terceira mais voltada para o mercado interno de Macapá.

Os recursos do PMCMV provenientes do FGTS, por sua vez, representaram um número bastante inferior no tocante à disponibilização de unidades habitacionais em comparação com o FAR. Desse modo, esse quantitativo correspondeu a somente 1.072 moradias no mesmo período. Observa-se, com isso, a primazia dos recursos oriundos do FAR no financiamento da política habitacional em Macapá relativo ao PMCMV.

As construtoras contratadas com recursos do FGTS são empresas com atuação no mercado de Macapá, marcadas principalmente pela produção em empreendimentos de alto padrão. Nesse cenário, essas construtoras vêm se consolidando, principalmente nos últimos anos, no segmento de mercado de moradias

⁷ Somente nos anos de 2022 e 2024, foram entregues as duas fases do Residencial Miracema, com mais 2 mil unidades, vindo a totalizar 9.041 habitações de moradia popular (Brasil, 2024).

para as médias e altas rendas macapaenses. Referem-se, assim, a empresas de maioria de médio porte, com exceção da Lerin Sociedade LTDA, de porte Micro, a qual se constitui também como a única a não possuir sede em Macapá.

Destaca-se ainda que a atuação dessas construtoras no âmbito do PMCMV está voltada principalmente para o atendimento da Faixa 2 e da Faixa 3, com poucas exceções para a Faixa 1 e a Faixa 1,5. O Quadro 2 abaixo apresenta a relação das construtoras atuantes no âmbito do PMCMV com recursos do FGTS.

Quadro 2 - Relação das construtoras e/ou incorporadoras atuantes no PMCMV com recursos do FGTS no período de 2009 a 2020 em Macapá/AP

CONSTRUTORA	PORTE	SEDE	FAIXA DE RENDA
Fenix LTDA	Médio	Macapá	Faixa 1,5
			Faixa 2
			Faixa 3
Lerin Sociedade LTDA	Microempresa, do tipo Matriz	São Paulo	Faixa 2
			Faixa 3
Vex Construção e Incorporações LTDA	Médio	Macapá	Faixa 2
			Faixa 3
Urbanizadora e Loteadora Manari LTDA	Médio	Macapá	Faixa 3

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades, 2024.

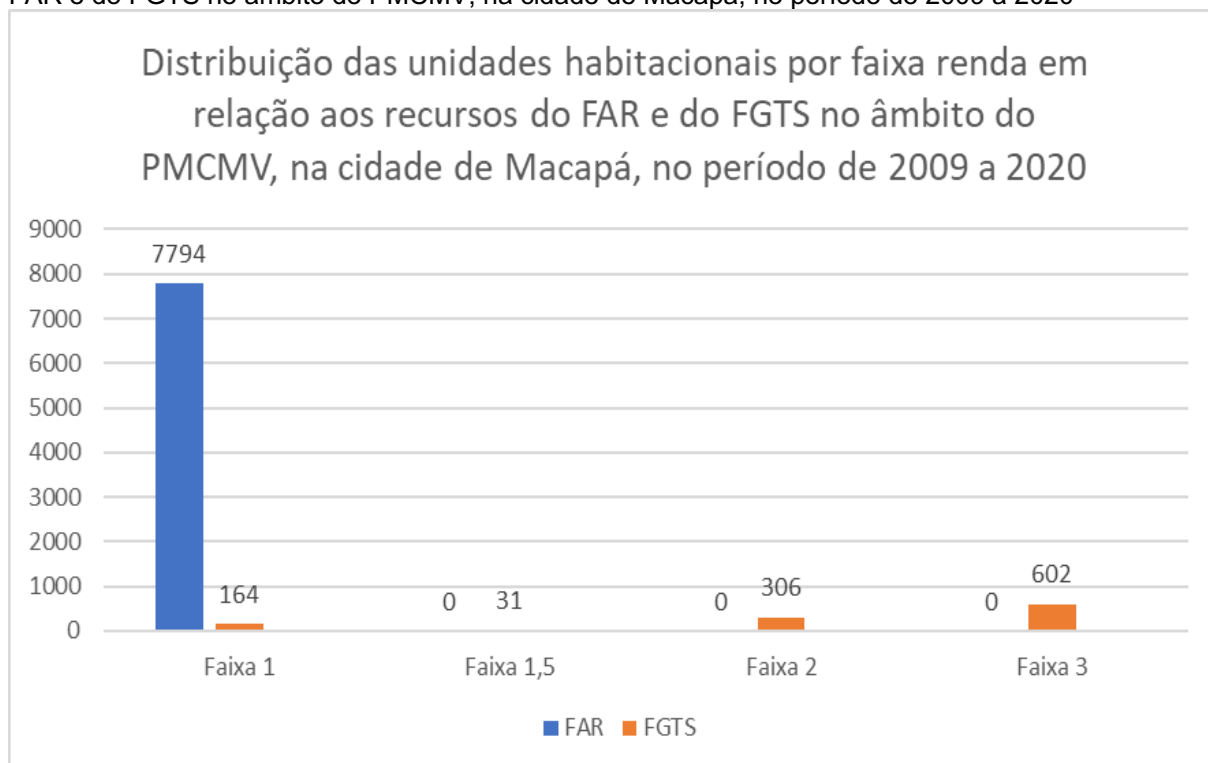
Em relação às faixas de renda do PMCMV, a FJP (2024) identificou em situação de déficit habitacional em Macapá os seguintes quantitativos: na Faixa 1 um total de 12.029 domicílios; na Faixa 2 correspondem a 2.827 habitações; na faixa 3 são 2.179 unidades habitacionais; e acima da Faixa 3, o quantitativo de 722 moradias.

A partir dos dados apresentados, ratifica-se a tese de que o cerne do déficit habitacional em Macapá, assim como ocorre no restante do país, está centrado na Faixa 1 do PMCMV. Desse modo, faz-se necessária a implementação de políticas públicas habitacionais capazes de prover o acesso à moradia adequada e com condições dignas de urbanidade e sustentabilidade a essas populações enquadradas na faixa de 0 a 3 salários mínimos do programa.

Nesse sentido, com o intuito de verificar a efetividade do PMCMV no atendimento ao déficit habitacional, procedeu-se ainda a análise da distribuição dos recursos em relação às faixas de renda em Macapá. Desse modo, no âmbito dos recursos do FAR, a Faixa 1 constituiu-se como a única contemplada beneficiária com a produção de moradias, uma vez que esse recurso se destina exclusivamente para esse segmento populacional (Brasil, 2024).

Já em relação aos recursos do FGTS, a Faixa 3 obteve o maior número de financiamento, um total de 602 unidades. Em seguida, constituiu-se a Faixa 2, para a qual foram disponibilizadas cerca de 306 habitações. No caso da Faixa 1, foi destinado apenas um quantitativo de 164 dos imóveis, e para a faixa 1,5, esse número correspondeu a 31 unidades (Brasil, 2024). O gráfico 15 apresenta o comparativo dos financiamentos com recursos do FAR e FGTS de acordo com as faixas de renda do PMCMV.

Gráfico 15 - Distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda em relação aos recursos do FAR e do FGTS no âmbito do PMCMV, na cidade de Macapá, no período de 2009 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em dados de CEF (2024) e Ministério das Cidades (2024).

De fato, observa-se que, para a Faixa 1 do PMCMV, o atendimento com moradia em Macapá efetiva-se, majoritariamente, com recursos do FAR, subsidiados pela OGU. Desse modo, constituiu-se como a principal fonte de recursos de habitação para as populações de menor renda. Já os recursos do FGTS, por sua vez, são direcionados, em maior número, para o público considerado de maior poder aquisitivo, a Faixa 3 e a Faixa 2.

Nesse processo, evidencia-se que, para o mercado, o principal atrativo reside na capacidade de pagamento dos indivíduos no que diz respeito à mercadoria/moradia. Para as populações de baixa renda, a disponibilização de moradias efetiva-se mediante a oferta de subsídios públicos às empresas imobiliárias,

que passam a atuar no atendimento das camadas de menor estrato social.

No tocante aos subsídios habitacionais, faz-se importante lembrar tratar-se de reivindicações históricas dos movimentos sociais de moradia no Brasil. No entanto, estes têm sido apropriados mais pelas empresas construtoras do que efetivamente pelas famílias beneficiárias do PMCMV. De acordo Baravelli (2015, p. 200):

[...] a própria noção de “déficit habitacional” passa a legitimar um subsídio que, se é efetivo para capitalizar a construção habitacional brasileira, é também inócuo para elevar o patamar quantitativo da provisão habitacional para a população de baixa renda do país.

Em Macapá, não diferentemente do vivenciado no restante do país, o combate ao déficit habitacional baseia-se, primordialmente, no incremento de estoques, com a produção de novas unidades habitacionais. A materialização desse processo, por sua vez, reflete-se na construção de conjuntos de moradia popular, principalmente, ao longo dos últimos 10 anos.

Assim, em linhas gerais, têm-se os seguintes comparativos entre o déficit habitacional existente e os resultados do PMCMV em Macapá:

a) Tem ocorrido uma redução gradativa do déficit habitacional em Macapá no período de 2010 a 2022, conforme dados apresentados pelo FJP (2024). Tal fato pode ser atribuído às políticas habitacionais implementadas mediante a disponibilização de novas unidades de moradia. No entanto, destaca-se a persistência de um déficit habitacional expressivo, 11,9% de moradias. Isso configura que uma parcela da população macapense ainda permanece à margem das políticas públicas habitacionais implementadas.

Chama a atenção que os componentes do déficit habitacional relativos à habitação precária e ao ônus excessivo com aluguel apresentaram um aumento no percentual de 12% e de 2%, respectivamente, em relação ao Censo de 2010, enquanto no de Coabitação houve decréscimo de 17,5%. Esse resultado evidencia transformações no déficit habitacional e demonstra a necessidade de atenção do poder público de maneira a inibir o aumento desses indicadores.

O aumento dos gastos com o ônus excessivo com aluguel, por exemplo, é um reflexo de que em Macapá pode estar ocorrendo o aumento no valor dos aluguéis urbanos em decorrência da valorização imobiliária. Tal fato tem impacto diretamente na renda das famílias de baixa renda, obrigando-as a buscarem as moradias mais acessíveis financeiramente. Em muitas dessas situações, todavia, somente as

encontrarão em locais mais periféricos da cidade.

b) Inexpressividade de investimentos dos recursos do FGTS no PMCMV em Macapá, principalmente em relação à Faixa 1. Observa-se que, em se tratando de financiamento habitacional para o combate ao déficit, os investimentos realizados, até o presente momento, têm se revelado insuficientes. Tal fato pode ser evidenciado quando não há maior direcionamento dos recursos do PMCMV para o atendimento da Faixa 1.

Desse modo, no caso dos recursos do FGTS no âmbito do PMCMV, com financiamentos direcionados em maior número para a Faixa 2 e 3, pode-se atribuir como uma das características mercadológicas do programa. Isso porque, para estes, além do direito às mensalidades seguradas pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular por Tempo de Serviço, poderão ainda, a depender do seu perfil de renda, obter redução de juros e a isenção de taxas cartoriais. Logo, esses grupos passam a se beneficiar ainda mais no acesso ao mercado residencial formal.

Em contrapartida, para os domicílios de baixa ou menor renda, o centro do déficit habitacional, os subsídios oferecidos pelo PMCMV não ampliam o mercado consumidor para esses públicos, justamente pelo fato de estar vinculado ao arrendamento de uma unidade habitacional, a ser produzida com esse único objetivo. Assim, não se amplia a própria capacidade de endividamento das famílias beneficiárias perante ao mercado imobiliário.

Diante disso, as famílias passam a se constituir em uma demanda fechada, oferecida às construtoras através de cadastros disponibilizados pelas prefeituras. “O Fundo de Arrendamento Residencial fornece, portanto, um subsídio que dá às construtoras acesso às famílias de baixa renda, e não o contrário” (Baravelli, 2015).

c) Outra situação identificada se refere ao quantitativo de unidades habitacionais efetivamente entregues na cidade de Macapá pelo PMCMV nos anos de 2009 a 2020. De fato, observou-se uma produção elevada no número de moradias entregues, com um total de 7.794 somente com recursos do FAR.

No entanto, a produção de novas moradias revela-se insatisfatória, na medida em que a redução no déficit habitacional, entre os anos de 2010 a 2022, em Macapá, correspondeu a apenas 3.347 domicílios, período em que ocorreu a implementação e a execução do PMCMV. Dessa maneira, observa-se que o programa está apenas inibindo o seu crescimento, e não necessariamente reduzindo o déficit habitacional.

Diante da existência do déficit habitacional em Macapá, pode-se depreender,

ainda, as seguintes situações: o número de unidades habitacionais produzidas não cresce na mesma proporção que o número de pessoas em situação de déficit. Isso demandará do poder público a expansão da política habitacional e, conseqüentemente, há necessidade de mais investimentos e de recursos públicos. E a falta de qualidade e das condições de urbanidade nos habitacionais de moradia popular podem ser fatores a estimular o abandono dos imóveis e o retorno para situações precárias de habitação. Trata-se de questões que demandam estudos mais aprofundados acerca dos impactos sociais nesses empreendimentos.

d) Por fim, ressalta-se a situação acerca do quantitativo de moradias consideradas como domicílios vagos existentes, porém em condições de serem ocupados ou para serem construídos/reformados em Macapá.

Como identificado, há um crescimento do número de domicílios vagos em Macapá, evidenciado na série histórica dos Censos Demográficos 1991, 2010 e 2022. Esse fato demonstra que há necessidade de intervenções pelo poder público de maneira a combater os processos de vazios urbanos, que podem mascarar o fenômeno da especulação imobiliária, principalmente quando se trata de propriedades localizadas nas áreas mais centrais da cidade.

Nesse cenário, as conseqüências para as populações de baixa renda podem reverberar no impedimento ao acesso a moradias adequadas. Por conseguinte, em virtude das limitações financeiras, passam a ser induzidas a ocupar espaços inapropriados ou em condições degradantes.

Diante do exposto, ao se discutir a efetividade do PMCMV no combate ao déficit em Macapá, faz-se importante ressaltar o fato de o mercado imobiliário e as construtoras constituírem-se como as grandes responsáveis no direcionamento das políticas habitacionais, uma clara demonstração do caráter mercadológico do programa. Nesse aspecto, na busca pelas melhores formas de lucratividade, os resultados têm sido a implementação de um modelo de política centrada não nas condições da habitação digna, mas sim na expropriação do direito à moradia.

A mercadorização da moradia em Macapá, no cerne daquilo que Harvey denominou de espoliação, reflete o processo em que as populações, principalmente de baixa renda, somente conseguirão acessar a habitação, não mais como um direito social, mas no circuito da capitalização do bem. A assistência do Estado, por sua vez, dar-se-á através da disponibilização dos subsídios públicos, ao mesmo tempo em que transfere às empresas do setor imobiliário o poder de negociação e de condução da

política habitacional.

Mediante a isso, ratifica-se que, nesse processo, as populações beneficiárias têm sido submetidas a uma dupla espoliação. Isso ocorre tanto na apropriação dos subsídios públicos pelas empresas imobiliárias, quanto no momento em que são obrigadas a habitarem locais desprovidos de condições de urbanidade e/ou de qualquer outra forma de qualidade de vida urbana, como tem ocorrido com a construção dos conjuntos de moradia popular. Desse modo, efetiva-se a negação completa do direito à cidade e à moradia.

Nesse sentido, o combate ao déficit habitacional em Macapá demandará mais que a simples disponibilização de novos estoques de moradia, o qual constitui-se como a principal ação do PMCMV. Desse modo, são demasiadas as questões importantes, as necessidades das condições de qualidade desses domicílios, a exemplo do acesso aos serviços públicos, da segurança de posse e da qualidade construtiva. Trata-se, assim, de abranger conjuntamente os componentes do chamado déficit qualitativo.

Contudo, uma vez centrado, unicamente, na produção de novas unidades habitacionais, sem o olhar atento para as reais necessidades dos domicílios e as condições que possam proporcionar a melhoria na qualidade de vida urbana e de habitação, as políticas públicas - seja o PMCMV ou outro que venha a sucedê-lo - tendem apenas a reproduzir as lógicas de dominação do capital, mas agora no molde financeirizado.

Estudos acerca do déficit qualitativo em Macapá no âmbito do PMCMV constituem-se importantes para se compreender o processo habitacional de forma mais abrangente. Porém, isso não foi possível no presente trabalho, em decorrência de limitações no acesso aos dados, pois a FJP (2024) não disponibiliza informações a nível municipal, apenas da região metropolitana de Macapá. Destaca-se, no entanto, que, para este estudo, buscou-se efetivamente a discussão sobre o impacto da produção habitacional do PMCMV no déficit quantitativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática da financeirização das cidades, em que uma das grandes expressões tem se traduzido na mercantilização do direito à moradia, constitui-se um fenômeno complexo contemporâneo, que impacta diretamente na qualidade de vida e no alcance de uma urbanidade digna.

O fenômeno da financeirização destaca-se por transcender a esfera econômica, incorporando à lógica mercantil setores anteriormente não passíveis de comercialização, como os direitos sociais, com destaque para a habitação (Sanfelici, 2013).

Nesse panorama, a financeirização da habitação caracteriza-se pela presença de um conjunto de atores e de organizações que, a partir de mecanismos como a gestão imobiliária, hipotecas e outros meios financeiros, aferem lucratividade para o capital. Em contraste, as dimensões humanas e sociais são suprimidas, bem como experimenta-se a negação à universalização dos direitos de cidadania e humanos (Rogers; Nelson; Wong, 2018).

A questão torna-se ainda mais complexa em sociedades, como é o caso do Brasil, em que uma significativa parcela da população não consegue acessar minimamente direitos sociais básicos, os quais são fundamentais para garantir o exercício da cidadania e de condições de vida dignas e sustentáveis.

A moradia, nesse âmbito, é vista como uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento humano e social, pois se constitui como uma necessidade básica de sobrevivência e de segurança para as pessoas. Assim, na escala das necessidades humanas, a habitação englobaria um aspecto fundamental. Sob tal viés, para aqueles que não podem acessar o bem, o Estado torna-se o responsável, mediante a execução de políticas públicas habitacionais, por disponibilizar moradias para os segmentos populacionais mais necessitados.

Em linha contrária, a atual política habitacional implementada no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida, apresenta-se como um modelo de provisão habitacional pautado na priorização de ações públicas orientadas por dinâmicas de valorização financeira e comercial, inserido diretamente no contexto de financeirização da habitação.

O PMCMV, embora o objetivo central seja redução do déficit habitacional, a partir, principalmente, da disponibilização de estoques habitacionais, revela-se

limitado quanto ao alcance no que se refere à promoção da moradia digna, uma vez que tem sido predominante a reprodução de modelos de políticas habitacionais centradas na massificação e na padronização de moradias populares, fragmentadas do espaço urbano.

Com isso, passam-se a constituir novas periferias dentro das cidades, o que contribui para a estigmatização e a segregação socioespacial. Desse modo, além de não cumprir efetivamente com a proposta de eliminação do déficit habitacional - os dados oficiais apontaram a evolução ao longo das últimas duas décadas - como também acaba por agravar as disparidades socioterritoriais nas cidades, com a perpetuação de processos de exclusão urbana.

As discussões acerca da financeirização das cidades e da política habitacional foram amplamente tratadas no capítulo 2 desta tese. Apontou-se os processos e as dinâmicas constituintes de um modelo de gestão urbana capitalista neoliberal, de modo a favorecer determinados grupos econômicos imobiliários em contraposição à efetivação do direito à cidade. Assim, vivencia-se aquilo que Harvey (2005) denominou de espoliação capitalista, no qual as populações, principalmente as de baixa renda, são as mais afetadas, ao serem submetidas a violentos processos de exclusão social, negado-as um conjunto de direitos sociais, com impactos diretos na sua qualidade de vida.

Salienta-se que o debate sobre a financeirização constitui-se de grande complexidade, pois, como já destacado, seu entendimento requer um olhar para além dos aspectos econômicos. Desse modo, a partir da vasta literatura existente sobre o tema, buscou-se, neste capítulo, apresentar e discutir os aspectos considerados mais significativos para a compreensão desse fenômeno que assume, cada vez mais, relevância no cenário capitalista global, com destaque no campo das políticas sociais, entre elas, a habitacional.

No caso da cidade Macapá, foco deste trabalho, pode-se apontar que a política habitacional desenvolvida pelo PMCMV se insere no contexto de financeirização na medida em que são percebidos os atores centrais desse processo. Trata-se da presença do estado, do governo e da prefeitura, na função de mobilizar o cadastro dos beneficiários e de garantir as condições adequadas para o funcionamento da política pública. Os agentes financeiros - bancos e instituições de crédito - e as construtoras e/ou incorporadoras, por sua vez, ligadas ao circuito financeiro imobiliário, são aqueles que direcionam a execução da política habitacional.

Nesse cenário, os conjuntos habitacionais de moradia popular, quando voltados para a Faixa 1 do PMCMV, refletem um processo de desigualdade socioespacial. Construídos na franja da malha urbana da cidade, como é o caso do Residencial Macapaba e do Residencial Miracema, ou mesmo quando localizados em áreas mais próximas ao centro, como o Conjunto São José e o Açucena, são desprovidos ou insuficientes os serviços e os equipamentos públicos para atender aos moradores. Tal fato contribui para um modelo de reprodução de acesso desigual a equipamentos urbanos, considerados fundamentais para a reprodução da vida na cidade.

Nessa conjuntura, passam a ser reproduzidos os mecanismos de expropriação e espoliação das camadas mais pobres. No âmbito da financeirização, ela apresenta-se de duas formas principais: com a apropriação dos subsídios públicos pelos agentes financeiros e com a negação do direito à cidade a essas populações.

Destaca-se o fato de que, em Macapá, os instrumentos de planejamento urbanístico, como o Plano Diretor e, no âmbito da habitação, o Plano de Habitação de Interesse Social, são inoperantes e inexistentes. No primeiro caso, encontra-se sem revisão há mais de 20 anos; já no segundo não existe ou está defasado. Com isso, a cidade de Macapá vem passando por transformações na configuração do espaço urbano sem um adequado instrumento de planejamento urbanístico capaz de orientar de forma apropriada as novas dinâmicas espaciais vivenciadas.

A ausência de uma Política de Habitação de Interesse Social, por sua vez, possibilita a implementação de modelos hierarquizados e padronizados, que não atendem à efetividade do direito à moradia, não retratando desse modo, as necessidades do território. Em Macapá, os conjuntos de moradia popular do PMCMV não foram implementados, por exemplo, em Zonas de Interesse Social.

No capítulo 3, por sua vez, a discussão centrou-se nos aspectos socioambientais decorrentes dos processos de financeirização das cidades e da habitação. O objetivo foi demonstrar que, ao se mercadorizar as cidades e as moradias, intensifica-se os processos de desigualdades e de segregação socioespacial, bem como precariza-se ainda mais o direito à moradia.

Nesse processo, evidenciou-se, mais uma vez, que as populações mais desfavorecidas socioeconomicamente, sem condições de acessar o mercado formal de terras e de moradia, são obrigadas a habitarem áreas consideradas inadequadas do ponto de vista urbanístico e ambiental. Com isso, observa-se o crescimento de ocupações irregulares e ambientalmente frágeis, uma clara evidência da forte

correlação entre aquilo que Costa (2013) enfatiza: o fato de a justiça social acabar por ocasionar uma injustiça ambiental. Nesse cenário, agravam-se os problemas socioambientais nas cidades.

Tal situação pode ser evidenciada na cidade de Macapá, na qual as consequências socioambientais do processo de financeirização da moradia se refletem nas disparidades nos processos de ocupação e apropriação do solo urbano. Vive-se a intensificação de ocupação de áreas ambientalmente protegidas, como é o caso das ressacas. Trata-se de espaços considerados inapropriados e que apresentam risco à vida das pessoas, desde a questão sanitária quanto à estrutura física.

Outro fato identificado diz respeito à exclusão socioespacial verificada a partir do crescimento da população em situação de rua. Destaca-se, ainda, a distribuição espacial da população de baixa renda em Macapá, a qual passa a ocupar os espaços onde o preço do solo urbano é mais barato e concentrado em bairros com grande proporção de favelas e aglomerados subnormais.

No capítulo 4, finalmente, debateu-se acerca da construção e da conceituação do déficit habitacional. Foram tratadas questões importantes para a compreensão dos aspectos que dizem respeito à quantificação e à caracterização da precariedade habitacional existente no país.

A partir dos dados disponibilizados pela Censo Demográfico 2022 e do relatório produzido pela FJP (2024), apresentou-se os principais componentes do déficit habitacional, tanto em seus aspectos quantitativos, relacionados à necessidade de reposição ou incremento de estoque, quanto nos aspectos qualitativos, voltados à qualidade da moradia. Os dados demonstraram que, apesar do investimento em políticas públicas habitacionais, o problema do déficit habitacional no país persiste com variações pelas regiões brasileiras.

Ainda neste capítulo, destacou-se a existência de imóveis vagos nas cidades brasileiras como um fenômeno que se apresenta contraditório frente à existência de um crescente déficit habitacional. Um fato preocupante que pode mascarar uma lógica urbana excludente com a prevalência de processos de especulação imobiliária.

A questão acerca do déficit habitacional em Macapá apresentou-se, nesta tese, de bastante relevância. Assim, embora identificada uma pequena redução, no período de 2010 a 2022, considera-se que os investimentos em moradia pelo PMCMV não foram suficientemente eficazes para atuar de forma a eliminar o déficit, mas apenas

inibir seu crescimento.

Em relação a Faixa 1 do PMCMV, na qual está centrado o cerne do déficit habitacional em Macapá, os investimentos para habitação são majoritariamente de recursos oriundos do FAR, subsidiados pelo poder público. Em comparação aos recursos provenientes do FGTS, trata-se de um número pouco expressivo para essa faixa de renda. Nesse caso específico, direciona-se mais para atender aos segmentos populacionais de maior poder aquisitivo, no caso, Faixa 2 e Faixa 3.

A existência do aumento do número de imóveis desocupados em Macapá também se apresenta como uma problemática a ser enfrentada, principalmente quando se discute a efetividade do direito à moradia em contraposição a processos de mercantilização das cidades. Tais fatores podem estar associados às estratégias de valorização urbana e a lógica da especulação imobiliária, as quais agravam as disparidades socioespaciais. Logo, faz-se importante refletir e compreender as dinâmicas e os atores que operam e se beneficiam por trás desses processos.

Ademais, antes de finalizar este trabalho, propõe-se uma reflexão sobre o contexto atual vivenciado no Estado do Amapá, a possibilidade de exploração do petróleo na Margem Equatorial, que terá implicações direta sobre a cidade de Macapá. Embora o discurso oficial enfatize os potenciais benefícios econômicos, é necessário avaliar os modelos de desenvolvimento implementados historicamente na região amazônica, com destaque para o estado do Amapá. De modo recorrente, os benefícios econômicos têm sido restritos a grupos específicos, ficando para os territórios os impactos negativos sociais, ambientais e urbanos.

No caso da habitação, o novo projeto econômico apresenta um grande potencial para desencadear uma nova onda de migração para o Estado, com impactos na malha urbana da cidade. Esse cenário, provavelmente, demandará o aumento nos custos de instalação de infraestrutura urbana, serviços públicos e de moradia. Caso se confirme, essa nova dinâmica de intensificação de fluxo populacional poderá ocasionar o aprofundamento das fragilidades já existentes na política habitacional na cidade de Macapá. Dessa forma, pode-se acentuar, cada vez mais, as desigualdades socioespaciais nesse território. Nesse aspecto, abrem-se novas possibilidades de pesquisas no campo habitacional, de forma a contribuir para o aprimoramento da política pública habitacional na cidade de Macapá.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. R. The variegated financialization of housing. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 41, p. 542-554, 2017.
- AALBERS, M. R. The potencial for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.
- AALBERS, M.bR. Corporate Financialization. *In*: CASTREE, N. (ed). **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology**, Oxford, Wiley, 2014.
- ACSELRAD, H. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. *In*: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. Fundação Ford, 2004.
- AMAPÁ. **Lei Estadual Nº 1.758/2013 de 27 de junho de 2023**. Macapá: Governo do Estado, 2023.
- AMAPÁ. **Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP)**. Macapá: Governo do Estado, 2017).
- ANDRADE, D. C. M. A Globalização e as cidades mundiais: a falta de moradias em decorrência do mercado imobiliário, da financeirização das moradias e da apropriação das cidades. **Revista Direito em Debate**, n. 56, p. 64-75, jul./dez. 2021.
- ALVAREZ, I. P. A segregação como conteúdo na produção do espaço urbano. *In*: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs). **Cidade Contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2016.
- AZEVEDO, Nelson Tito da Silva. **Implantação da Habitação de Interesse Social Através do Programa de Aceleração do Crescimento e PMCMV em Macapá-AP**: Implementação de uma creche e de um espaço multiuso no conjunto residencial Mucajá. 105 f. TCC (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016. Disponível em: <https://www2.unifap.br/arquitetura/files/2020/08/Azevedo-2016-Implanta%C3%A7%C3%A3o-da-habita%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-social-atrav.pdf>. Acesso em: 05.fev.2025.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **R. B. Estudos urbanos e regionais**, v. 16, n.1, p. 189-201, 2014. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4905/4630>. Acesso em: 2 out. 2024.
- BARAVELLI, J. E. O subsídio e o déficit habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Ciências HUMANAS**, Florianópolis, v. 49, n. 1, p. 199-215, jan/jun.2015. Disponível

em:<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2015v49n1p199/29615>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BARON, C. M. P. A Produção da Habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. **TÓPOS**, v. 5, n. 2, p. 102-127, 2011. Disponível em: file:///C:/Users/naiara.santos/Downloads/catelan,+2287-6782-1-CE.pdf. Acesso em: 6 fev. 2024.

BASTOS, A. B.; FERREIRA, J. F. C.; FREITAS, J. S. Mosaico da desigualdade social intraurbana de Macapá - Amapá (2000-2010). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, p. 1-18, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/xLPJn6pXJ4jWhc76354yjjL/>. Acesso: 5 nov. 2024.

BATISTA, A. J.; BRITO, D. M. C.; PANTOJA, G. M. T. O processo de verticalização em Macapá/AP. **Revista GeoAmazônia**, Belém, v. 4, n. 8, p. 46 - 63, jul./dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/geoamazonia/article/view/12484/pdf_83. Acesso em: 6 mai. 2024.

BECK, U. **A sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2002.

BENACH, N. Da desigualdade social a justiça espacial. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros. (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. Acesso em: 12 nov. 2024. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000988439>.

BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo**. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. A Dominação Masculina. Guarulhos – SP: Bertrand, 1999.

BRAGA, R. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação de interesse social na cidade de Piracicaba-SP. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 46, p. 464-485, 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/geografia/article/view/P.2318-2962.2016v26n46p464/9520>. Acesso em: 5 mai. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Bases de dados do Minha Casa Minha Vida, 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Decreto nº 7053/2009**. Institui a política Nacional para a população em situação de rua no âmbito do Sistema Único da Assistência Social. Brasília: 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.465/2017 de 11 de julho de 2017**. Brasília: 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 2 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 8712/2016 de 15 de abril de 2016**. Brasília: 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8713.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Lei nº 8742/1993**: Lei Orgânica da Assistência Social. Alterada pela Lei nº 12.435/2011. Brasília: 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/mapeamento_ass_precarios.pdf. Acesso: 6 out. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação – SNH. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Lei nº 11.977/2005 de 7 de julho de 2009**. Institui o PMCMV. Brasília: 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Lei nº 11.124/2005 de 16 de junho de 2005**. Brasília: 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2002. PL. 634/1975.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** (Estatuto da Cidade). Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

BRITO, J. F. L. **A Fortaleza de Macapá como monumento e a cidade como documento histórico**. 266 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Preservação do Patrimônio Cultural, Instituto do Patrimônio Histórico Nacional, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dissertacao_Jaqueline_Ferreira_de_Li_ma_Brito.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

BUONFIGLIO, L. V. Habitação de Interesse Social. Fortaleza: **Revista Mercator**, v. 17, p. 1-16, fev. 2018. Acesso em: 03 nov. 2024.

CAMOSELI, A. B.; LEME, M. E. S.; SANTOS, M. A. M. As populações vulneráveis e os espaços de moradia: interlocuções entre a vulnerabilidade

territorial e a vulnerabilidade social. **Universitas**, v. 14, n. 27, p. 129/143, jul./dez. 2020.

CARDOSO, A. L. **Assentamentos precários no Brasil**: discutindo conceitos. IPEA, 2016. Acesso em 25.nov. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9399/1/Assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf>. Acesso em: 26 mar.2024

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. *In*: Encontro Nacional de Pós-Graduação Em Planejamento Urbano – ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: https://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf. Acesso em: 6 fev. 2024.

CARNEIRO, G. R; SILVA, E. E. D. Vazios urbanos: a não utilização dos imóveis municipais em Campina Grande e o descumprimento da função social da propriedade. **Rev. Bras. Gest. Urbana**, v. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/Lgzqt3cKNTP38DjhwdGwQMP/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CANTUÁRIA E. R. **APA do Curiaú e a Cidade de Macapá**: Relações Sociais, Jurídicas e Ambientais. Dissertação (Mestrado). Macapá, UNIFAP, 2011. Disponível: <https://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/05/ELIANE-RAMOS-CANTU%C3%81RIA.pdf>. Acesso em: 24 jun.2024.

CARVALHEIRO, G. P. **Para além da provisão de moradias: um estudo sobre outras modalidades de provimento habitacional**. 160p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022. Disponível em: <http://quaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/9268>. Acesso em: 24 out. 2024.

CARVALHO, G. M. **Crescimento Urbano e Perda de Áreas Verdes em Macapá**: Riscos e possibilidades de proteção. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). Macapá, UNIFAP, 2013. Disponível: <https://www2.unifap.br/cambientais/files/2014/08/CRESCIMENTO-URBANO-E-PERDADE-%C3%81REAS-VERDES-EMMACAP%C3%81-RISCOS-EPOSSIBILIDADES-DEPROTE%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In*: CASTRO, E. (Org). **Cidades nas florestas**. Belém: EDUFPA, 2008. 218p.

CASTRO, E.; CAMPOS, I. Formação socioeconômica da Amazônia. *In*: CASTRO, E; CAMPOS, I (Orgs). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

CASTRO, R. M. F.; CARVALHO, J. L. F. Uma proposta de reconceituação para a exclusão social no contexto urbano brasileiro. *In: Anais do IV Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*. IV Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende: Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1088_Castro_Carvalho_SEGeT_2007_versaoFINAL.pdf. Acesso em: 18 fev. 2025.

CASTRO, E. M. R.; FIGUEIREDO, S. L.; RIVERO, S. L. M.; ALMEIDA, O. T. **Pensamento crítico sobre a Amazônia e o debate sobre o desenvolvimento**. Belém: NAEA, 2018, p. 3-17. Disponível em: <https://ednacastro.com/wp-content/uploads/2023/03/15-Pensamento-critico-sobre-a-Amazonia.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

CARVALHO, B. M. **Habitação Popular na Amazônia**: o caso das ressacas na cidade de Macapá. Curitiba: Appris, 2020.

CDHU, 2022. Nota Técnica Quantificação e Qualificação das necessidades habitacionais, aspectos metodológicos e quadro atual: considerações sobre indicadores de déficit e inadequação habitacional - FJP 2019. **Referências para a Política Estadual de Habitação**. São Paulo: set. 2022. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37003/3-Nota-Tecnica-Quatificacao-e-Qualificacao.pdf/ee11dafb-80eb-3fca-6801-b675c13363d7>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CHAUNDHRY, S. The Human Right to Adequate Housing in India: Obstacles and Challenges. **Georgetown Journal of International Affairs**, 2019. Disponível em: <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/onlineedition/2019/3/22/thehuman-right-to-adequate-housing-in-india-obstacles-and-challenges>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CLEMENTE, J. C. **Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa PB**. Trabalho de conclusão da Pós-Graduação. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5472/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CORDEIRO, K.; MATSUNAGA, M. Projetos habitacionais empreendidos pelo poder público em Macapá-AP: de 1943 a 2018. **XVIII ENAPU**. Natal, 27 a 31 de maio. 2019. Disponível em: <https://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=996>. Acesso em: 6 jan. 2025.

CORREA, E. M.; SOBRINHO, M, V. Participação Social na gestão das cidades: elaboração e revisão dos planos diretores do município de Belém, Pará, Brasil. **Revista P2P Inovação**, v. 7, n. 2, 2010. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/147644>. Acesso em: 3 nov. 2024.

COSTA, R. S. A intricada relação entre os direitos à moradia e ao meio

ambiente equilibrado. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental/FDUA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 68, p. 62-71, mar./abr. 2013. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/9e5a0b2c-bb74-406f-9073-dd352708c6fe>. Acesso em: 14 mar. 2024.

COSTA, F. C.; SANTORO, P. F. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). São Paulo: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21 n. 1 jan./abr, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S2317-15292019000100063>. Acesso em: 14 out. 2024.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2012.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DÖRRE, K. “Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus”. *In: DÖRREK.; LESSENICH, S.; ROSA, H. (eds.). Soziologie – Kapitalismus – Kritik: eine Debatte*. Frankfurt: Suhrkamp, 2012.

ECONODATA. **Plataforma de Geração de Leads B2B**. Disponível em: https://www.google.com/search?q=econodata&oq=econodata&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyDAqAEEUYORixAxiABDIGCAEQRRg8MgclAhAAGIAEMgclAxAAGIAEMgclBBAAGIA. Acesso em: 6 jun. 2025.

FALCHETTI, C. Social Policy and the Dynamics of Neoliberalism: The My House, My Life Program and the Commodified Mediation of Housing. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 2, p. 131-146, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/96184/52694>. Acesso em: 23 mai. 2025.

FERREIRA, J. S. W. Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. **Revista Contraste**, v. 1, p. 110-119, 2014.

FERREIRA, J. S. W. Mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. **Revista do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Fausp**, n. 16, 2004.

FIGUEIRA, P. S. S.; LIMA, C. J. F. A transferência das terras da união para os estados do Amapá e Roraima: a experiência do Amapá. *In: FIGUEIRA, P. S. S.; DEVISATE, R. R.; KOHL, P. R. (Orgs.). Regularização fundiária: experiências regionais*. Brasília: Senado Federal, Conselho editorial, 2022. 567 f.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito

entre a agenda urbana e ambiental brasileira. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6., n. 1, 2014, p. 109-125. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RDJ9bmsdKdDCVs3mFGVYwLN/>. Acesso em: 8 mai. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório Inadequação de Domicílios no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

GARCIA, R. S. L. **Análise dos novos empreendimentos habitacionais na cidade de Macapá, no período de 2000 a 2012**: estudo de caso dos conjuntos habitacionais Macapaba e Parque Felicidade. 95f. Dissertação - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014. Disponível em: <https://www2.unifap.br/arquitetura/files/2020/08/Garcia-2014-An%C3%A1lise-dos-novos-empreendimentos-habitacionais-na.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). **Caderno CRH**, v. 29, n. 78, p. 553-570, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792016000300009>. Acesso em: 9 de abr. 2024.

GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; TORO, A. M. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira da financeirização da moradia. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 24, n. 54, p.451-475, mai./ago, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/b6qD3NrFRcwP4mjw3sFphxc/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

HARVEY, D. **Para entender o Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013b.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O “novo” imperialismo: sobre rearranjos espaciotemporais e acumulação mediante despossessão. **Revista Margem Esquerda**, v. 5, p. 31-41, 2004.

HARVEY, D. **The New Imperialism**. New York: The Oxford University Press, 2003.

HARVEY, D. **Spaces of Capital**. Towards a Critical Geography. 1. ed. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001 [1988].

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, n.

39, p. 48-64, 1996.

HENKES, S. L. Colisão de Direitos Fundamentais: meio ambiente ecologicamente equilibrado e acesso à moradia em áreas protegidas. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman (Orgs.). **Direitos humanos e meio ambiente**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

HONDA, S. C. A. L. Política habitacional de baixa renda e a atuação do capital privado: o Programa de Arrendamento Residencial em Presidente Prudente (SP). *urbe*. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 107-117, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.7788>. Acesso em: 6 mai. 2024.

KLINTOWITZ, D. ROLNIK, R.; REIS, J. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades. 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/19364>. Acesso em: 4 jun. 2024.

KLINK, J.; DENALDI, R. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. **Habitat International**, 2014. Disponível em: <https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/22-On-financialization-and-state-spatial-fixes-in-Brazil..pdf>. Acesso em: 5 jan. 2024.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil**. Rio de Janeiro, 2025.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**: PNAD contínua: microdados. Rio de Janeiro, 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, 2022**. Rio de Janeiro, 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, 2010**.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, 1991**.

IBGE. **INFOMONEY 25**. Informações que valem dinheiro. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

JELINEK, R. **O Princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2024.

JESUS, P.; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200067>. Acesso em: 24 abr. 2024.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. A política social sob a regência da financeirização. **Novos estudos Cebrap**, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

LEÃO, M. B. M. S; LIMA, J. J. F. O Ajuste neoliberal e os efeitos da financeirização na produção habitacional em Belém. **Revista Interespaco**, v. 9, p. 1-30, 2023. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/20762/11662>. Acesso em: 2 jan. 2024.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009.

LIMA, J. X.; ROSA, M. **Análise do programa minha casa minha vida e a relevância do programa no déficit habitacional**. Repositório. Universitário da Ânima. Ciências Econômicas, p.1-26, 2021. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/74119871-7096-43e6-ba13-549ef3a18b8f/content>. Acesso em: 9 mar. 2024.

LOUREIRO, V. R. **Caminhos e descaminhos da Amazônia em busca do desenvolvimento**: acertos, erros e possibilidades. Vol 1. Manaus: Valer, 2023. 288p.

LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MACAPÁ (AP). Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). **Relatório Social**. Macapá: Prefeitura Municipal, 2024.

MACAPÁ (AP). **Lei complementar nº 142/2021 de 20 de dezembro de 2021**. Macapá: Prefeitura Municipal, 2021.

MACAPÁ (AP). **Lei complementar nº 109/2014 de 31 de dezembro de 2014**. Macapá: Prefeitura Municipal, 2014.

MACAPÁ (AP). **Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das áreas de Macapá e Santana, estado do Amapá (ZEEU)**. Relatório Técnico final, 2012. Macapá: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317401829_Zoneamento_Ecologico_Economico_Urbano_das_Areas_de_Ressacas_de_Macapa_e_Santana_Estado_do_Amapa. Acesso em: 25 jan. 2025.

MACAPÁ (AP). **Lei complementar nº 077/2011 de 18 de janeiro de 2011.** Macapá: Prefeitura Municipal, 2011.

MACAPÁ (AP). **LEI Nº 1.946/2011.** Dispõe sobre a concessão de benefícios eventuais. Macapá: Prefeitura Municipal, 2011a.

MACAPÁ (AP). **Lei complementar nº 026/2004 de 20 de janeiro de 2004.** Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. Macapá: Prefeitura Municipal, 2004a.

MACAPÁ (AP). **Lei complementar nº 029/2004 de 24 de junho de 2004.** Do uso e ocupação do solo no município de Macapá: Macapá: Prefeitura Municipal, 2004b.

MACHADO, Arnaldo Balieiro; PANTOJA, Onivan Barbosa. **Crescimento Demográfico:** a problemática habitacional na cidade de Macapá 1940/1990. 32f. TCC (Graduação) - Curso de História, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 1995.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana.** Editora Expressão Popular. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 112 p.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014, 214p.

MARICATO, E.; COLOSSO, P.; COMARÚ, F. A. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde em Debate**, v. 42, n. 3, p. 199-211, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042018s315>. Acesso em: 21 mai. 2024.

MARTINS, M. L. R. Política urbana, meio ambiente e a construção do direito à cidade. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/Revista_TemasdeAdministracaoPublica/artigo_mariamartins_2007.pdf. Acesso em: 6 fev. 2024.

MARTINS, R. M.; LIMA, C. M. “Porque o programa Minha Casa Minha Vida Não Resolveu o Déficit Habitacional?”: Reflexões sobre a questão da habitação no Brasil. **XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, Vitória, 2 a 7 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23213>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. [Tradução de Rubens Enderle]. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MELAZZO, E. S. A lógica e os instrumentos da financeirização da habitação em

ação: provocando o debate sobre o caso brasileiro. **Revista Interespaco**, v. 9, p. 1-17, 2023. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/20759/11659>. Acesso em: 03 mar. 2024.

MELAZZO, E. S.; ABREU, M. A.; BARCELLA, B. L.; FERREIRA, J. V. S. Securitização da Habitação e Financeirização da Cidade no Brasil. **Revista Mercator**, v. 20, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/STv4hZCTrvPnFVcSXdl4Qbv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2024.

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs Paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros. **XII Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo, 22 a 26 de maio. 2017.

MIOTO, B. T. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. 253p. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/949415>. Acesso em: 8 abr. 2024.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional Tomo IV: Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora. 1998.

NUNES, J. G. **Relatório das atividades do Governo do Território Federal do Amapá, em 1944**, apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo Capitão Janary Gentil Nunes, Governador do Território. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <https://bibliothèques.ctguyane.fr/ARCHIVES/doc/SYRACUSE/789111/territorio-federal-do-amapa-relatorio-das-atividades-do-governo-do-territorio-federal-do-amapa-em-19>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ONU - HABITAT. **Relatório Anual 2022**, Disponível em: <https://relatorio-anual-2022.netlify.app/>. Acesso em: 8 out. 2024.

PENNAFORT, H. **Barcellos: Síntese de Dois Governos**. Macapá, 1994.

PEREIRA, P. C. X. **Crise, urbanização contemporânea e a reprodução do capital no setor imobiliário**. Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9786587773377>. Acesso em: 27 mai. 2024.

PEREIRA, R. A. **Expansão e Planejamento Urbano em Macapá: O Caso da Gleba Infraero**. Monografia (Graduação) Santana-AP: UNIFAP, 2013.

PORTILHO, I. S. **Políticas de Desenvolvimento Urbano em Espaços Segregados: Uma Análise do PDSA na Cidade de Macapá - AP**. 166f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Pará, Belém,

2006. Disponível em:

<https://ppgeo.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2004/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20IVONE%20PORTILHO.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

REIS, A. C. F. **Território do Amapá: Perfil Histórico**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949. 182p. Disponível em: <https://obrasraras.fcp.pa.gov.br/publication/file/livros/territoriодоamapa1949/160/>. Acesso em 15 jan.2025.

RIBEIRO *et al.* ZEIS maps:comparing areas to be earmarked exclusively for social housing in São Paulo city. **Land Use Policy**, v. 58, p. 445-455, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.010>. Acesso em: 6 abr. 2024.

ROGERS; D.; NELSON, J.; WONG, A. Geographies of hyper-commodified housing: foreign capital, market activity, and housing stress. **Geographical Research**, v. 56, n. 4, p. 434-446, 2018.

ROLEMBERGUE, S.S. **A função social da propriedade pública e o direito à moradia**. 170f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica de Salvador. Salvador, 2018, Disponível em: <https://ri.ucsal.br/items/dc536955-7831-4ef0-a7a8-6f6551e5cb66>. Acesso em: 10 abr. 2024.

RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. **Simpósio de Geografia Urbana**, Belo Horizonte, 2011. Ideias, Campinas, n. 3, nova série, p. 61-80, 2º semestre, 2011a.

RODRIGUES, D. A. M. Moradia, riscos urbanos e meio ambiente sustentável: sustentáculos e fatores pertencentes a uma igualitária constitucionalização. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, v. 8, p. 216–234, 2012. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2090/1601>. Acesso em: 4 mar. 2024.

RODRIGUES, J. C. Territórios da Moradia e Financeirização da Cidade: breve introdução ao debate. *In*: RODRIGUES, J. C. *et al.* (Orgs). **Urbanização, desigualdade e financeirização: re-discutindo o direito à moradia em cidades amazônicas**. Belém: NUMA/UFPA, 2024, 218p.

RODRIGUES, J. C; RODRIGUES, J.C. Financeirização da habitação e desigualdades socioespaciais na Amazônia Paraense. *In*: RODRIGUES, J. C. *et al.* (Orgs). **Urbanização, desigualdade e financeirização: re-discutindo o direito à moradia em cidades amazônicas**. Belém: NUMA/UFPA,2024, 218p.

RONILK, R. *et al.* (orgs.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo, FAU- USP, 2018.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era**

das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2015, 423f.

ROLNIK, R. A exclusão territorial e a violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 100-111, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cJH8wmG3XqnMGDmsjts3trF/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

RONILK, R. *et al.* (orgs.). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo, FAU- USP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002885664>. Acesso em: 4 abr. 2024.

ROLNIK, R; SAULE JÚNIOR, N. (Coord.). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2002.

ROSEMBACK, R. G. *et al.* As dimensões da questão habitacional e o papel dos dados censitários nos diagnósticos municipais: uma sugestão de análise frente às novas exigências da Política Nacional de Habitação. Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais...XIX ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**. São Pedro, SP: ABEP, 2014.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 194f. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/publico/Doutorado_LucianadeOliveiraRoyer.pdf. Acesso em: 4 jan. 2024.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBRO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Eds.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros (1ed., p. 51-72). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **Revista EURE**, v. 39, n. 118, p. 27-46, set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300002. Acesso em: 2 jan. 2024.

SANTANA, L. S. **Os vazios urbanos nos centros de cidades como lugar para habitação de interesse social**: o caso de Maceió/AL. 82f. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2006. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/721/1/Os%20vazios%20urbanos%20nos%20centros%20de%20cidades%20como%20lugar%20para%20a%20habita%20c3%a7%20c3%a3o%20de%20interesse%20social%20%3a%20o%20caso%20de%20Macei%20%20AL.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

SANTANA, R. B. **Análise dos indicadores de déficit habitacional e inadequação de domicílios**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e

Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Tecnologia de Produção do Ambiente Construído, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39414?locale=es>. Acesso em: 8 set. 2024.

SANTOS, D. C. **O Regime Ditatorial Militar no Amapá: Terror, Resistência e Subordinação - 1964/1974**. 2001. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2001. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/215156>. Acesso em: 8 jan. 2025.

SANTOS, N. V. **O direito à cidade e a política habitacional: análise do conjunto habitacional de moradia popular “Residencial Macapaba” na cidade de Macapá-AP**. 182f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2018.

SANTOS, N.V.; MOURA, E. A. F. Planejamento urbano e o direito à moradia: análise do Residencial Macapaba no município de Macapá-AP. **Revista Novos Cadernos NAEA**: Belém, v. 22, n. 3, p. 199-218, set/dez, 2019.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDIN, D. T. **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_di_retor.pdf. Acesso em: 4 jun. 2024.

SANTOS, R. V.; BURASLAN, M. C. S.; FERREIRA, J. F. C. Produção do espaço e uso do solo urbano no eixo sul do aglomerado urbano de Macapá e Santana, na Amazônia setentrional amapaense. *In*: BRANDÃO, P. R. B. (org.). **Cidades Médias e Pequenas: Reflexões sobre dinâmicas espaciais contemporâneas**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 273-296.

SANTIAGO, A. F. O Direito à Moradia e o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Ocupação de Áreas Protegidas: Conflito Entre Direitos Fundamentais? **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 15, n. 60, p. 94-122, out/dez, 2010. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/4b88eb47-6047-4e33-8048-785ff99838b4>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SANTORO, P. F. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brasil, in dialog with Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 17, n. 2, 2015. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5015/4691>. Acesso em: 6 fev. 2024.

SANTORO, P. F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p.

169-187, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p169>. Acesso em: 6 fev. 2024.

SANTORO, P. F.; CHIAVONE, J. A. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado. **Cad. Metropole**, v. 22, n. 49, p.683-704, set/dez, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/tMtMFYhYnQ4K4BKBQ8J4LfQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. In: Raquel Rolnik *et al.* (org.). **Cidade, Estado e Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: Fauusp, 2018, 360p.

SILVA, E. C. A urbanização em Macapá após a criação do estado do Amapá: expansão urbana e desigualdade socioespacial. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 21, n. 2, p. 428-441, jan./dez. 2017. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXI_2/agb_xxi_2_versao_internet/Revista_AGB_xxi_2-12.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.

SILVA, S. C. O.; FERREIRA, J. F. C.; TOSTES, J. A. Cidades Médias Amapaenses: Uma análise sob a ótica do planejamento urbano. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades** [online], v. 5, n. 36, 2017. Disponível: https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/1636. Acesso em: 8 set. 2024.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2022**. Ministério das Cidades. Brasília, fevereiro de 2022.

SHIMBO, L. H. SOBRE OS CAPITAIS QUE PRODUZEM HABITAÇÃO NO BRASIL. **Novos Cadernos CEBRAP**, v. 35, n. 2, p. 119-133, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/9cG4ypvmbKJsFcyfc3nMbfq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SISHAB. Sistema de Gerenciamento de Habitação. **Minha Casa Minha Vida 2009-2020**. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SOUZA, A. C. M. **Análise do Planejamento Urbano de Um Espaço em Transformação: As Cidades de Macapá e Santana na Perspectiva do Desenvolvimento Local**. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppgdas/files/2022/10/DISSERTACAO-ANA-CLAUDIA-MACHADO-DE-SOUZA.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SOUZA, I. C. N.; BRAGA, R. Habitação de Interesse Social e o Minha Casa Minha Vida – faixa 1: questão ambiental na produção habitacional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RDJ9bmsdKdDCVs3mFGVYwLN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2024.

SOUZA, M. L. S. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos a cidade “empresarialista”. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CÔRREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs). **Cidade Contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2016.

SOUZA, N. F. F. **Arrecadação de imóveis abandonados como instrumento para viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável**. Dissertação de pós-graduação em Direito Imobiliário, Faculdade Baiana de Direito, Salvador BA, 2018. Disponível em:

<http://portal.faculdadebaianadedireito.com.br/portal/monografias/Nath%C3%A1lia%20Farjala%20Ferraz%20Souza.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.

SUAVE, A. M.; FAERMANN, L. A. Reflexões sobre a política Habitacional: estado e conflitos de classes. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 266-275, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/DKwJw9nWpNTpWp9LbRJdBsw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2024.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. **Jornal Amapá**. Macapá, 15 set. 1945.

TOSTES, J. A. **A distribuição de população nos bairros de Macapá**. josealbertostes.blogspot.com. Data da publicação: 16 jun. 2024. Disponível em: <https://blogger.googleusercontent.com/img/a/AVvXsEjCNqJvnd2bfyptfjemftugaOXZpJFNIDXCwYAFtUpGAR ucWVUX7h1HtBli SBzYJRDHUshAA7GDJz0PHMP0bGh3ocZoE9HabYipB2veBwo3lw73IMINYye69JUeRdayvcjaaeV3EW2EUwxgbN0NhEltrfeEkD5dYETJ9u4aRI9m SMvSjEUmVV1Bmo>. Acesso: 14 mai. 2025.

TOSTES, J. A. Efeitos da verticalização com as mudanças no plano diretor. **A Gazeta**, Macapá, 28-29 de abril de 2019. Disponível em: <https://blogger.googleusercontent.com/img/b/R29vZ2xl/AVvXsEig6xCi0iQns19cixAbBWUlg ppHEGsb8p D2qeQJfoHIVaeqsmZVYTIbFILo9UI8vurT7yIRKrrwy2Y8mO2ASwKRYpdm6dLzq13ew6ZCGL15fsICZNTdrv 2nAgK5jL74t5FPKx6y4/s1600/WhatsApp+Image+2019-04-27+at+20.37.39.jpeg>. Acesso em: 14 mai. 2025.

TOSTES, J. A.; LUZ, R. S. Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, 3, 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2014.

TOSTES, J. A. **Planos Diretores no Estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional**. Ed. UNIFAP, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/33885510/PLANOS_DIRETORES_NO_ESTADO_DO_AMAP%C3%81_A_EXPERI%C3%8ANCIA_DO_MUNIC%C3%8DPIO_DE_LARANJAL_DO_JARI-AP. Acesso em: 9 mai. 2025.

TOSTES, J.; TAVARES, A. P. C. PLANEJAMENTO URBANO E A POLÍTICA HABITACIONAL EM MACAPÁ: a análise do direito à moradia no Conjunto

Açucena sob a ótica da nova agenda urbana. **Revista InterEspaço**: Grajaú/MA, v. 9, n. especial, p. 1-24, 2023. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/20765>. Acesso em: 5 mai. 2025.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano. **Mundo Urbano** - Publicación digital especializada en investigación urbana, v. 14, 2001.

VALES, E. M. **Análise do desenvolvimento da verticalização na cidade de Macapá a partir do período de 2004 a 2018**. 107f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amapá: Programa de Pós-graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional. Macapá: 2021. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppqdas/files/2022/10/DISSERTACAO-EDILANY-MENDONCA-VALES.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

VASCONCELOS, I. O. M.; FLORES, C. A. R.; CUNHA, H. F. A. Região Metropolitana de Macapá: expansão urbana e impactos ambientais na Amazônia Setentrional. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 17, n. 5, p. 3314-3229, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/383973369_Regiao_Metropolitana_de_Macapá_Expansão_Urbana_e_Impactos_Ambientais_na_Amazônia_Setentrional. Acesso em: 6 mai. 2025.

VERDI, E. F.; NOGUEIRA, D. S. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

VEYRET, Y. **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2013.

VIEIRA, R. V. **O Urbano como negócio**: habitação de interesse social. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016. 309p.

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: **Seminario Vulnerabilidad**, CEPAL, Santiago de Chile, 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f3f79ca1-8116-4d3c-81ca-9f3e8e251b89>. Acesso em: 22 fev. 2024.

VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

ZICCARDI, A. C. Las condiciones de habitabilidad y del entorno urbano para enfrentar la pandemia. Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19. In: ZICCARDI, A.C. (Ed). **Ciudad de México**: Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. p. 283-299.

ANEXO I – DADOS DEMOGRÁFICOS

Tabela 1 – Domicílios particulares ocupados e população em aglomerados subnormais – 2010

UF, Município e Aglomerado Subnormal	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
Amapá	23.909	108.086
Macapá	13.801	63.771
Araxá	622	3.057
Aturiá	87	396
Bailique	305	1.481
Baixada do Japonês	2.165	10.508
Barcelos	187	855
Canal das Pedrinhas	156	815
Canal do Jandiá	926	4.147
Conjunto da Redenção	102	536
Igarapé Fortaleza	387	2.063
Lago da Vaca	223	1.002
Loteamento Liberdade	298	1.223
Poço do Mato	156	734
Ressaca Beírol	112	569
Ressaca Buritizal	136	611
Ressaca Chico Dias	1.479	6.562
Ressaca Congós	689	3.081
Ressaca da Ego	455	1.902
Ressaca do Muca	1.523	6.732
Ressaca Nova Esperança	672	3.045
Ressaca Novo Buritizal	843	3.851
Ressaca Pacoval	532	2.368
Ressaca Tacacá	901	4.119
Vale Verde	578	2.691
Vila do Mucajá	267	1.423

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Tabela 2 - Domicílios e população residente em favelas e comunidades urbanas – 2022

UF, Município e Favelas/Comunidades Urbanas	Domicílios em favelas e comunidades urbanas (Domicílios)	População residente em favelas e comunidades urbanas (Pessoas)
Amapá	55.514	179.263
Macapá (AP)	38.191	127.650
Baixada do Japonês - Macapá (AP)	2.549	9.299
Canal das Pedrinhas - Macapá (AP)	251	817
Ressaca Beirol - Macapá (AP)	196	657
Ressaca Chico Dias - Macapá (AP)	3.491	11.843
Ressaca da Ego - Macapá (AP)	853	2.741
Poço do Mato - Macapá (AP)	120	438
Igarapé Fortaleza - Macapá (AP)	462	1.878
Ressaca do Muca - Macapá (AP)	2.586	8.913
Ressaca Pacoval - Macapá (AP)	347	1.290
Canal do Jandiá - Macapá (AP)	159	507
Araxá - Macapá (AP)	1.156	4.041
Conjunto da Redenção - Macapá (AP)	155	607
Seringal - Macapá (AP)	401	1.419
Ressaca Tacacá - Macapá (AP)	1.876	6.638
Baixada da Quinta Avenida - Macapá (AP)	199	773
Lago da Vaca - Macapá (AP)	407	1.252
Aturiá - Macapá (AP)	70	255
Bailique - Macapá (AP)	432	1.337
Ressaca Novo Buritizal - Macapá (AP)	1.360	4.444
Ressaca Congós - Macapá (AP)	604	1.826
Ressaca Buritizal - Macapá (AP)	202	805
Ressaca Nova Esperança - Macapá (AP)	811	3.031
Vila das Oliveiras - Macapá (AP)	274	1.013
Marabaixo 4 - Macapá (AP)	2.651	8.314
Travessa Perpétuo Socorro - Macapá (AP)	153	603
Linha do Trem A - Macapá (AP)	573	1.777
Vitória de São Lázaro - Macapá (AP)	288	893
São Lázaro - Macapá (AP)	206	663
Marcílio Dias - Macapá (AP)	252	827
Ivaldo Veras - Macapá (AP)	237	748
Ressaca da Infraero - Macapá (AP)	34	93
Jesus de Nazaré - Macapá (AP)	173	570
Mestre Júlio - Macapá (AP)	248	853
Ressaca Manoel Cardoso - Macapá (AP)	52	186
Baixada CPA - Macapá (AP)	221	729
Baixada Interativa - Macapá (AP)	82	292
Baixada Dulce Estela - Macapá (AP)	253	845
Vila Madalena - Macapá (AP)	290	915
Baixada Djalma Nascimento - Macapá (AP)	276	902
Baixada da Guaranis - Macapá (AP)	207	628
Baixada Secundino Campos - Macapá (AP)	247	871
Baixada Roberto Freire - Macapá (AP)	122	438

Ilha Mirim - Macapá (AP)	255	840
Baixada Francisco Alves Correa - Macapá (AP)	193	660
Estaleiro - Macapá (AP)	291	1.080
Floriano Waldeck - Macapá (AP)	269	794
Passarela do Lontra - Macapá (AP)	70	273
Coração - Macapá (AP)	99	365
Jardim Equatorial - Macapá (AP)	307	997
PRF - Macapá (AP)	258	650
Infraero - Macapá (AP)	460	1.391
Canal Nova Esperança - Macapá (AP)	99	293
Amadeu Gama - Macapá (AP)	310	942
Equatorial - Macapá (AP)	184	570
Marabaixo 3 - Macapá (AP)	203	716
Feira do Perpétuo Socorro - Macapá (AP)	260	799
Municipalista - Macapá (AP)	466	1.717
22 de Julho - Macapá (AP)	103	371
Açaí - Macapá (AP)	289	1.022
Alvaro Carvalho Barbosa - Macapá (AP)	300	1.052
Antônio Flexa da Costa - Macapá (AP)	147	503
Antônio Osmar - Macapá (AP)	363	1.034
Benjamin Constant - Macapá (AP)	96	284
Brasil Novo - Macapá (AP)	419	1.222
Carlos Almeida de Souza - Macapá (AP)	278	970
Conjunto da Redenção 2 - Macapá (AP)	102	415
Dejanira Mendonça Palheta - Macapá (AP)	325	1.050
Francisco Alves Correa - Macapá (AP)	164	572
Geriba Costa - Macapá (AP)	319	1.046
José Caetano - Macapá (AP)	383	1.323
Lago Verde - Macapá (AP)	816	2.458
Pacoval - Macapá (AP)	435	1.669
Parque dos Buritis - Macapá (AP)	163	530
Passagem Gonzaguinha - Macapá (AP)	79	266
Petrolina - Macapá (AP)	235	708
Ressaca Pacoval 2 - Macapá (AP)	425	1.374
São José - Macapá (AP)	423	1.336
Universidade - Macapá (AP)	130	385
Vale Verde - Macapá (AP)	1.078	4.061
Vila do Matadouro - Macapá (AP)	189	682
Zeca Serra - Macapá (AP)	142	358
Ocupação Dani - Macapá (AP)	102	167
Parque Aeroportuário - Macapá (AP)	1.436	3.734

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022.

Tabela 3 - Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal das Pessoas Responsáveis com pelos Domicílios Particulares Permanentes Ocupados por Bairro - 2010

Código	Item Geográfico	Rendimento médio mensal
1600303013	Alvorada	R\$ 1.822,31
1600303017	Araxá	R\$ 426,89
1600303003	Beírol	R\$ 1.007,03
1600303019	Boné Azul	R\$ 1.163,11
1600303018	Brasil Novo	R\$ 507,06
1600303012	Buritizal	R\$ 900,91
1600303020	Cabralzinho	R\$ 2.078,75
1600303001	Central	R\$ 1.570,50
1600303027	Cidade Nova	R\$ 468,04
1600303010	Congos	R\$ 631,15
1600303025	Infraero	R\$ 670,86
1600303021	Jardim Equatorial	R\$ 1.430,83
1600303016	Jardim Felicidade	R\$ 716,37
1600303005	Jesus de Nazaré	R\$ 1.080,50
1600303004	Laguinho	R\$ 1.537,59
1600303022	Marco Zero	R\$ 890,63
1600303011	Nova Esperança	R\$ 673,62
1600303028	Novo Buritizal	R\$ 761,93
1600303023	Novo Horizonte	R\$ 495,52
1600303007	Pacoval	R\$ 902,02
1600303015	Pedrinhas	R\$ 1.064,16
1600303008	Perpétuo Socorro	R\$ 613,35
1600303009	Santa Inês	R\$ 852,45
1600303006	Santa Rita	R\$ 1.270,41
1600303014	São Lázaro	R\$ 724,56
1600303002	Trem	R\$ 1.329,31
1600303026	Universidade	R\$ 687,93
1600303029	Zerão	R\$ 749,02

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Tabela 4 - Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal das Pessoas Responsáveis com pelos Domicílios Particulares Permanentes Ocupados por Bairro - 2022

Código	Item Geográfico	Rendimento médio mensal
1600303030	Açaí	R\$ 3.167,35
1600303013	Alvorada	R\$ 6.685,01
1600303031	Amazonas	R\$ 4.604,63
1600303017	Araxá	R\$ 1.599,08
1600303003	Beirol	R\$ 3.586,43
1600303032	Bella Ville	R\$ 5.079,88
1600303019	Boné Azul	R\$ 3.443,52
1600303018	Brasil Novo	R\$ 2.102,33
1600303033	Buritis	R\$ 1.882,84
1600303012	Buritizal	R\$ 3.343,03
1600303020	Cabralzinho	R\$ 8.038,51
1600303034	Cajari	R\$ 5.719,62
1600303001	Central	R\$ 5.610,07
1600303061	Chefe Clodoaldo	R\$10.191,88
1600303027	Cidade Nova	R\$ 1.843,98
1600303010	Congós	R\$ 2.135,79
1600303035	Coração	R\$ 2.210,51
1600303062	Fazendinha	R\$ 3.010,29
1600303036	Goiabal	R\$ 3.096,30
1600303063	Igarapé de Fortaleza	R\$ 1.205,74
1600303037	Ilha Mirim	R\$ 1.763,69
1600303025	Infraero I	R\$ 2.407,14
1600303038	Infraero II	R\$ 2.657,37
1600303039	Ipê	R\$ 2.138,24
1600303040	Jardim América	R\$ 1.669,31
1600303041	Jardim das Acácias	R\$ 4.740,59
1600303021	Jardim Equatorial	R\$ 4.103,92
1600303042	Jardim Felicidade I	R\$ 2.841,09
1600303043	Jardim Felicidade II	R\$ 2.623,15
1600303022	Jardim Marco Zero	R\$ 3.218,32
1600303005	Jesus de Nazaré	R\$ 3.747,40
1600303044	KM 9	R\$ 2.078,08
1600303045	Lago da Vaca	R\$ 1.773,21
1600303046	Lagoa Azul	R\$ 1.402,64
1600303004	Laguinho	R\$ 4.736,53
1600303047	Macapaba	R\$ 1.420,00
1600303048	Marabaixo I	R\$ 4.523,86
1600303049	Marabaixo II	R\$ 3.279,13
1600303050	Marabaixo III	R\$ 3.445,62
1600303051	Morada das Palmeiras	R\$ 3.208,45
1600303052	Muca	R\$ 2.331,35

1600303064	Murici	R\$ 2.413,11
1600303011	Nova Esperança	R\$ 2.514,17
1600303028	Novo Buritizal	R\$ 2.281,79
1600303023	Novo Horizonte	R\$ 2.175,46
1600303007	Pacoval	R\$ 3.165,16
1600303054	Pantanal	R\$ 3.097,37
1600303055	Parque Aeroportuário	R\$ 1.053,79
1600303056	Parque dos Jardins	R\$ 9.379,67
1600303015	Pedrinhas	R\$ 3.355,37
1600303008	Perpétuo Socorro	R\$ 2.171,99
1600303057	Renascer	R\$ 4.229,58
1600303009	Santa Inês	R\$ 2.814,61
1600303006	Santa Rita	R\$ 4.267,52
1600303058	São José	R\$ 2.682,68
1600303014	São Lázaro	R\$ 2.606,80
1600303059	Sol Nascente	R\$ 4.644,90
1600303002	Trem	R\$ 4.583,98
1600303026	Universidade	R\$ 2.918,72
1600303065	Vale Verde	R\$ 1.506,67
1600303029	Zerão	R\$ 2.812,54

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022.

ANEXO II – QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA**QUESTIONÁRIO
INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO AMAPÁ****IDENTIFICAÇÃO**

ÓRGÃO: _____

NOME DO RESPONSÁVEL: _____

CARGO: _____

TEMPO DE TRABALHO: _____

1 Processos de regularização fundiária

1.1 Quais os principais documentos utilizados para comprovar a titularidade das terras no estado do Amapá?

1.2 Existe um levantamento do percentual de moradias no município de Macapá com titulação?

1.3 Quais os bairros de Macapá apresentam os maiores percentuais de não titularização?

1.4 Quais as principais dificuldades encontradas no processo de regularização fundiária na cidade de Macapá?

2 Questões ambientais e ocupação irregular

2.1 Como são identificadas e monitoradas as ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental?

2.2 Quais as principais causas da ocupação irregular na cidade de Macapá?

2.3 Quais ações são realizadas para coibir a ocupação irregular e promover a recuperação de áreas degradadas?

2.4 É realizada a articulação com outros órgãos ambientais para o combate à ocupação irregular? Se sim, quais?

2.5 Qual o percentual de terras legalmente pertencentes ao estado do Amapá? E do município de Macapá?

QUESTIONÁRIO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

IDENTIFICAÇÃO

ÓRGÃO: _____

NOME DO RESPONSÁVEL: _____

CARGO: _____

1 POLÍTICA HABITACIONAL

1.1 A Secretaria realiza algum levantamento específico sobre demanda habitacional na cidade de Macapá? Caso sim, aponte.

1.2 A Secretaria realiza algum acompanhamento das famílias beneficiadas por programas habitacionais após a concessão da moradia?

1.3 A Secretaria oferece algum tipo de apoio complementar, como capacitação profissional ou auxílio social, para as famílias atendidas em programas habitacionais? Se sim, quais?

2 ALUGUEL SOCIAL

2.1 Quantitativo de moradores em Macapá recebendo aluguel social.

2.2 Faixa de renda dos moradores beneficiados com aluguel social

2.3 Critérios para o recebimento do benefício

2.4 Perfil dos beneficiários

2.5 A Secretaria oferece algum tipo de acompanhamento das famílias beneficiadas pelo aluguel social durante o período de recebimento do benefício?

- Sim, acompanhamento contínuo
- Sim, acompanhamento periódico
- Não há acompanhamento

2.6 O valor do aluguel social é ajustado de acordo com o mercado local ou segue um valor fixo estabelecido pela Secretaria?

- Ajustado conforme o mercado local
- Valor fixo estabelecido pela Secretaria
- Outro: _____

2.7 A Secretaria possui parcerias com proprietários de imóveis para disponibilizar unidades para o programa de aluguel social?

- Sim
- Não

2.8 Quais são os principais desafios que a Secretaria enfrenta para implementar o programa de aluguel social?

- Falta de imóveis disponíveis
- Limitação orçamentária
- Falta de interesse de proprietários de imóveis
- Dificuldade na seleção e acompanhamento das famílias
- Outro: _____

2.9 Como a Secretaria avalia o impacto do programa de aluguel social nas famílias atendidas?

- Melhora na qualidade de vida e estabilidade familiar
- Dificuldade de adaptação às novas condições
- Não há uma avaliação sistemática
- Outro: _____

2.10 Localização dos imóveis dos beneficiários do aluguel social

3 MORADORES DE RUA EM MACAPÁ

3.1 Quantitativo de moradores em situação de rua em Macapá

3.2 Existe no município uma política de habitação destinada a atender esse público em Macapá?

QUESTIONÁRIO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO

1 IDENTIFICAÇÃO

ÓRGÃO: _____

NOME DO RESPONSÁVEL: _____

CARGO: _____

2 PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

2.1 Existe Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Macapá?

2.2 Foram realizadas alterações no PMH? Se sim, quais, e quais os motivos?

2.3 Há dificuldades para a execução do Plano Municipal de Habitação em Macapá? Se sim, quais?

2.4 A elaboração do PMH contou com a participação da sociedade civil?

2.5 Foram delimitadas áreas de ZEIS no Plano Municipal de Habitação?

2.6 Se sim, quais os Conjuntos habitacionais do PMCMV foram implantadas nessas áreas?

3 PLANO DIRETOR DE MACAPÁ

3.1 Houve alterações recentes nas diretrizes para a Política Habitacional de Interesse Social nos anos de 2020 a 2024?

3.2. Houve aumento dos gabaritos construtivos para a edificação de prédios com mais andares?

3.3 Como se encontra o processo de elaboração do novo Plano Diretor de Macapá?

3.3 Quais as propostas a serem incluídas no âmbito do Política habitacional de Interesse Social?

4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

4.1 Em relação à construção do Conjuntos habitacionais, qual tem sido a contrapartida Municipal?

4.2 Quais as principais dificuldades enfrentadas na execução dos empreendimentos de habitação social em Macapá?

4.3 Qual o aporte de recursos financeiro total empreendido pelo município na construção dos conjuntos habitacionais de interesse social?

4.4 Como é feita a escolha para a localização dos empreendimentos habitacionais em Macapá?

4.5 Quais os conjuntos habitacionais contam com equipamentos sociais?

4.6 Existe um mapeamento das unidades habitacionais vazias nos empreendimentos habitacionais? Quantas e quais os empreendimentos?

4.7 Quantitativo de unidades habitacionais destinadas à população da faixa 1, faixa 2 e faixa 3 em Macapá com recursos do FGTS e FAR.

4.8 Qual o valor dos terrenos adquiridos para a construção dos habitacionais do PMCMV em Macapá?

4.9. Valor do m² em Macapá dos bairros onde estão localizados os conjuntos habitacionais do MCMV.

5 OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RESSACA

5.1 Existe um acompanhamento das moradias em áreas de ressaca? Se som, como é realizado?

5.2 Quais têm sido as frentes de expansão das áreas de moradia pela população de baixa renda? Existe um mapeamento?

5.3 Foram realizados processos de desapropriação em Macapá? Se sim, quais áreas? Onde foram alocadas essas populações?

6 IMÓVEIS VAZIOS

6.1 A secretaria possui levantamento do quantitativo de imóveis vagos existentes na cidade de Macapá?

6.2 Caso sim, quais as áreas da cidade com maior quantidade de imóveis vagos?

6.3 Quais têm sido as ações adotadas em relação a esses tipos de imóveis?
