

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ELLEN LUIZA DE OLIVEIRA LIMA

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O DIREITO À MORADIA: uma
comparação normativa entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023.

BELÉM – PA
2025

ELLEN LUIZA DE OLIVEIRA LIMA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O DIREITO À MORADIA: uma
comparação normativa entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio ambiente

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Daniella Maria dos Santos Dias.

BELÉM – PA

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)

L732p Lima, Ellen Luiza de Oliveira.
O Programa Minha Casa Minha Vida e o Direito à Moradia: uma comparação normativa entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023. / Ellen Luiza de Oliveira Lima. — 2025.
173 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2025.

1. Programa Minha Casa Minha Vida . 2. Direito à Moradia . 3. Política Habitacional . 4. Direito à Cidade. 5. Financeirização da moradia . I. Título.

CDD 340

ELLEN LUIZA DE OLIVEIRA LIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Data: 26/08/2025

Conceito:

Prof^a Doutora Daniella Maria dos Santos Dias (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

Prof. Dra. Maria Cláudia Bentes Albuquerque (Avaliadora Externa)
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da
Universidade da Amazônia

Prof. Dr. Bruno Soeiro Vieira (Avaliador Interno)
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

Belém – PA
2025

.

A Deus, pois nEle vivemos, nos movemos e existimos.

Aos meus pais, que foram incansáveis para que isso se tornasse possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, autor da vida, pela existência e pela condição de vivê-la, quando, por mim mesma, eu não a possuía. Por ter sido a minha força e esperança nos dias difíceis, o conforto para as minhas lágrimas e luz para o meu caminho. Diante dos desafios, não me deixou desistir e, em inúmeros momentos, fez forte o cansado e multiplicou as minhas forças, para que eu pudesse chegar até aqui. A Ele sejam toda a glória, honra e louvor.

Agradeço, com toda a força do meu coração, a minha família. Ao seu Bira e dona Mary que foram incansáveis quando eu mesma não tinha mais forças. Por serem meu maior exemplo e motivação. Obrigada por estarem ao meu lado, me sustentando. Sem vocês, eu nem estaria mais de pé. Agradeço pelos abraços mais seguros, pelas palavras de ânimo mais fortalecedoras e orações que acalmavam e guardavam o meu coração. Pelas alegrias que me proporcionaram ao longo dessa jornada tão desafiadora. A vocês, a minha mais sincera gratidão e amor.

Ao meu irmão Arthur. Pela paciência e encorajamento constante. Obrigada por ter me coberto tantas vezes para que esse momento chegasse e por ter me mantido em mim. Amo você.

Às minhas “mães postiças” Lília e Lucia, que entenderam minhas ausências e se mantiveram comigo, mesmo à distância, me sustentando em oração, cuidado e amor. Vocês duas possuem um espaço enorme em meu coração e sou grata a Deus por isso.

À minha avó, que na simplicidade, orou por mim e se eu estava fazendo meu trabalho “direitinho” e se estava tendo tempo para escrever. Sei que essa é forma dela de cuidar e mostrar que se importa.

Agradeço à Professora Dra. Daniella Dias, minha orientadora, pela oportunidade, pela enorme paciência, compreensão e por compartilhar seu tempo. Aprendi muito nessa trajetória e dedico à senhora a minha admiração e respeito. Foi através da sua disciplina “Direito Urbanístico”, ainda na graduação, que eu conheci essa potência transformadora do direito à cidade. Me sinto grata por poder concluí-la sob sua orientação.

Ao Programa de Pós-graduação em Direito e aos Professores por compartilharem seus ensinamentos e abrirem os horizontes do pensamento crítico científico. Foi uma jornada inesquecível e transformadora.

Aos amigos queridos. Obrigada por entenderem minhas ausências e me incentivarem nessa caminhada.

À minha amada igreja. Pelas orações, ouvidos atentos e motivações necessárias durante todo o Mestrado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a efetivação dessa dissertação.
Obrigada!

O Direito à Cidade “é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.”

DAVID HARVEY

RESUMO

A dissertação investiga se a reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituída pela Lei nº 14.620/2023, representa efetivo avanço na concretização do direito à moradia digna ou se mantém limitações estruturais observadas na Lei nº 11.977/2009. Parte-se do diagnóstico da segregação socioespacial e da financeirização da moradia, processos que deslocam a população de baixa renda para as periferias urbanas e enfraquecem a função social da propriedade e o direito à cidade. O problema indaga se a reformulação do PMCMV, com a promulgação da Lei nº 14.620/2023, contribui para a efetividade do direito à moradia digna ou perpetua limitações estruturais que marcaram sua versão original. A hipótese que orienta esta investigação é a de que, apesar das atualizações normativas e da retomada do programa, o PMCMV segue apresentando contradições internas que podem limitar a sua efetividade como política pública voltada à população de baixa renda. O objetivo geral é comparar as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023, no que tange à contribuição da nova versão do PMCMV para a efetividade do direito à moradia digna no Brasil. Os objetivos específicos definidos foram: (i) examinar os fundamentos jurídicos e normativos do direito à moradia, tanto no plano internacional quanto no contexto brasileiro; (ii) analisar os efeitos da financeirização e da lógica neoliberal na política habitacional e no direito à moradia no Brasil; (iii) contextualizar a trajetória histórica da política habitacional brasileira até a criação do PMCMV, enfatizando os impactos locais dessa política no contexto urbano de Belém; (iv) comparar as principais alterações normativas entre as duas fases do programa, com base em critérios pré-definidos; e (v) avaliar se as mudanças legislativas aproximam ou distanciam o programa da sua finalidade declarada de promoção do direito à moradia para a população de baixa renda. Metodologicamente, adota-se pesquisa qualitativa, teórico-documental e bibliográfica, guiada pelo método dedutivo e operacionalizada pela análise de conteúdo temática. Elaborou-se um modelo comparativo replicável, com codificação do corpus normativo e institucional (2009–2023), triangulação metodológica de fontes e rastreabilidade analítica dos códigos empregados. Adotou-se o recorte do município de Belém para confrontar o desenho normativo com as especificidades territoriais locais. Os resultados indicam avanços significativos, como a concepção ampliada de moradia, diretrizes urbanísticas mais exigentes, padrões elevados de habitabilidade, priorização de grupos vulneráveis e introdução de instrumentos inovadores. Persistem, contudo, tensões quanto à centralidade do endividamento como meio de acesso à moradia, à ampliação das faixas do programa e à multiplicidade de agentes financeiros, demandando rigor regulatório, transparência contratual e controle social. Conclui-se que a Lei nº 14.620/2023 representa avanço substantivo, cuja efetividade dependerá da implementação federativa coordenada entre os entes federados, planejamento territorial e governança participativa.

Palavras - chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Direito à Moradia. Política habitacional. Direito à cidade. Financeirização da moradia.

ABSTRACT

The dissertation investigates whether the reformulation of the Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) Program, established by Law No. 14,620/2023, represents effective progress in the realization of the right to decent housing or whether it maintains the structural limitations observed in Law No. 11,977/2009. It starts from the diagnosis of socio-spatial segregation and the financialization of housing, processes that displace low-income populations to urban peripheries and weaken the social function of property and the right to the city. The problem asks whether the reformulation of the PMCMV, with the enactment of Law No. 14,620/2023, contributes to the effectiveness of the right to decent housing or perpetuates the structural limitations that marked its original version. The hypothesis guiding this investigation is that, despite regulatory updates and the resumption of the program, the PMCMV continues to present internal contradictions that may limit its effectiveness as a public policy aimed at low-income populations. The overall objective is to compare Laws n°. 11.977/2009 and n°. 14.620/2023 with regard to the contribution of the new version of the PMCMV to the effectiveness of the right to decent housing in Brazil. The specific objectives defined were: (i) to examine the legal and normative foundations of the right to housing, both internationally and in the Brazilian context; (ii) to analyze the effects of financialization and neoliberal logic on housing policy and the right to housing in Brazil; (iii) contextualize the historical trajectory of Brazilian housing policy up to the creation of the PMCMV, emphasizing the local impacts of this policy in the urban context of Belém; (iv) to compare the main normative changes between the two phases of the program, based on predefined criteria; and (v) to assess whether the legislative changes bring the program closer to or further away from its stated purpose of promoting the right to housing for the low-income population. Methodologically, qualitative, theoretical-documentary, and bibliographic research is adopted, guided by the deductive method and operationalized by thematic content analysis.

A replicable comparative model was developed, with coding of the normative and institutional corpus (2009–2023), methodological triangulation of sources, and analytical traceability of the codes used. The municipality of Belém was selected to compare the normative design with local territorial specificities. The results indicate significant advances, such as an expanded concept of housing, more demanding urban guidelines, high standards of habitability, prioritization of vulnerable groups, and the introduction of innovative instruments. However, tensions persist regarding the centrality of indebtedness as a means of accessing housing, the expansion of the program's income brackets, and the multiplicity of financial agents, requiring regulatory rigor, contractual transparency, and social control. It is concluded that Law No. 14,620/2023 represents a substantial advance, whose effectiveness will depend on coordinated federal implementation among federal entities, territorial planning, and participatory governance.

Keywords: Minha Casa Minha Vida Program. Right to housing. Housing policy. Right to the city. Financialization of housing.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar

TABELA 02 - Unidades Contratadas por ano PMCMV no município de Belém, 2021.

TABELA 03 - Distribuição das contratações e entregas por faixa de renda no PMCMV entre 2009 e 2020.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Fontes e estratégia de busca

Quadro 02 - Critérios de inclusão/exclusão

Quadro 03 - Operacionalização das Categorias (Bardin)

Quadro 04 - Comparativo analítico

Quadro 05 - Faixas de atendimento do BNH e atuação em Belém

Quadro 06 - Faixas de atendimento dos Programa Par e Pró-Cred da COHAB/PA.

Quadro 07 - Indicadores urbanísticos e habitacionais do município de Belém (2010–2023)

Quadro 08 - Faixa de renda atualizada MCID N° 399, 2025

Quadro 09 - Comparativo entre os marcos legais do PCMVM

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento residencial
FGTS	Fundo de garantia por tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FSD	Função social da propriedade
HIS	Habitação de interesse social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
IPTU	Imposto Predial e territorial Urbano
MCID	Ministério da Cidade
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração ao Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PDM	Plano Diretor Municipal
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPA	Plano Plurianual
RMB	Região Metropolitana de Belém
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCU	Tribunal de Contas da União

UH

Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 METODOLOGIA	22
3 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL.....	28
3.1 Fundamentos normativos e evolução histórica do direito à moradia	28
3.2 Incorporação ao ordenamento brasileiro	30
3.3 Dimensões jurídicas e parâmetros da moradia adequada	32
3.3.1 Dimensões negativa e positiva do Direito à Moradia.....	32
3.3.2 Parâmetros internacionais da moradia adequada.....	34
3.3.3 Critérios de adequação e sustentabilidade urbana	37
3.4 Direito à moradia e direito à cidade: convergências e tensões	38
3.5 O direito à cidade no arcabouço legal	43
4 FINANCEIRIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS EFEITOS NO DIREITO À MORADIA.....	47
4.1 A lógica do Urbanismo Neoliberal.....	47
4.2 Urbanismo neoliberal, mercantilização do espaço urbano e repercussões no direito à moradia	49
4.3 A financeirização da moradia	54
4.4 A função social da propriedade e a produção habitacional da desigualdade territorial.....	58
4.4.1 Fundamentos e limites da noção clássica de propriedade	59
4.4.2 A incorporação da função social da propriedade no direito brasileiro	60
4.4.3 O Estatuto da Cidade e a regulamentação da política urbana	62
4.5 Função social e especulação imobiliária	63
4.6 A lógica imobiliária e o deslocamento da moradia social.....	64
4.7. As políticas habitacionais na reprodução da lógica mercantil.....	65
4.8. O papel do Estado na reprodução da periferia	68
4.9 Conexões metodológicas com a análise do PMCMV.....	70
5 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E EM BELÉM DO PARÁ: UM PANORAMA DE PERMANÊNCIAS E CONTRADIÇÕES	72
5.1 Breve histórico da Política Habitacional Brasileira	73
5.2 A nova política habitacional: a criação do Programa Minha Casa Minha Vida	77
5.3 Hiato: O programa Casa Verde Amarela na fenda do Programa Minha Casa Minha Vida	83
5.4 A retomada do Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei 14.620/2023.....	84
5.5 Política habitacional em Belém do Pará: uma leitura à luz das categorias analíticas	88
5.5.1 Breve reconstrução histórico territorial da produção habitacional em Belém.....	89
5.5.2 Localização dos empreendimentos e expansão urbana.....	91
5.5.3 Perfil de renda das famílias atendidas e critérios de acesso	97

5.5.4 Condições de infraestrutura e habitabilidade.....	101
5.5.5 (Des)cumprimento da Função Social da propriedade na produção habitacional em Belém	104
5.5.6 Mecanismos de Financiamento em Belém.....	106
5.5.7 Cenário atual do déficit habitacional e projeções	108
6 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS LEIS Nº 11.977/2009 E Nº 14.620/2023	113
6.1 Críticas estruturais ao PMCMV (2009 – 2019)	114
6.2 Eixos comparativos entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023.....	119
6.2.1 Localização: integração urbana vs periferização	119
6.2.2 Financiamento habitacional: subsídios, crédito e endividamento.....	123
6.2.3 Função social da moradia e alternativas ao modelo da propriedade individual.....	129
6.2.4 Habitabilidade: qualidade construtiva e conforto urbano.....	132
6.2.5 Acesso à moradia: critérios de acesso e grupos prioritários	135
6.2.6 Quadro comparativo entre os marcos legais do PMCMV	137
6.2.7 Análise interpretativa dos resultados	139
6.3 Possíveis impactos do novo marco legal na realidade habitacional de Belém	140
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
7.1 Avaliação crítica da nova legislação habitacional.....	147
7.2 Limitações da Pesquisa	149
7.3 Contribuições da pesquisa e proposições para estudos futuros.....	150

1 INTRODUÇÃO

Em um país profundamente marcado por desigualdades sociais e urbanas, o direito à moradia se destaca como um dos pilares fundamentais para a promoção da justiça social e da cidadania. Apesar de seu reconhecimento formal como direito social pela Constituição Federal de 1988 e de sua consagração explícita com a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a efetivação concreta da moradia digna ainda permanece distante da realidade cotidiana de milhões de brasileiros.

A segregação socioespacial que estrutura as cidades brasileiras revela não apenas a insuficiência material das políticas públicas, mas também a permanência de lógicas que privilegiam a mercantilização do espaço urbano em detrimento da função social da propriedade (Jesus, 2022).

A valorização imobiliária tem se apresentado como vetor de exclusão, empurrando para as periferias urbanas as populações de baixa renda, como já apontado por autores como Henry Lefebvre (1968), David Harvey (2014), Ermínia Maricato (1997; 2010), e Raquel Rolnik (2015). A cidade contemporânea revela uma dualidade entre o valor de uso, enquanto espaço de vida e pertencimento, e o valor de troca, associado à especulação fundiária e à financeirização da habitação. Em vez de políticas redistributivas, observa-se a prevalência de arranjos institucionais que reforçam os interesses do capital e reproduzem desigualdades históricas.

Nesse cenário contraditório, a atuação do Estado, por meio das políticas habitacionais, revela ambiguidades. Embora a habitação de interesse social seja concebida como instrumento de promoção da justiça urbana, muitos programas públicos acabam por reforçar a lógica da segregação, por meio de projetos padronizados, distantes da malha urbana consolidada e desprovidos de infraestrutura e equipamentos sociais. Esse padrão de produção habitacional, ancorado em parcerias com o mercado e voltado à ampliação do crédito, tem aprofundado o déficit habitacional qualitativo e reforçado a desconexão entre moradia e cidade.

É nesse contexto que se insere o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009 e reformulado em 2023 sob a égide da Lei nº 14.620/2023. Considerado o maior programa habitacional da história do Brasil, foi alvo de críticas quanto à localização periférica dos empreendimentos, à homogeneização dos projetos, à sua inserção subordinada à lógica do mercado imobiliário e o seu papel ativo na reprodução de segregação socioespacial e aumento das desigualdades de oportunidades dentro das cidades.

Embora a literatura jurídica e urbanística sobre o PMCMV tenha avançado em críticas à fase 2009–2020 e em análises setoriais, persiste uma lacuna: a ausência de uma análise jurídico-comparativa sistemática entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023, operacionalizada por categorias normativas explícitas (localização/integração urbana; financiamento/subsídios; função social da propriedade; habitabilidade; critérios de acesso) e triangulada com relatórios oficiais e evidências regionais (RMB/Belém).

Diante desse cenário, esta dissertação buscou preencher essa lacuna ao comparar os marcos legais com base em análise de conteúdo temática (Bardin), sintetizar convergências e divergências e ao prospectar implicações para a efetividade do direito à moradia digna. Com esse escopo, a pesquisa aspirou a responder à seguinte questão central: a reformulação do PMCMV, com a promulgação da Lei nº 14.620/2023, contribui para a efetividade do direito à moradia digna ou perpetua as limitações estruturais que marcaram sua versão original? A hipótese que orienta esta investigação é a de que, apesar das atualizações normativas e da retomada do programa, o PMCMV segue apresentando contradições internas que podem limitar a sua efetividade como política pública voltada à população de baixa renda.

Nesse norte, o presente trabalho tem como objetivo geral comparar as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023, no que tange à contribuição da nova versão do PMCMV para a efetividade do direito à moradia digna no Brasil.

Perante a proposta desta pesquisa, foram definidos cinco objetivos específicos que orientaram o desenvolvimento do trabalho: (1) examinar os fundamentos jurídicos e normativos do direito à moradia, tanto no plano internacional quanto no contexto brasileiro; (2) analisar os efeitos da financeirização e da lógica neoliberal na política habitacional e no direito à moradia no Brasil. O terceiro visou (3) contextualizar a trajetória histórica da política habitacional brasileira até a criação e consolidação do PMCMV, enfatizando os impactos dessa política no contexto urbano de Belém.

O quarto objetivo pretendeu (4) analisar e comparar as principais alterações normativas entre as duas grandes fases do programa, com base nos seguintes critérios comparativos; a localização periférica e desarticulada dos empreendimentos, modelo de financiamento empregado, o (des)cumprimento da função social da propriedade, os critérios de acesso ao programa e condições de habitabilidade das unidades e empreendimentos produzidos. E, por fim, o quinto visou (5) avaliar se as mudanças legislativas aproximam ou distanciam o programa de sua finalidade declarada de promoção do direito à moradia para a população de baixa renda.

A análise comparativa foi realizada com base nos critérios previamente definidos, que foram elaborados a partir da apuração das principais críticas ao programa, consolidadas durante o seu desenvolvimento, entre 2009 e 2020. Essa avaliação crítica permitiu não apenas evidenciar os avanços e desafios da política habitacional brasileira, mas também contribuir para o debate sobre a função do Estado na promoção de cidades mais justas e inclusivas.

Após a comparação, foi proposta uma prospecção do potencial de impactos das alterações normativas do novo marco legal do PMCMV em contribuir com a efetivação do direito à moradia em Belém e o enfrentamento a desafios habitacionais da realidade urbana da capital paraense.

Para alicerçar a análise proposta, a dissertação articulou três vertentes bibliográficas centrais. Na primeira seção, dedicada aos fundamentos jurídico-normativos do direito à moradia, recorreu-se ao arcabouço internacional (tratados da ONU, relatórios e documentos temáticos sobre habitação), complementado pela doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, Ricardo Libel Waldman e Vanessa Bueno Sampaio, sob a perspectiva delineada por Flávia Piovesan. A discussão teórico-crítica do direito à moradia e do direito à cidade baseou-se nos clássicos de Henri Lefebvre e David Harvey, acrescidos das reflexões de Likem Edson Silva de Jesus, que aprofundaram a dimensão socioespacial desses direitos.

Na avaliação dos processos de financeirização da habitação, urbanismo neoliberal, segregação socioespacial e produção da periferia, o estudo mobilizou as contribuições de Maria Paula Dallari Bucci, com a base conceitual de políticas públicas, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Walter Fernando Brites, Nik Theodore e Neil Brenner. A periodização das políticas habitacionais brasileiras apoiou-se na síntese histórica de Nabil Bonduki, enquanto o recorte regional de Belém foi analisado à luz das pesquisas de José Júlio Lima, Monique Bentes Machado Sardo Leão e autores correlatos. No âmbito das críticas consolidadas sobre o programa, foram utilizados, como suporte teórico, dentre outros, os autores; Danilo Volochko, Mariana Fix, Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco. Esse conjunto interdisciplinar de referências conferiu robustez teórica e profundidade crítica às comparações legislativas e ao exame das dinâmicas urbanas que permeiam a dissertação.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-documental e bibliográfica, com fundamento no método dedutivo. A análise incidiu sobre os textos legais, documentos institucionais e literatura especializada sobre o direito à moradia e a política habitacional no Brasil. Como técnica de interpretação, foi utilizada a análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011), de modo a extrair categorias

comparativas que permitissem avaliar os avanços, retrocessos ou permanências entre as duas fases do PMCMV.

Com isso, esta pesquisa busca contribuir para o debate jurídico e urbanístico sobre a efetividade das políticas públicas habitacionais, colocando em evidência os tensionamentos entre função social, mercado e cidadania urbana, a partir da lente do PMCMV.

A estrutura da presente dissertação está organizada em quatro seções. A primeira seção trata dos pressupostos jurídicos e normativos relacionados ao direito à moradia, abrangendo tanto o plano internacional quanto o contexto brasileiro. São delimitados os marcos legais e teóricos que fundamentam a moradia enquanto direito social essencial à garantia da dignidade humana, bem como se examina o direito à cidade como dimensão intrinsecamente ligada ao próprio direito à moradia.

A segunda seção aprofunda o campo teórico crítico sobre a transformação da cidade em mercadoria sob a lógica neoliberal, destacando os efeitos dessa dinâmica no acesso à moradia digna. Discute-se como a valorização imobiliária tende a se sobrepor às necessidades sociais, intensificando a desigualdade territorial e a segregação socioespacial. Nesse contexto, destaca-se o papel ambíguo do Estado que, frequentemente, reforça essa lógica mercantil, contribuindo para a escassez de moradias acessíveis. A seção fornece fundamento estrutural e teórico para compreender o cenário que permitiu a implementação do PMCMV e os fatores que, historicamente, comprometeram o acesso das populações de baixa renda à moradia digna no Brasil.

A seção 3, apresenta uma contextualização da trajetória histórica da política habitacional no Brasil, analisando as diferentes fases e abordagens adotadas pelo Estado até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. Esse resgate histórico permite identificar os fatores institucionais, políticos e econômicos que moldaram a política habitacional brasileira e, ao mesmo tempo, entender o cenário de emergência do programa em questão.

Na mesma seção, realiza-se uma análise específica do caso de Belém, abordando o processo de urbanização e ocupação do território até a implementação das principais políticas públicas habitacionais desenvolvidas na metrópole amazônica, tanto no período anterior quanto posterior à criação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Busca-se, com isso, à luz das categorias analíticas definidas para a comparação legislativa, compreender em que medida as políticas habitacionais adotadas influenciaram a dinâmica de segregação socioespacial e reproduziram contradições estruturais de nível nacional, no município.

Por fim, a pesquisa concentra-se na identificação e análise das principais mudanças normativas introduzidas nas duas fases do Programa Minha Casa, Minha Vida, tomando como referência central as legislações que regulamentaram o programa: a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023. Nessa etapa, que constitui o núcleo analítico e comparativo mais importante deste estudo, busca-se avaliar em que medida as alterações legislativas recentes têm potencial para aproximar ou afastar o programa de seu objetivo declarado; garantir o direito à moradia digna, sobretudo para a população de baixa renda. Dessa forma, a seção cumpre papel essencial ao fornecer elementos concretos e críticos que permitiram refletir sobre o avanço ou retrocesso das políticas habitacionais no contexto brasileiro contemporâneo.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa e quantitativa, teórico-documental e bibliográfica, tendo como matriz metodológica o método dedutivo, escolhida por sua capacidade a partir de princípios normativos gerais para a construção de hipóteses específicas acerca da coerência jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O estudo busca avaliar comparativamente as normativas inscritas nas Leis n.º 11.977/2009 e 14.620/2023, para verificar se a nova legislação consegue aproximar a maior política habitacional do seu objetivo de promover moradia digna, em especial para a população de baixa renda.

Adotou-se uma revisão narrativa crítica protocolizada, adequada a pesquisas jurídico-documentais de base dedutiva. O escopo temático abrange direito à moradia e direito à cidade, função social da propriedade e políticas habitacionais, com ênfase no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) nas fases 2009–2020 e 2023–2025. Consideraram-se clássicos teóricos necessários ao enquadramento conceitual. O recorte territorial privilegia o Brasil, com enfoque analítico na Região Metropolitana de Belém (RMB) quando pertinente.

As fontes de busca incluíram: bases acadêmicas (SciELO, Periódicos CAPES, Google Scholar), repositórios institucionais (IPEA, ONU/ONU-Habitat, TCU, CAIXA, PORTAL GOV), portais oficiais (Planalto e gov.br, Prefeitura de Belém/SEGEP, PPA, COHAB/PA) e repositórios de teses e dissertações (USP, FGV, UFPA, entre outros). A estratégia combinou descritores em português/inglês/espanhol (p.ex., “Minha Casa Minha Vida”, “Lei 14.620/2023”, “urbanismo neoliberal”, “função social da propriedade”, “urbanização em Belém”, “*housing finance Brazil*”), além de *snowballing* a partir das referências-chave até saturação temática (quando novas fontes deixaram de acrescentar categorias/achados relevantes).

Quadro 1- Fontes e estratégia de busca

(continua)

FONTE	EXEMPLO DE CHAVES (PORT/INGL/ESP)
SciELO / Google Scholar	“Minha Casa Minha Vida” OR PMCMV; “Lei 14.620/2023”; “direito à moradia”; “Lei 11.977/2009”; “direito à cidade”; “urbanismo neoliberal” ; “habitação de interesse social”; “função social da propriedade”; “políticas públicas”.

_(conclusão)

FONTE	EXEMPLO DE CHAVES (PORT/INGL/ESP)
Portais oficiais (Planalto, gov.br, MCID)	“Lei 14.620/2023”; “Lei 11.977/2009”; “Portaria Conjunta MDS/MCID/MDHC Nº 4 de 20/04/2025”; “Portaria MCID nº 399”; “Regulamentação técnica”; “Portaria MCID nº 725/2023”; “habitação social”;
IPEA, TCU, ONU/ONU-Habitat	“Relatório avaliação PMCMV”, “housing finance Brazil”, “adequate housing General Comment 4”; “Falhas do PMCMV”.
Repositórios (USP, UFPA, FGV)	“Tese PMCMV”; “financeirização da moradia/habitação”; “tese direito à cidade e PMCMV”; “urbanismo neoliberal”; “Dissertação PMCMV Belém”; “habitação de interesse social”

Fonte: própria, 2025.

A partir desse levantamento, tornou-se necessário explicitar e justificar os critérios que orientaram a seleção do corpus. Assim, foram incluídas obras com aderência temática ao PMCMV, à política habitacional, direito à moradia, direito à cidade, financeirização e urbanização neoliberal; pertinência ao recorte normativo-institucional; e pertencentes a tipos documentais que sustentam inferências verificáveis: leis/decretos/portarias, relatórios oficiais, artigos revisados por pares, livros/capítulos, teses/dissertações e estudos técnicos. Pelo mesmo princípio, foram excluídos textos opinativos sem base analítica, notícias usadas apenas como contexto (não como evidência), duplicados e materiais inacessíveis. Essa baliza não foi apenas procedimental, mas protegeu a validade do estudo ao restringir o diálogo às fontes capazes de suportar comparação normativa e análise crítica.

Quadro 2 - Critérios de inclusão/exclusão

(continua)

EIXO	INCLUSÃO	EXCLUSÃO
Tema	PMCMV, direito à moradia, direito à cidade, função social, urbanismo neoliberal, financeirização da moradia	Temas tangenciais sem conexão com moradia/política habitacional
Recorte	2009–2025 (clássicos teóricos atemporais aceitos e necessários)	Fora do recorte sem justificativa
Tipo	Lei/Decreto/Portaria; Relatório oficial; Artigo revisado; Livro/Capítulo. Tese/Dissertação; Estudo técnico	Opinião/jornalismo como evidência principal; duplicatas; inacessíveis; textos não disponíveis na íntegra

(conclusão)

EIXO	INCLUSÃO	EXCLUSÃO
Território	Brasil (ênfase RMB/Belém) + comparativos essenciais da América Latina	Casos sem transferência conceitual

Fonte: própria (2025)

Dentro desse escopo, certas referências foram escolhidas por relevância paradigmática. No plano teórico, Henri Lefebvre e David Harvey estruturam a leitura crítica do urbano (direito à cidade, produção do espaço, financeirização), oferecendo conceitos que permitem qualificar juridicamente efeitos materiais das políticas. Entre os autores brasileiros, a seleção de Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Bárbara Marguti, Maria Paula Dallari Bucci, Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki se justifica por sua influência consolidada na análise da política habitacional, da função social da propriedade e da relação Estado-mercado. Para tensionar o marco nacional com a realidade amazônica, José Júlio Ferreira e Monique Bentes Leão aportam o recorte empírico-regional sobre Belém, permitindo confrontar dispositivos legais com dinâmicas locais de urbanização e ocupação do solo. Essa curadoria não cria vieses; ao contrário, ancora a discussão em matrizes reconhecidas e necessárias para interpretar o objeto.

A síntese do material seguiu análise de conteúdo temática (Bardin), combinando categorias a priori com refino iterativo: (a) localização e integração urbana; (b) financiamento e subsídios; (c) função social da propriedade; (d) habitabilidade; (e) critérios de acesso. As categorias foram operacionalizadas em matrizes comparativas para identificar avanços, retrocessos ou permanências entre as versões normativas do PMCMV. Para mitigar vieses e aumentar a confiabilidade das inferências, adotou-se triangulação de fontes, cruzando: (i) diplomas legais e atos infralegais; (ii) relatórios e dados oficiais (IPEA, TCU, COHAB/PA, SEGEP, ONU/ONU-Habitat); e (iii) literatura acadêmica (artigos, livros e teses) sobre os mesmos eixos analíticos.

Quadro 3 – Operacionalização das Categorias (Bardin)

(continua)

CATEGORIA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	INDICADORES NO TEXTO LEGAL
Localização/integração urbana	Dispositivos que tratam de inserção urbana, mobilidade e serviços	Exigência de infraestrutura, proximidade de equipamentos

(conclusão)

CATEGORIA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	INDICADORES NO TEXTO LEGAL
Financiamento/subsídios	Regras de faixas, subsídios, taxas de juros e fundos orçamentários (FGTS etc.)	Limites de renda, taxas, subsídios
Função Social da Propriedade	Mecanismos de Uso do Solo Urbano e destinação das áreas/zonas.	Usucapião, IPTU progressivo, destinação de imóveis da União, REURB, delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), parcelamento, edificação e utilização compulsórios.
Habitabilidade e qualidade da moradia	Padrões mínimos, tipologias, acessibilidade	metragem, conforto térmico, acessibilidade, sustentabilidade, eficiência energética.
Critérios de Acesso	Elegibilidade e seleção de grupos prioritários.	Cadastro, vulnerabilidades, ampliação das faixas de atendimento, pluralização dos agentes operadores.

Fonte: própria, 2025.

As convergências entre essas camadas fortaleceram os achados e a coerência interna da análise; as divergências foram registradas e interpretadas, com rastreabilidade e transparência metodológica. Nesse arranjo metodológico, a revisão não apenas delimita o material considerado, mas também explicita por que determinadas referências precisam compor o debate, conferindo densidade explicativa e alcance crítico à comparação jurídico-normativa.

A opção pela análise de conteúdo temático, conforme sistematizada por Laurence Bardin, é estratégica para compreender o conteúdo dos diplomas legais e demais documentos institucionais sob uma perspectiva crítica e rigorosa. Bardin (2016) define tal análise como um conjunto de técnicas que permite, a partir de processos sistemáticos e objetivos, transformar as comunicações em indicadores quantitativos e qualitativos que possibilitam inferir as condições de produção e recepção das mensagens.

Esta técnica também é rigor metodológico e flexibilidade interpretativa, característica indispensável para a análise de textos jurídicos e administrativos, em especial no contexto complexo de políticas públicas habitacionais, cujo desenho e execução envolvem múltiplas dimensões institucionais, sociais e espaciais. Diferentemente da análise de discurso, que examina formações discursivas subjacentes, a análise de conteúdo temática foca na

identificação e categorização sistemática do conteúdo manifesto dos textos legais, permitindo comparações objetivas entre os marcos normativos.

O protocolo analisado segue as três etapas clássicas propostas por Bardin (2011): (i) pré-análise, em que se delimitou o corpus documental constituído pelas leis específicas (Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 14.620/2023), regulamentos correlatos, relatórios oficiais do período 2009–2025 e dados secundários de fontes institucionais como IBGE, Fundação João Pinheiro, Companhia de Habitação do Pará e Plano Pluri Anual (2022-2025) com recorte temporal claro e enfoque territorial na RMB; (ii) exploração do material, onde as unidades de registro (artigos, incisos e parágrafos) foram codificadas segundas categorias temáticas condicionais a priori, tais como localização e integração urbana, financiamento e subsídios, função social da propriedade, habitabilidade, e critérios de acesso.

Essas categorias foram posteriormente refinadas por meio de análises iterativas que permitiram a emergência de subcategorias, quando identificados padrões semânticos recorrentes; (iii) tratamento e interpretação dos resultados, etapa em que os códigos foram organizados em matrizes comparativas para inferir avanços, retrocessos ou permanências normativas, articulando-se com referenciais jurídicos do direito à moradia digna e da função social da propriedade.

O método dedutivo informa a totalidade do percurso investigativo. Fundamenta-se em princípios constitucionais explícitos, como os do artigo 5.º, inciso XXIII, que assegura a função social da propriedade; artigo 6.º, que estabelece o direito social à moradia; e artigo 182, relativo ao planejamento urbano sustentável, e em teorias críticas que discutem a financeirização da habitação enquanto fator determinante das políticas habitacionais no Brasil. A partir dessa base, a hipótese formulada, e que orientou esta investigação, é que, apesar das atualizações normativas e da retomada do programa, o PMCMV segue apresentando contradições internas que podem limitar a sua efetividade como política pública voltada à população de baixa renda.

Essa hipótese foi rigorosamente testada pela inferência sistemática dos sentidos latentes nos dispositivos legais, de acordo com o procedimento de Bardin (2016), o que coloca a categorização como ferramenta epistemológica essencial para extrapolar o texto jurídico e apreender suas dimensões sociais e institucionais.

A análise de conteúdo revela-se especialmente fecunda para estudos em políticas públicas, pois permite sintetizar, comparar e testar hipóteses a partir de fontes múltiplas, observando a historicidade e o contexto institucional, sem perder a densidade interpretativa (Bardin, 2011). No cenário do PMCMV, tal abordagem assegura uma leitura transparente, sistemática e fundamentada das transformações normativas e de seus potenciais impactos

socioespaciais em Belém, uma região marcada por desafios urbanos específicos e desigualdades habitacionais históricas.

Para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados foram adotados três pilares metodológicos: (a) triangulação das fontes, englobando diplomas legais, literatura acadêmica especializada e relatórios governamentais oficiais; (b) rastreabilidade rigorosa dos trechos codificados, garantida pela manutenção de planilhas auditáveis que permite a revisão independente; (c) explicitação de possíveis visões interpretativas, confrontando a análise com a perspectiva crítico-normativa adotada, que confirma o papel ativo do pesquisador na construção dos sentidos dos textos.

Embora a pesquisa se concentre na análise documental, o que limita a aferição empírica direta dos efeitos do PMCMV junto aos beneficiários, a robustez do método de análise de Bardin permite inferências consistentes sobre as condições normativas e institucionais que moldam o programa, o que é crucial para compreender suas potencialidades e limitações. Recomenda-se, para investigações futuras, a incorporação de métodos mistos complementarmente, como entrevistas qualitativas aos atores envolvidos, análises estatísticas e geoespaciais, para ampliar o balanço empírico das políticas habitacionais estudadas.

Dessa forma, a aplicação rigorosa da análise de conteúdo temática neste estudo não oferece apenas sistematicidade e profundidade à comparação legislativa, como também estabelece um referencial analítico crítico para elucidar as continuidades e rupturas fundamentais nas políticas habitacionais brasileiras, contribuindo para o debate acadêmico e político sobre o acesso à moradia digna no país.

3 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL

O reconhecimento do direito à moradia como direito social fundamental – positivado no art. 6º da Constituição Federal, por força da EC nº 26/2000 e concretizado em diplomas infraconstitucionais e internacionais – impõe a esta dissertação a tarefa inaugural de delimitar, com precisão conceitual, o que se entende por “moradia digna”. Tal clarificação não é meramente terminológica: ela constitui a lente que orientará todo o percurso analítico, cujo objetivo geral é comparar as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023, no que tange à contribuição da nova versão do PMCMV para a efetividade do direito à moradia digna no Brasil.

Compreender a evolução normativa do direito à moradia, seus fundamentos históricos e constitucionais, bem como suas dimensões, permite estabelecer parâmetros objetivos que definem quando uma unidade habitacional atende ao padrão de dignidade exigido pelo ordenamento brasileiro. Apenas a partir desse arcabouço conceitual robusto será possível avaliar se a reformulação do PMCMV supera as limitações estruturais de sua versão original ou se, ao contrário, as perpetua, mantendo o déficit de efetividade que este estudo se propõe a problematizar.

3.1 Fundamentos normativos e evolução histórica do direito à moradia

Nas últimas décadas do século XX, marcadas por conflitos intensos, crises econômicas e desafios sociais abrangentes, os Estados foram progressivamente levados a assumir posturas mais intervencionistas na garantia do bem-estar de seus cidadãos.

O reconhecimento da moradia como direito humano emergiu de forma robusta no cenário internacional, especialmente em resposta aos impactos sociais das guerras, das crises econômicas e do declínio dos modelos liberais clássicos. A ascensão do Estado Social e a consolidação do *Welfare State* nos países industrializados contribuíram para a construção de um novo modelo de proteção social pública, no qual a moradia passou a figurar entre os direitos essenciais ao bem-estar coletivo (Fiori, 1997; Medeiros, 2001).

A transição de governos com posturas mais abstencionistas para sistemas políticos com maior grau de intervencionismo, impulsionou a criação de mecanismos que pudessem garantir a proteção dos seres humanos (Guerra, 2010). Esse deslocamento conceitual foi impulsionado também pela atuação do Sistema das Nações Unidas, que passou a tratar os direitos sociais como condição indispensável ao desenvolvimento econômico e à coesão social (Draibe, Riesco, 2011).

O marco inaugural dessa trajetória foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, cujo artigo 25 reconheceu, pela primeira vez, a moradia como um direito humano fundamental, parte integrante do mínimo existencial necessário à dignidade humana. O dispositivo afirma que “todos têm direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

Essa normatização internacional inaugurou um novo paradigma de responsabilização estatal e de solidariedade global. O direito à moradia passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos tratados e documentos internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, que reforçou esse compromisso e trouxe um detalhamento dos deveres dos Estados Partes em assegurar condições adequadas de moradia, com segurança jurídica da posse, acesso a serviços básicos, localização adequada e habitabilidade (ONU, 1966). O artigo 11 do PIDESC estabelece que os Estados Partes reconhecem “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas”.

O Comentário Geral nº 4, de 1991, elaborado pelo Comitê da ONU responsável por monitorar o PIDESC, aprofundou esse conteúdo ao especificar os elementos que caracterizam uma moradia adequada: segurança da posse, disponibilidade de serviços essenciais, acessibilidade, habitabilidade, localização apropriada e adequação cultural. O Comitê ainda advertiu para o “descompasso alarmante” entre o reconhecimento normativo e a realidade habitacional global, marcada por remoções forçadas, favelização e déficit de infraestrutura básica.

Entre os marcos político-normativos que consolidaram esse entendimento estão as grandes conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos: Habitat I (1976), Habitat II (1996) e Habitat III (2016). A Habitat I, realizada em Vancouver, resultou na Declaração de Vancouver, que reconheceu expressamente “a moradia adequada como um direito básico da pessoa humana”.

Vinte anos depois, a Habitat II, em Istambul, gerou a Agenda Habitat, considerada o documento internacional mais abrangente sobre moradia e urbanização, reafirmando o direito à habitação como um direito a ser implementado progressivamente (art. 13), detalhando a abrangência desse direito (art. 43), bem como as obrigações específicas aos Estados signatários para sua efetivação.

A Habitat III (2016), realizada em Quito, consolidou a Nova Agenda Urbana; um pacto global que reafirma os compromissos com cidades inclusivas, resilientes, sustentáveis e

acessíveis, ressaltando a função social da moradia e do território urbano como instrumentos de justiça social. Esse pacto se articula com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela ONU em 2015, especialmente o ODS 11, que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Apesar desses avanços normativos no plano universal, persistiram lacunas no reconhecimento do direito à moradia em convenções regionais. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950) e a Carta Social Europeia (1961), por exemplo, não previram explicitamente um direito geral à habitação, prescrevendo-o apenas para certas parcelas da sociedade. A Carta africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Protocolo de São Salvador, 1988) também dão conta de exemplos de documentos regionais que silenciaram sobre esse direito.

Além das lacunas normativas, há um abismo entre o reconhecimento jurídico do direito à moradia e sua implementação concreta. Estima-se que mais de um bilhão de pessoas vivam em assentamentos precários, sem segurança na posse, água potável, saneamento ou transporte público adequado (ONU- Habitat, 2023). A insegurança fundiária e os despejos forçados afetam milhões de famílias todos os anos, agravando a pobreza urbana e violando sistematicamente o direito à moradia adequada.

3.2 Incorporação ao ordenamento brasileiro

No contexto de redemocratização brasileira, a incorporação progressiva dos direitos humanos ao ordenamento jurídico nacional coincidiu com a reafirmação do papel do Estado na proteção dos direitos sociais fundamentais. Conforme destaca Piovesan (2012, p. 52), “o processo de democratização permitiu a ratificação de relevantes tratados de direitos humanos; por sua vez, essa ratificação permitiu o fortalecimento do processo democrático, mediante a ampliação e o reforço do universo de direitos por ele assegurado”.

Embora o direito à moradia só tenha sido formalmente incluído no artigo 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, o texto constitucional de 1988 já abrigava dispositivos que conferiam relevância jurídica à habitação. O artigo 24, inciso IX, já atribuía competência concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de moradia e saneamento básico. O artigo 7º, inciso IV, ao tratar do salário mínimo, incluía a moradia entre as necessidades básicas do trabalhador e de sua família.

Outros dispositivos também contribuíram para essa construção constitucional do direito à moradia: o artigo 5º, inciso XXIII, que estabeleceu a função social da propriedade; os

artigos 170, inciso III, e 182, § 2º, que articula o desenvolvimento urbano e justiça social; além dos artigos 183 e 191, que preveem formas especiais de usucapião urbana e rural com finalidade habitacional.

Paralelamente, o artigo 1º, inciso III, já consagrava a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Tal princípio, segundo Sarlet (2008), já impunha obrigações prestacionais positivas ao Estado e permitia o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, como a moradia, mesmo antes de sua positivação expressa, tendo em vista que o Brasil já havia assumido obrigações internacionais vinculantes no campo dos direitos humanos, especialmente a partir da ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, incorporado ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 591/1992.

Nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal, os tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos por 3/5 dos votos passam a ter equivalência de emenda constitucional, conferindo hierarquia constitucional ao direito à moradia nos termos do PIDESC.

Com a promulgação da EC nº 26/2000, o direito à moradia passou a constar explicitamente entre os direitos sociais no artigo 6º da Constituição, ao lado de outros como saúde, educação e trabalho. Esse reconhecimento formal ampliou o potencial de justiciabilidade e deu nova densidade à atuação do Poder Público e do Judiciário, impulsionando políticas habitacionais e decisões judiciais voltadas à garantia do acesso à moradia digna.

Outro marco normativo relevante foi a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelece as bases para a política urbana no Brasil. O artigo 2º dessa lei reconheceu a moradia como essencial para a garantia do direito à cidade sustentável, inserindo-a no rol de funções sociais da cidade ao lado de saneamento, transporte e serviços públicos.

No entanto, como aponta Poley (2022, p. 23), a questão da moradia ultrapassa o déficit quantitativo de unidades habitacionais, abrangendo o aspecto qualitativo das habitações perante às necessidades básicas da vida com dignidade. Nesse sentido, o reconhecimento constitucional da moradia não tem sido suficiente para assegurar sua efetividade, que demanda não apenas legislação infraconstitucional compatível, mas também vontade política e compromisso com a transformação estrutural do território urbano e das relações sociais que o moldam.

Essa trajetória normativa, desde os marcos internacionais até a constitucionalização brasileira, estabelece os fundamentos jurídicos que sustentam o conteúdo prestacional e as dimensões do direito à moradia, temas que serão aprofundados na próxima seção.

3.3 Dimensões jurídicas e parâmetros da moradia adequada

A efetivação concreta do direito à moradia, conforme estabelecido pelos marcos normativos nacionais e internacionais, exige a compreensão precisa de suas dimensões jurídicas e dos parâmetros que definem sua adequação. Essa definição permite superar concepções meramente assistencialistas ou reducionistas, situando a moradia no campo dos direitos fundamentais que são dotados de densidade normativa e exigibilidade jurídica.

Ao longo do século XX, as constituições modernas passaram a reconhecer, além dos tradicionais direitos de liberdade, um conjunto de direitos considerados vitais para a dignidade humana, tais como o direito à subsistência, à alimentação, ao trabalho, à saúde, à educação, à moradia e à informação. Essa ampliação do catálogo de direitos evidenciou uma distinção importante entre os direitos de liberdade e os direitos fundamentais de natureza social.

3.3.1 Dimensões negativa e positiva do Direito à Moradia

Enquanto os direitos de liberdade dizem respeito à esfera da autonomia individual, implicando a abstenção e/ou não interferência do Estado, os direitos fundamentais impõem ao poder público deveres positivos de atuação. Trata-se, portanto, de obrigações estatais voltadas à promoção do bem-estar coletivo e à redução das desigualdades estruturais (Ferrajolli, 2002).

Nessa perspectiva, a identificação do Estado de Direito está relacionada à natureza dos bens garantidos e deve ser analisada a partir do papel que o Estado desempenha frente a essas duas dimensões: a das vedações (própria do Estado Liberal, que se limita à garantia dos direitos de liberdade), e a das obrigações (característica do Estado de Direito Social, que assume prestações positivas para assegurar os direitos sociais) (Ferrajolli, 2002).

No Brasil, a consolidação do direito à moradia ocorre sob a égide de uma Constituição que, desde sua origem, carrega marcas profundas de tensão e ambivalência. Promulgada em 1988, em um contexto de redemocratização do Estado, a Constituição Federal resultou de intensa mobilização popular, ao mesmo tempo em que já se encontrava permeada pelos influxos do neoliberalismo emergente, que buscava restringir a atuação do Estado na economia e nas políticas sociais.

Nesse cenário de disputas e compromissos, o direito à moradia foi consagrado sob duas vertentes: como direito social, previsto no artigo 6º da Constituição, e como expressão do direito à propriedade, disciplinado no artigo 5º, incisos XXII a XXXI. Este último não apenas

garante a propriedade privada como um direito fundamental de caráter inviolável, mas também condiciona seu exercício ao cumprimento da função social, vinculando-o à justiça distributiva e ao interesse coletivo.

A moradia, então, se expandiu em duas dimensões ou funções a serem observadas pelo Estado. Simultaneamente, “[...] a função de direito de defesa, e de direito a prestações, incluindo tanto prestações de cunho normativo, quanto material (fático)” (Sarlet, 2012, p. 352). Dada esta dupla perspectiva, primeiramente importa discorrer sobre a sua dimensão negativa, que Sarlet (2012) também denomina de função defensiva, a qual emerge da proteção do direito fundamental, com o escopo de blindar a propriedade contra qualquer agressão, oriunda da ação de particulares ou do Estado.

Advém do princípio da não remoção e se materializa no sentido de ser um direito que vincula a obrigação jurídica de abster-se de promover deslocamentos involuntários, baseados em medidas estatais arbitrárias. Assenta-se em uma conduta omissiva a ser assumida pelo Estado, visando impedir casos em que o poder público promove desapropriações arbitrárias, ainda que com fins sociais e coletivos, que resultem na perda do domínio e perda da moradia (Sarlet, 2010, p. 362). Em outras palavras, a dimensão negativa compreende promover a segurança jurídica efetiva da posse, utilizada com fins de moradia contra arbitrariedades.

Nessa perspectiva, o direito à moradia apresenta-se como uma cláusula pétrea do ordenamento jurídico brasileiro (CF, artigo 60, §4º, IV), tendo em vista que não pode ser abolido e nem mesmo ser sujeito a retrocessos, supressões ou ao esvaziamento do seu conteúdo positivado (Dorneles; Cassel, 2015).

Faz-se, no entanto, necessário atentar ao caráter não absoluto do direito à moradia mesmo em face à dimensão negativa já apresentada, de modo que está sujeito a certas restrições (Dorneles; Cassel, 2015). Há eventualidades que demandam ações estatais que geram o desapossamento e a conseqüente perda da moradia, mas que devem ser acompanhadas de compensações, asseguradas as indenizações justas e necessárias, ou executadas dentro dos limites legais com vistas ao cumprimento da função social da propriedade e à plena realização do direito à cidade.

A dimensão positiva, por sua vez, traz à tona o dever de ação do Estado no fomento e implementação de políticas habitacionais de interesse social, dando, paralelamente, ao titular da moradia o direito de exigir do poder público a devida prestação material que lhe assegure uma habitação compatível com os requisitos para uma vida digna (Sarlet, 2010). Tem como baluarte o PIDESC, do qual o Brasil é signatário, e resgata o compromisso adotado pelo Estado Parte na consecução da garantia do exercício pleno dos direitos reconhecidos.

Por essa razão, também é denominada dimensão prestacional, pois abrange as medidas adotadas pelo Poder Público para concretizar esse direito. Essas medidas incluem a criação de linhas de crédito ou financiamentos específicos para a construção, ampliação ou melhoria das residências; o aumento de subsídios habitacionais, especialmente voltados às famílias de baixa renda; e a implementação de políticas de concessão de valores para aluguéis sociais, como solução provisória para o acesso à moradia digna. Além disso, envolvem a regulação do mercado imobiliário, com o objetivo de conter práticas especulativas abusivas e prevenir a segregação socioespacial, conforme propõe o desenho institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

No entanto, para que o direito à moradia ultrapasse o campo da formalidade e se realize de maneira concreta e distributiva, é imprescindível compreender o que se entende por moradia digna. Isso porque a efetivação desse direito não pode se limitar à simples oferta de abrigo ou estrutura física mínima, mas deve considerar um conjunto de elementos que assegurem qualidade de vida, segurança, pertencimento e acesso a bens e serviços essenciais, e condições compatíveis com o pleno desenvolvimento humano.

Definidas as dimensões jurídicas estruturantes do direito à moradia no plano nacional, torna-se necessário examinar os parâmetros internacionais que orientam sua efetivação concreta.

3.3.2 Parâmetros internacionais da moradia adequada

A construção do sentido e do alcance do direito à moradia exige uma interpretação que seja ao mesmo tempo tópica e sistemática, considerando a necessidade de diálogo entre normas internas e internacionais, bem como com os demais direitos fundamentais com os quais se inter-relaciona (Sarlet, 2008).

Embora autônomo, o direito à moradia possui áreas de interseção com outros direitos igualmente fundamentais, como o direito à vida, à alimentação, à intimidade, à proteção do meio ambiente e à propriedade, o que reforça sua centralidade e complexidade no ordenamento jurídico. A formulação mais abrangente e consolidada sobre o tema foi apresentada no PIDESC, de 1966. O artigo 11, §1º menciona expressamente o direito à moradia adequada. Porém, a definição, de forma objetiva, do que deveria ser entendido como “adequado” ainda não estava clara.

Essa ausência de delimitação deixou espaço para que tal conceito fosse construído coletivamente, com base em interpretações que levassem em consideração contextos sociais, culturais, econômicos e jurídicos diversos (Waldman, Sampaio, 2019).

A partir de então, os esforços praticados pela Relatoria Especial da ONU e pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, resultaram na emissão do Comentário Geral nº 4 (1991). O documento versa sobre o que deveria ser entendido como moradia adequada, visava facilitar a sua aplicabilidade universal e trouxe uma interpretação integrada e ampliada do artigo 11, n. 1, do PIDESC.

Com base no comentário (1991), a adequabilidade da moradia deveria ser analisada sob dois aspectos complementares. O primeiro referia-se à moradia como um conjunto de condições interdependentes que garantem a sua adequação, englobando, inclusive, outros direitos humanos previstos no próprio pacto.

E o segundo aspecto versava sobre a estrutura física da moradia, que não deveria ser desvinculada de elementos materiais indispensáveis como a existência de um espaço que pudesse oferecer segurança, condições de salubridade, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica e localização que permitisse o acesso razoável ao trabalho, à educação e aos serviços essenciais, com custos compatíveis à renda da população beneficiada. Com base na interpretação do Comentário, a moradia estaria profundamente conectada à dignidade, à justiça social e à vida em sua plenitude.

Por estar intrinsecamente ligado às condições específicas de cada realidade geográfica, de acordo com o Comitê, o conceito de moradia adequada não poderia ser compreendido de maneira rígida ou universal. A noção do que deveria ser considerado adequado poderia variar conforme uma série de fatores que compusessem o contexto local, como a estrutura econômica vigente, a organização social, os valores culturais predominantes, as características climáticas e até mesmo as particularidades ecológicas de cada território.

Reconhecendo essa diversidade, o Comitê propôs elementos que pudessem ser cuidadosamente considerados na avaliação das condições de moradia em diferentes regiões do mundo, definindo um núcleo essencial de requisitos mínimos que deveriam estar presentes para que fosse possível falar em moradia verdadeiramente adequada. São eles:

Segurança da posse e proteção contra remoções, relacionando-se diretamente com a dimensão negativa do direito. Este requisito orienta que as políticas habitacionais devem assegurar proteção jurídica contra desapropriações ilegais, despejos forçados ou outras ameaças que comprometam a estabilidade da ocupação.

Disponibilidade de serviços, materiais, infraestrutura e equipamentos públicos relaciona-se diretamente com serviços oferecidos pelo Poder Público, como acesso eficiente à água, saúde, segurança pública, transporte público, saneamento básico, iluminação pública, gás e energia elétrica (ONU, 1991).

Localização adequada; pois a UH deve estar situada onde haja oportunidades de desenvolvimento econômico e social, ou seja, próxima de postos de saúde, áreas de esporte e lazer, do local de trabalho ou de centros de emprego (visando evitar ou reduzir os gastos com deslocamentos), de escolas, creches e demais equipamentos públicos.

Adequação cultural, ou respeito ao meio cultural, também é um ponto que deve ser respeitado, a fim de que as políticas habitacionais não se confundam com simples construção em massa de casas iguais. Este elemento orienta que, tecnicamente, a habitação e os materiais utilizados na construção devem expressar características identitárias e culturais da região na qual está inserida, contrariando os modelos homogeneizantes e aplicados como regra geral por programas habitacionais, que reproduzem modelos de moradias sem identidade cultural e sem levar em conta as necessidades sociais e culturais dos beneficiados.

Acessibilidade também faz parte do conteúdo da moradia adequada. Se refere aos custos gerados pela aquisição e manutenção da casa, propondo que estes não ameacem, desfalquem ou comprometam o orçamento familiar, que inúmeras vezes se limita ao salário-mínimo ou valores recebidos de programas de assistência social. Os custos devem ser acessíveis e compatíveis com o orçamento dos moradores (ONU, 1991).

Habitabilidade diz respeito à adequação da residência para a moradia, proporcionando aos seus residentes as condições de se proteger do frio, umidade, calor, chuva e demais fatores externos que possam atentar contra a saúde dos moradores. A não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, como último requisito, estabelece que o exercício desse direito deve ser acessível até mesmo para os grupos mais vulneráveis da sociedade, como portadores do vírus HIV, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais, idosos e mulheres.

Esses elementos estruturam o conteúdo jurídico da moradia como direito fundamental, funcionando como critérios mínimos que os Estados Partes do PIDESC devem observar para que suas políticas habitacionais não violem as obrigações internacionais assumidas. O Comentário Geral nº 4 também explicita a obrigação do Estado de priorizar os grupos sociais mais desfavorecidos, para que as políticas públicas não beneficiem desproporcionalmente os setores mais privilegiados. Os parâmetros estabelecidos pelo Comentário Geral nº 4 foram posteriormente ampliados e atualizados por conferências internacionais e pela agenda do desenvolvimento sustentável.

3.3.3 Critérios de adequação e sustentabilidade urbana

Na 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos, Habitat II (1996), a Relatoria Especial da ONU apresentou um conceito de direito à moradia adequada, no parágrafo 60, que ratificou o comprometimento com a moradia adequada nos padrões do disposto no Comentário nº 4:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual. (ONU, Agenda Habitat II. ONU, 1996. P. 34)

A Nova Agenda Urbana, consolidada a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em 2015, representou um esforço mais concreto, no plano internacional, para afirmar a universalidade do direito à moradia, conforme preconizado pelos princípios dos direitos humanos. Redefiniu o papel das cidades em escala global e reconheceu que o modo como os espaços urbanos são organizados impacta diretamente o meio ambiente e as condições de vida das populações, considerando os sistemas urbanos e as particularidades dos espaços.

Segundo diretrizes da ONU (2019), a concepção de cidades que cumpram sua função social envolve a efetivação do direito à moradia adequada, o acesso à mobilidade urbana, ao saneamento, à infraestrutura urbana e social, além de promover ambientes participativos, com igualdade de gênero e crescimento econômico sustentável. Essa visão também pressupõe que as cidades desempenhem funções territoriais que ultrapassem suas fronteiras administrativas, com planejamento e investimentos voltados para uma mobilidade inclusiva e sustentável, políticas eficazes de gestão de riscos e desastres, e ações voltadas à proteção, conservação e restauração dos ecossistemas urbanos.

A partir dessa perspectiva ampliada, a moradia passou a ser compreendida como um direito que integra também uma dimensão ambiental indispensável. Assim, os ODS e os princípios estabelecidos pela Nova Agenda Urbana também trouxeram componentes que estruturam o direito à moradia digna, contribuindo para uma abordagem integrada e sustentável de habitação como direito humano fundamental, que ultrapassa a perspectiva individual e

reducionista do abrigo físico. Não deve, portanto, ser tratada como uma política setorial isolada, desvinculada da dinâmica urbana mais ampla. Sua efetivação deve estar intrinsecamente ligada à maneira como as cidades são planejadas, ocupadas e vividas. O desenvolvimento das políticas habitacionais deve, além da infraestrutura física da moradia, incluir o acesso à educação, emprego, habitação, saúde.

Essa indissociabilidade entre habitação e cidade aponta para a necessidade de reconhecer o direito à moradia como um dos pilares do direito à cidade, tema que será explorado na próxima seção, evidenciando como as tensões entre valor de uso e valor de troca do espaço urbano impactam diretamente a efetivação da moradia adequada no contexto brasileiro.

3.4 Direito à moradia e direito à cidade: convergências e tensões

A efetividade do direito à moradia adequada não pode ser compreendida fora de seu enraizamento urbano. Morar não se reduz ao ato físico de ocupar uma unidade habitacional: envolve pertencer a um território, circular, acessar oportunidades de trabalho e renda, utilizar equipamentos públicos, serviços essenciais e infraestrutura capazes de sustentar condições dignas de vida. Nessa perspectiva ampliada, o direito à moradia articula-se intrinsecamente ao direito à cidade, entendido como a possibilidade coletiva de construir, usar, transformar e disputar o espaço urbano de modo socialmente justo, inclusivo, participativo e ambientalmente sustentável. A ausência dessa articulação resulta em uma oferta habitacional que produz abrigos, mas não cidadania urbana.

Assegurar direitos sociais exige mais do que previsão normativa abstrata: requer ação estatal concreta, regulação ativa de mercados e políticas redistributivas capazes de enfrentar desigualdades estruturais. A inefetividade na provisão de moradia adequada compromete a vida presente e restringe horizontes futuros, perpetuando ciclos intergeracionais de exclusão (Sarlet, 2010).

A maneira como a moradia é produzida e distribuída nos territórios urbanos revela as lógicas de segregação socioespacial que marcam as cidades brasileiras: áreas centrais bem servidas concentram renda, infraestrutura e oportunidades, enquanto populações de baixa renda são deslocadas (ou mantidas) em periferias desprovidas de serviços. Esse padrão decorre da expansão capitalista, a partir da concentração da propriedade fundiária, da financeirização do solo urbano e de modelos de políticas públicas habitacionais que, conforme será visto na seção 4, historicamente, oscilaram entre provisão estatal insuficiente e estímulos à mercantilização da terra. Tais dinâmicas reforçam padrões de subdesenvolvimento e desigualdade territorial.

A cidade, nesse cenário, tornou-se um local de disputas econômicas, políticas e ideológicas, cuja crise histórica e evidente instiga essa reflexão e justifica a importância de analisar o direito à cidade com base no pensamento de Henri Lefebvre (Jesus, 2022).

Refletindo sobre os impactos da urbanização capitalista e tendo como pano de fundo as transformações sociais e urbanas de Paris nos anos 1960, o filósofo Henri Lefebvre (1968) desenvolveu a noção de “direito à cidade”. A sua reflexão, de matriz marxista, sobre o direito à cidade, emerge de sua crítica à urbanização produzida sob a lógica do capital industrial, posteriormente financeirizado, que converte o espaço urbano em meio de acumulação, deslocando o centro da reprodução capitalista do “chão da fábrica” para a produção do espaço (Lefebvre, 1968; 2001; Carlos, 2020; Maricato, 1996). O espaço, longe de ser mero suporte físico, torna-se instrumento estratégico de dominação, acumulação e reprodução das relações sociais (Alvarez, 2019).

Na passagem da sociedade industrial à sociedade urbana, Lefebvre (2016) adverte que o processo não pode ser lido como mero desdobramento externo da industrialização. O crescimento quantitativo da produção econômica desencadeou um fenômeno qualitativo distinto e inaugurou uma nova problemática: a problemática urbana, diante da qual a cidade deixa de ser simples suporte da indústria para tornar-se campo autônomo de produção social. Nesse movimento emergem duas lógicas em tensão: o espaço abstrato, planejado e funcionalizado à reprodução do capital, que tende a homogeneizar e desarticular as práticas sociais; e o espaço social, tecido pelas experiências cotidianas, temporalidades, usos múltiplos e encontros que dão sentido ao urbano (Lefebvre, 2006; Lefebvre, 2016; Pereira, 2012).

O espaço urbano ocupa posição estratégica na reprodução das relações de dominação: é recurso e meio de poder, central para sustentar o sistema capitalista. Mais que força produtiva, condensa ritmos da vida cotidiana, revela fragmentações territoriais, segregações e alienações, mas também práticas de resistência. Interpretar a produção do espaço permite apreender a articulação entre Estado, capital e relações sociais na reprodução mais ampla da sociedade. (Alvarez, 2019). Com o avanço da industrialização e da urbanização por ela induzida, o espaço foi progressivamente operacionalizado como suporte da acumulação, sob mediações estatais que impulsionaram sua mercantilização.

Nesse modelo, o valor de troca (mercadoria imobiliária, renda fundiária, especulação) sobrepõe-se ao valor de uso (habitar, conviver, acessar serviços). Essa dinâmica fragiliza vínculos sociais e comunitários, aprofunda a alienação urbana e desencadeia expulsões, diretas e mediadas, sobretudo contra populações vulnerabilizadas por classe, raça e gênero (Lefebvre, 2015; Jesus, 2022).

No contexto brasileiro, esses mecanismos se expressam em padrões persistentes de periferização da moradia popular, informalidade fundiária, encarecimento do solo urbanizado e seletividade na oferta de infraestrutura, moldando as condições em que políticas habitacionais foram, ao longo de décadas, concebidas, implementadas e avaliadas. Ao se expandir em territórios marcados pela subalternidade decorrente da desigualdade na distribuição de riquezas, - o que resulta na segregação socioespacial da classe trabalhadora -, a cidade aprofunda as relações capitalistas e contribui para a renovação cíclica das condições de sua própria reprodução.

Lefebvre (2016) revela a dimensão utópica da sociedade urbana ao introduzir o conceito de direito à cidade, vinculando-o à condição estratégica do espaço. Para o autor, os termos "cidade", "urbano" e "espaço" não designam aspectos menores da realidade social, mas fazem parte de uma realidade global. Assim, o direito à cidade "se refere à globalidade assim visada". Não deve, portanto, ser entendido como um direito natural ou contratual, mas, conforme as palavras do próprio autor:

Em termos tão "positivos" quanto possível o mesmo significa o direito dos cidadãos-cidadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Não existe realidade urbana [...] sem um centro, sem uma reunião de tudo o que pode nascer no espaço e nele ser produzido, sem encontro atual ou possível de todos os "objetos" e "sujeitos" (Lefebvre, 2016, p. 31-32).

Para Lefebvre, esse direito não decorre de uma ideologia urbanística ou de um projeto arquitetônico específico, mas sim de uma propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Para ele não há realidade urbana sem a existência de um centro - espaço capaz de reunir e possibilitar o encontro de tudo aquilo que é produzido, vivido e compartilhado. Essa capacidade de concentrar sujeitos e objetos diversos, confere ao espaço urbano seu potencial transformador e sua força como campo de disputa e reinvenção social.

A partir da sua proposta de dominação do econômico pelo social, o autor assume a impossibilidade de evitar o conflito fundamental entre a mercantilização da cidade e as reivindicações dos movimentos populares, que lutam por seu direito de participar das decisões sobre o espaço urbano como um todo, não apenas sobre determinados bens ou recursos isolados. Nesse embate, contrapõe-se o valor de troca, que reduz a cidade em mercadoria, ao valor de uso, entendido como a possibilidade de vivenciar a cidade como obra coletiva, e não como produto acabado. Para o autor, isso implica uma concepção de apropriação do espaço, e não de mera propriedade, promovendo uma prática urbana integrada, não fragmentada.

Nessa perspectiva, o urbano deve ser capaz de resgatar o desejo como potência criativa, contrapondo-se à mera satisfação das necessidades impostas pelos códigos contratuais da urbanidade capitalista. Ao articular esse duplo registro, teórico-conceitual e prático-reivindicatório, Lefebvre lança uma crítica incisiva à própria definição da função social da cidade, questionando quem, de fato, tem o direito de decidir para que e para quem a cidade serve.

A noção de cidadania, nesse mote, é expandida para além da mera garantia de direitos e deveres civis, passando a incluir a participação direta na construção coletiva da cidade. Trata-se de uma perspectiva que compreende a vida urbana como espaço de exercício da democracia direta, por meio de práticas comunitárias que promovem a desalienação, que se dá no encontro com o outro, na convivência com a diversidade e na articulação das redes sociais que se formam no cotidiano, entre distintos grupos e sujeitos que compartilham o espaço urbano (Jesus, 2022).

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora; é um direito de mudar e reinventar a cidade. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (Carbonari, 2020).

Sob a ótica Lefebvrina, o direito à cidade não deve ser compreendido como o direito a uma vida melhor dentro dos marcos da cidade capitalista. Trata-se da proposição de um novo modo de vida, baseado em formas sociais distintas daquelas estruturadas pelo sistema capitalista. Por isso situa-se mais próximo de uma utopia mobilizadora de luta social do que um direito estritamente positivado (Souza, 2010).

Lefebvre propõe que o direito à cidade não seja confundido com o simples acesso à propriedade privada ou à circulação urbana, pois trata-se de um direito muito mais amplo. É uma forma superior dos direitos, e congrega em si, o direito à liberdade, à individualização na socialização, direito ao habitat e ao habitar, o direito de apropriação do produto construído e de participar da construção da cidade.

Não deve ser confundido ou reduzido a uma política urbana estatal, um projeto urbanístico ou um marco regulatório específico, embora possa, em parte, repercutir ou influenciar essas estruturas institucionais, pois, como observa Frota (2019), é possível implementar políticas de infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social sem que isso represente qualquer ruptura com o modo de produção dominante, que seguirá reproduzindo o espaço de maneira hierárquica e segregadora.

Essa utopia, no entanto, não exclui a importância do diálogo com o Estado por meio de reivindicações sociais. Demandas por infraestrutura, habitação social ou regulação fundiária podem resultar em institucionalizações parciais, capazes de ampliar o reconhecimento e fortalecer a capacidade democrática, mesmo que não rompam de forma imediata com o modo de produção dominante (Frota, 2019; Jesus, 2022; Fernandes, 2007).

Harvey (2014) argumenta que o direito à cidade não deve ser concebido como uma simples demanda por justiça social ou redistribuição de renda, pois o capitalismo possui a capacidade de se adaptar a diferentes formas de repartição da riqueza sem, necessariamente, alterar sua lógica de dominação. Ao invés disso, enfrentar a desigualdade urbana requer contestar os mecanismos de produção e apropriação do espaço que sustentam a acumulação. O direito à cidade, portanto, implica poder coletivo para reorientar o processo de urbanização, não apenas acessar seus produtos.

A leitura Lefebvrina do direito à cidade, fundada na centralidade, no valor de uso do espaço urbano, na participação coletiva e na apropriação social da obra-cidade, oferece o horizonte interpretativo necessário para compreender o alcance normativo do novo PMCMV. Não por acaso, o art. 1º da Lei nº 14.620/2023 estabelece, desde o caput, que o programa visa promover conjuntamente o direito à cidade e à moradia de famílias urbanas e rurais, articulando essa finalidade ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural; à sustentabilidade; à redução de vulnerabilidades e riscos; à geração de trabalho e renda; e à elevação dos padrões de habitabilidade e segurança socioambiental, em consonância com os arts. 3º e 6º da Constituição Federal.

Ao incorporar expressamente o “direito à cidade”, o legislador desloca o foco da produção isolada de unidades habitacionais para sua inserção territorial qualificada, conectada a infraestrutura, oportunidades e participação social; elementos centrais da crítica de Lefebvre.

Os marcos internacionais, como o Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC, Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), Nova Agenda Urbana (Habitat III, 2016), e os marcos nacionais, tais como a Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), oferecem parâmetros normativos para essa leitura ampliada e uma base jurídica sólida para a efetivação da moradia como direito fundamental.

A densidade normativa do Programa Minha Casa, Minha Vida após sua retomada, em 2023, também enfatiza o direito à cidade como dimensão constitutiva do direito à moradia, já no art. 1º da Lei nº 14.620/2023, vinculando a finalidade do programa à promoção conjunta do direito à cidade e da moradia, associando-a a desenvolvimento urbano, sustentabilidade, redução de riscos e elevação de padrões de habitabilidade.

Soma-se a esse rol normativo, um conjunto de portarias do Ministério das Cidades/MCID que detalha critérios de inserção territorial, qualificação de terrenos e requisitos mínimos de acesso a infraestrutura, serviços públicos e equipamentos urbanos para o enquadramento e contratação de empreendimentos, potencializando a compreensão do direito à cidade como parte indissociável ao direito à moradia para a população urbana.

É à luz desse marco ampliado que, nos capítulos seguintes, a pesquisa comparará as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023 para aferir se a reformulação do PMCMV avança na efetividade do direito à moradia digna integrada ao urbano, ou se reproduz as limitações estruturais que caracterizaram sua fase original.

3.5 O direito à cidade no arcabouço legal

Embora o direito à cidade, em sua formulação original, não tenha surgido como categoria jurídica estrita, o ordenamento brasileiro incorporou elementos próximos por meio do princípio da função social da propriedade e da cidade, positivado no art. 182 da Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Fernandes (2007, p. 208) observa que o conceito elaborado por Lefebvre opera sobretudo como plataforma político-filosófica; por isso, argumenta que é preciso complementá-lo com uma abordagem jurídica capaz de produzir crítica interna aos mecanismos legais que sustentam a urbanização excludente, não apenas fundamentada em valores sociopolíticos ou humanitários externos ao sistema jurídico.

Nesse processo de tradução político-jurídica, um marco relevante foi a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2005), que sistematizou, em escala internacional, uma definição ampla do direito à cidade, ancorada em sustentabilidade, gestão democrática das cidades, justiça social, função social da propriedade e a proteção aos grupos vulnerabilizados. O documento vincula o usufruto equitativo do espaço urbano à realização interdependente dos direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluindo trabalho, seguridade, saúde, alimentação, moradia adequada, água, energia, transporte, educação, cultura, participação e segurança, com atenção a grupos vulnerabilizados (Carta Mundial Pelo Direito à Cidade, 2005).

A Carta influenciou a Nova Agenda Urbana aprovada na Habitat III (Quito, 2016), cuja visão de “cidades para todos e todas” reforça o compromisso com assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, reconhecendo iniciativas estatais que integram o “direito à cidade” em marcos legais e políticas públicas (ONU, 2017).

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo iguais de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como "direito à cidade", em suas legislações, declarações políticas e estatutos (ONU, 2017, p. 5)

Apesar do avanço político desses documentos, seu conteúdo normativo permaneceu aberto, dependendo da incorporação pelos Estados. No Brasil, a efetivação desse horizonte enfrenta obstáculos persistentes: herança patrimonialista na estrutura fundiária, urbanização acelerada e desigual, hierarquização socioespacial do território e forte orientação mercantil das políticas urbanas (Santos, 2020).

A trajetória brasileira de institucionalização do direito à cidade tem raízes nas lutas sociais urbanas das décadas de 1970 e 1980 (movimentos por moradia, transporte, saneamento e reforma urbana) que articularam demandas dispersas sob uma bandeira comum e pressionaram pela democratização do Estado (Souza, 2004; Tavorari, 2015). Essa mobilização introduziu a linguagem do direito à cidade nas agendas de políticas públicas, legislação e mecanismos participativos (conferências, conselhos, planos diretores), ainda que em ambiente marcado pela hegemonia do mercado imobiliário e pela captura privada das mais-valias do solo urbano (Maricato, 1996; 2010).

À medida que a urbanização orientada pelo capital avançou, ampliaram-se desigualdades territoriais: decisões locacionais redistribuíram renda de modo desigual e interagiram com estruturas de discriminação racial, de gênero e sexual (Soja, 2009). Nesse contexto, consolidou-se o campo do direito urbanístico brasileiro, ancorado na função social da propriedade e na gestão democrática das cidades. Embora a Constituição de 1988 não empregue a expressão “direito à cidade”, ela instituiu princípios que abriram caminho para sua recepção normativa, ainda que permeados por resistências políticas e limitações de implementação (Jesus, 2022; Di Sarno, 2004).

A virada legislativa instituiu normas que vinculam simultaneamente o poder público, encarregado da política de desenvolvimento urbano, e os particulares no uso e ocupação do solo, consolidando o direito urbanístico como campo jurídico orientado a harmonizar as funções do ambiente urbano em prol da qualidade de vida coletiva (Jesus, 2022; Di Sarno, 2004).

A regulamentação veio com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabeleceu diretrizes de ordem pública para subordinar o uso da propriedade urbana ao bem

coletivo, à justiça social e ao equilíbrio ambiental; combater a especulação; ampliar o acesso à terra urbanizada; e garantir participação social no planejamento e gestão urbanos. O artigo 2º da referida lei destaca como diretriz central a construção de cidades sustentáveis, com acesso universal à moradia, terra, saneamento, transporte, serviços públicos e lazer, além de prever a gestão democrática, o planejamento urbano como ferramenta de correção das desigualdades e a justa repartição dos benefícios e ônus da urbanização.

Entre seus instrumentos centrais para combater a especulação e ampliar o acesso à terra urbanizada estão o parcelamento/edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Ainda assim, a ausência de mecanismos mais vinculantes, combinada às estratégias neoliberais de retração estatal, limitou seu alcance prático (Gaio, 2015; Bonavides, 2008).

Do ponto de vista conceitual, o Estatuto traduz o direito à cidade em um conjunto normativo setorializado (moradia, saneamento, mobilidade, meio ambiente, participação), sem abarcar a radicalidade transformadora proposta por Lefebvre (Jesus, 2022.) Assim, ainda que sinalize para cidades mais igualitárias, não basta, por si só, para enfrentar os mecanismos estruturais de segregação socioespacial produzidos pela lógica do valor de troca.

A radicalidade do direito à cidade, tal como proposto por Lefebvre, exigiria uma ação coletiva transformadora, transcendendo o mero reconhecimento legal e, muitas vezes, confrontando as próprias normas instituídas (Jesus, 2022). Por isso, é necessário evitar a neutralização do potencial disruptivo desse conceito, reduzindo-o a marcos legais institucionais (Saule Jr 2007).

Defende-se, portanto, a permanência do direito à cidade no campo jurídico sem esvaziar sua potência crítica. Isso implica revisar fundamentos do direito urbanístico tradicional, conter a mercantilização do espaço urbano e articular políticas estruturantes que enfrentem as desigualdades territoriais. Quando fragmentado em políticas isoladas, o direito à cidade corre o risco de reforçar a lógica neoliberal e mascarar conflitos estruturais, apresentando soluções paliativas que não questionam o modelo de produção do espaço vigente (Frota, 2019).

Mais do que um conjunto de normas, o direito à cidade representa uma utopia prática, que deve orientar a construção de um novo paradigma jurídico e político urbano, comprometido com a justiça espacial, a igualdade substantiva e a centralidade da vida cotidiana como critério de legitimidade da organização urbana (Frota, 2019).

Contudo, a presença do direito à cidade no ordenamento, ainda que respaldada por marcos constitucionais e infraconstitucionais, não transforma, por si só, a realidade urbana. A crítica lefebvriana ajuda a evidenciar esse descompasso entre norma e território: quando a

cidade se converte em mercadoria, tanto o direito à moradia adequada quanto o direito à cidade, em sua dimensão emancipatória, são comprimidos.

Nessa chave, a convergência entre moradia e cidade manifesta-se, ao mesmo tempo, como complementaridade, porque morar com dignidade requer inserção urbana efetiva, e como tensão, posto que a produção capitalista do espaço expulsa a população de baixa renda das áreas dotadas de infraestrutura e serviços. O direito à moradia torna-se, assim, arena estratégica para testar os limites e possibilidades da juridificação de demandas sociais em sociedades capitalistas periféricas: sua efetividade depende do acesso a centralidades, de redes de serviços públicos, de segurança de permanência e de regulação capaz de conter dinâmicas especulativas e financeirizadas.

A partir dessa exposição conceitual sobre os fundamentos jurídicos e urbanos do direito à moradia, os próximos capítulos examinarão como esses princípios se confrontam com a realidade das políticas habitacionais brasileiras. A seção 4 analisará criticamente os processos de financeirização e mercantilização que condicionam essas políticas, enquanto o capítulo 5 contextualizará, historicamente, a trajetória da política habitacional no Brasil e sua implementação em Belém (PA).

Essa fundamentação teórica e empírica prepara a análise comparativa central dessa dissertação, desenvolvida no capítulo 6, que examinará as transformações normativas entre os marcos legais de 2009 e 2023 do Programa Minha Casa Minha Vida, em busca de responder se a reformulação do programa avança na efetividade do direito à moradia, intrinsecamente conectado ao direito à cidade, ou se mantém as limitações estruturais que marcaram sua fase original.

4 FINANCEIRIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS EFEITOS NO DIREITO À MORADIA

Este capítulo examina como a transformação da cidade em mercadoria condiciona, e frequentemente obstrui, a efetividade do direito à moradia no Brasil. Para isso, estrutura-se em cinco eixos analíticos interdependentes. O primeiro incide sobre a lógica do urbanismo neoliberal (I), que subordina o ordenamento territorial à competição por investimentos e à valorização imobiliária; o segundo trata da financeirização da moradia (II), pela qual terra, habitação e fluxos de crédito são convertidos em ativos financeiros, dissociando valor de troca e necessidades habitacionais.

O terceiro eixo diz respeito a (não) realização da função social da propriedade (III), cujas lacunas regulatórias e de aplicação favorecem retenção especulativa de terras, espraiamento urbano e uso ineficiente do solo. O quarto examina a reprodução da lógica mercantil nas políticas habitacionais (IV), que, ao privilegiar a produção em escala e viabilidade financeira sobre inserção urbana e qualidade socioambiental, pode reforçar padrões de periferização. Para finalizar a seção, o quinto eixo aborda o papel ambivalente do Estado na produção da periferia, ora regulador e promotor de direitos, ora indutor, por ação ou omissão, de dinâmicas que institucionalizam a injustiça socioespacial.

Os efeitos combinados desses processos recaem de modo particularmente severo sobre a população de baixa renda, mais exposta ao deslocamento compulsório, à oferta habitacional em áreas mal servidas de infraestrutura e à captura das políticas públicas por interesses fundiários e financeiros. Ao explicitar as contradições que atravessam a urbanização brasileira, o capítulo fornece o pano de fundo estrutural necessário para, adiante, avaliar em que medida o Programa Minha Casa, Minha Vida, em suas fases regidas pelas Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023 e por sua regulação infralegal, reproduz ou enfrenta tais condicionantes. A análise aqui desenvolvida, portanto, fornece o pano de fundo para a comparação normativa que orienta o objetivo geral da dissertação: verificar se a reformulação do PMCMV contribui para a efetividade do direito à moradia digna, intrinsecamente articulado ao direito à cidade, ou se persiste alinhada às estruturas que historicamente produziram exclusão e periferização.

4.1 A lógica do Urbanismo Neoliberal

Para compreender os impactos do urbanismo neoliberal na organização das cidades brasileiras, é fundamental, antes de tudo, conceituar o próprio neoliberalismo. Longe de ser um

modelo homogêneo e rigidamente definido, o neoliberalismo constitui, segundo Wendy Brown (2019), um campo difuso de práticas e racionalidades políticas que têm em comum a reconfiguração profunda da relação entre Estado, mercado e sociedade. Em termos gerais, se expressa por meio de políticas voltadas à privatização de bens e serviços públicos, desregulamentação do capital, enfraquecimento das proteções trabalhistas, redução do Estado social e pela criação de um ambiente fiscal favorável à atração de investimentos estrangeiros.

Transforma não apenas os regimes econômicos, mas os próprios fundamentos da vida coletiva, deslocando a responsabilidade do bem-estar social para o indivíduo e mercantilizando cada vez mais as esferas da vida pública. No contexto brasileiro, esse receituário neoliberal foi inicialmente adotado por governos com perfil ideológico mais conservador, mas, como observa Anderson (1995), sua difusão ultrapassou as fronteiras político-partidárias, tornando-se um consenso pragmático em diversas gestões, inclusive aquelas de matriz progressista.

A partir da década de 1990, as medidas de austeridade fiscal, os programas de privatização e o enxugamento das políticas públicas tornaram-se elementos centrais na agenda econômica nacional, com reflexos diretos na configuração das cidades. Essa inflexão política resultou na transformação do planejamento urbano, na degradação dos serviços públicos e na intensificação das desigualdades sociais, atingindo especialmente os grupos historicamente marginalizados, como trabalhadores pobres, pretos e pardos, que passaram a enfrentar maiores obstáculos ao acesso à cidade e à moradia (Sallati, 2023).

Emergiu, assim, um novo paradigma de intervenção urbana, identificado por diversos autores como urbanismo neoliberal. Tratou-se de uma inflexão orientada pelos interesses do mercado que redefiniu a produção do espaço urbano, deslocando o Estado de agente planejador e promotor do bem coletivo para posição de facilitador dos investimentos privados, em especial do capital imobiliário (Brites, 2017).

Nesse processo, as metrópoles brasileiras assumiram papel central na difusão e operacionalização do projeto neoliberal: a cidade funcionou como mediadora entre os circuitos da globalização e o cotidiano urbano. A austeridade fiscal, a desresponsabilização do Estado e a orientação mercadológica desceram da escala macroeconômica para as práticas concretas de gestão e produção do espaço, reconfigurando o planejamento, a vida cotidiana e as disputas territoriais. O espaço urbano transformou-se, assim, simultaneamente em palco e produto da racionalidade neoliberal (Sallati, 2023; Magalhães, 2019).

O urbanismo neoliberal passou a se caracterizar por um conjunto de práticas e políticas voltadas à revalorização seletiva de porções específicas da cidade, sobretudo áreas centrais ou dotadas de potencial paisagístico, turístico ou comercial. Investimentos públicos direcionados

(infraestrutura, mobilidade, segurança urbana, amenities ambientais) reconfiguraram esses territórios para atrair capital privado, em especial o investimento imobiliário. Em contrapartida, áreas periféricas e grupos socialmente vulneráveis ficaram à margem: receberam menos recursos, sofreram descontinuidade de políticas e, não raro, enfrentaram deslocamentos compulsórios associados a processos de gentrificação e reforço da segregação socioespacial. (Brites, 2017).

4.2 Urbanismo neoliberal, mercantilização do espaço urbano e repercussões no direito à moradia

Este tópico examina como a consolidação do urbanismo neoliberal converteu a cidade e, por extensão, a moradia em mercadoria estratégica para a acumulação de capital, reconfigurando o papel do Estado, reescalando investimentos e aprofundando desigualdades territoriais. Ao reconstruir esse processo, buscamos evidenciar os condicionantes estruturais que impactam a formulação e a implementação de políticas habitacionais de grande escala no Brasil, como, mais recentemente, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O urbanismo neoliberal ancorou-se na conversão da cidade em mercadoria: o valor de troca do espaço passou a prevalecer sobre seu valor de uso, e moradia, território e ambiente urbano foram progressivamente tratados como ativos financeiros. O Estado não desapareceu; antes reconfigurou-se como mediador e indutor dos interesses de mercado, flexibilizando normas urbanísticas, criando legislações permissivas e canalizando recursos públicos para empreendimentos que favoreciam a acumulação privada (Maricato, 2010).

O resultado foi um duplo movimento: modernização seletiva, esteticamente valorizada e fortemente equipada de porções urbanas voltadas às camadas médias e altas de um lado; e aprofundamento das desigualdades e marginalização dos setores populares de outro, acentuando a distância entre o território urbano e os princípios de justiça socioespacial e direito à cidade (Kowarick, 2020).

Com o enfraquecimento do modelo fordista de regulação urbana, centrado em intervenção estatal e políticas universalistas, verificou-se profunda reconfiguração do planejamento nas cidades latino-americanas. Essa inflexão, catalisada pelo capitalismo global, ocorreu em paralelo ao desfinanciamento do Estado e à difusão de um discurso que atribuía ao mercado primazia na organização da produção do espaço urbano (Pradilla, 2014).

A queda da chamada “matriz sociopolítica Estado-cêntrica” deu lugar a uma nova racionalidade de organização urbana, marcada pela centralidade do capital, onde até mesmo as

políticas públicas deixam de ser orientadas pela integralidade do desenvolvimento social e passam a operar com foco na viabilidade econômica de territórios com potencial de valorização mercadológica (Brites, 2017).

Como analisa Neil Smith (2017), as cidades assumiram funções estratégicas na acumulação de capital e tornaram-se plataformas para capturar rendas fundiárias, atrair investimentos e competir por fluxos globais de capital, convertendo o espaço urbano em ativo econômico.

O urbanismo neoliberal converteu-se assim, em estratégia funcional ao modelo econômico, ao articular concentração de investimentos públicos e privados, patrocínios e marketing urbano para impulsionar a economia. “Empreender na cidade” despontou como resposta à crise de endividamento do capitalismo monopolista de Estado (Souza, 2018).

Esse arranjo foi viabilizado por um conjunto de reformas legais e políticas pró-mercado que moldaram o território às exigências do capital e reforçaram desigualdades territoriais (Brenner; Theodore, 2002). Tais reformas instrumentalizaram o espaço urbano para promover crescimento orientado ao consumo das elites, ao mesmo tempo em que instituíram mecanismos de controle e contenção social sobre populações excluídas, com vistas à manutenção da ordem nas cidades (Theodore; Brenner; Peck, 2009).

No entanto, a ordem não se mantém sem reforçar conflitos socioterritoriais e disputas por poder, espaço e recursos (Pradilla, 2014), no contexto de desregulamentação do controle do Estado na indústria, retração de políticas de bem-estar social, flexibilização trabalhista, benefícios fiscais corporativos e privatização/terceirização de serviços públicos (Theodore, Brenner, Peck, 2009).

A ampliação da atuação de grandes corporações na produção e gestão das cidades consolidou-se por meio de consórcios empresariais que atuam desde a concepção até a operação de projetos e equipamentos coletivos, frequentemente em circuitos decisórios pouco transparentes e com baixa deliberação pública. Esse modelo compromete a configuração urbana, restringe a acessibilidade da população ao uso pleno da cidade e redefine prioridades de investimento segundo critérios de rentabilidade (Souza, 2018).

A reconstrução e revitalização de áreas urbanas degradadas em espaços embelezados e atrativos não ocorre de forma neutra ou espontânea, conforme destacou David Harvey (2007). Trata-se de um processo que vislumbra novos nichos de oportunidade de negócios no território e costuma exigir investimentos públicos seletivos em infraestrutura, com o Estado subsidiando o capital privado e contribuindo diretamente para o reestabelecimento do poder e do privilégio de classe (Maricato, 2015).

Desse processo decorrem dois fenômenos interligados: segregação socioespacial e gentrificação. O primeiro se expressa na concentração de grupos vulneráveis em áreas com baixa infraestrutura e escasso investimento público; o segundo, na mudança do perfil social da ocupação do espaço urbano, por meio da substituição progressiva da população original de bairros que foram valorizados, por moradores de classes mais altas, atraídos pelo redesenho simbólico e funcional do território e pelas novas oportunidades de consumo e mobilidade (Brites, 2017).

A requalificação do espaço urbano envolve a reapropriação e reocupação de bairros (historicamente habitados por populações de baixa renda) por parte das elites urbanas, em virtude das privatizações seletivas de uso e consumo do espaço urbano, mecanismos de reabilitação de imóveis, como a prática de *house flipping*¹, a valorização imobiliária e o aumento do custo de vida local. Grandes obras estatais como vias expressas, parques, megaeventos ou intervenções paisagísticas também atuam como catalisadores de expulsões diretas ou indiretas, desapropriando antigas moradias e reconfigurando drasticamente a composição socioespacial dos bairros historicamente ocupados por populações populares (Souza, 2018).

A ação pública também viabiliza a valorização do solo urbano ao induzir a entrada de investimentos privados via aportes estratégicos, políticas seletivas e empreendimentos especulativos, mesmo que para isso precise disponibilizar recursos não reembolsáveis e flexibilizar, alterar ou remover de regulações urbanísticas, liberando novas áreas para o avanço do setor da construção civil, do mercado imobiliário e serviços (Brites, 2017).

A mercantilização de praças, parques, frentes portuárias, imóveis históricos e até áreas naturais converteu conjuntos urbanos em portfólios de ativos transacionáveis, muitas vezes descolados de suas formações sociais, regionais e culturais de origem (Pradilla, 2014). Tais projetos combinam remodelação física com narrativas ideológicas de “modernização”, “revitalização” e “progresso” que mascaram os impactos excludentes que produzem (Millán; Brites, 2014).

A cidade passa, assim, a ser lida e interpretada pela estética, a partir da criação de ambientes de alienação e dominação, por meio da arquitetura e urbanismo do espetáculo, onde projetos-âncora e intervenções icônicas criam centralidades e identidades urbanas capazes de

¹ O *house flipping* é uma prática de investimento imobiliário em que se adquire uma propriedade que por algum motivo esteja com preço abaixo de mercado com o objetivo de realizar reformas ou melhorias substanciais. O propósito dessas mudanças é elevar significativamente o valor da propriedade, realizando a revenda em curto prazo e visando a obtenção de lucro (OLIVEIRA, 2023)

atrair usos e rendas superiores as rendas dos moradores e frequentadores tradicionais (Souza, 2018; Maricato, 2015; Vainer, Maricato, Arantes, 2002).

A ascensão de um planejamento urbano pró-mercado vem acompanhada de estratégias de *place marketing*, como o *city branding* e a “turistificação”, que reposicionam a cidade como produto competitivo perante investidores, turistas e circuitos globais de consumo. Nessa dinâmica, a atuação articulada dos setores imobiliário e financeiro impulsiona requalificações seletivas e intervenções de alto padrão nas áreas centrais, com a implantação de empreendimentos de forte apelo mercadológico (shopping centers, torres de uso misto, residenciais de luxo, condomínios fechados), frequentemente viabilizadas por parcerias que canalizam recursos públicos e privados (Brites, 2017).

Esses empreendimentos apropriam-se de vantagens urbanas pré-existentes, como acessibilidade, centralidade, infraestrutura, para acionar novos ciclos de consumo e valorização fundiário-imobiliária, cuja captura é predominantemente privada e socialmente seletiva, aprofundando diferenciações territoriais (Pradilla, 2010).

Paralelamente às operações de “revitalização” dos centros urbanos, a malha das cidades brasileiras expandiu-se em direção às periferias, ocupando áreas de menor valor fundiário e baixa provisão de infraestrutura, onde o custo do solo é relativamente acessível. Nessas zonas, difundiu-se uma forma particular de produção da moradia popular: bairros autoconstruídos por trabalhadores, erguidos gradualmente, muitas vezes em períodos de folga e com trabalho familiar para reduzir custos de mão de obra. Frequentemente implantadas em terrenos ocupados informalmente e à margem das normas urbanísticas e legais vigentes, tais construções expressam respostas sociais diante da insuficiência de provisão pública e das barreiras de mercado (Maricato, 2015).

Ao mesmo tempo, a iniciativa privada - através de grandes construtoras, incorporadoras e loteadoras integradas ao circuito empresarial da política habitacional - opera segundo lógicas de valorização imobiliária que, como observa Volochko, rasgam a política urbana e aprofundam espoliação, segregação e a contínua (re)produção de periferias (Volochko, 2018).

Essa operação é viabilizada e, em muitos casos, legitimada por marcos de regulação estatal que sustentam um padrão “capitalista-imobiliário-financeiro-estadista” concentrado na produção de novas unidades habitacionais dissociadas da estrutura urbana existente. O resultado recorrente é a produção de empreendimentos destinados às camadas de menor renda implantados em áreas periféricas, distantes de centros de emprego, e pouco integrados às redes

de transporte, saneamento, equipamentos sociais e demais serviços públicos essenciais, reforçando a fragmentação territorial e a injustiça socioespacial (Pacheco, 2022).

Inserida nesses circuitos, a moradia popular é tratada como nicho de mercado, sem adequada consideração das especificidades territoriais e das necessidades reais das populações locais (Maricato, 2015). Gentrificação, exclusão das populações vulneráveis e degradação das condições de vida são alguns resultados dessa hierarquização na ocupação do território urbano, na qual segmentos populares, que participam da produção da riqueza social, são sistematicamente afastados do usufruto dos bens e serviços urbanos, porque não estão nos polos das relações de poder.

Sem mecanismos eficazes de proteção ou canais efetivos de participação nas decisões sobre o uso e ocupação da terra, essas populações são sistematicamente expulsas das áreas valorizadas pelo capital e empurradas para as periferias urbanas, especialmente quando investimentos públicos e privados incidem sobre regiões centrais estratégicas (Kowarick, 1979).

Como já advertia Lefebvre (2001), a mercantilização fragmenta o espaço urbano e impulsiona uma suburbanização excludente na qual o acesso à cidade se privatiza e converte-se em privilégio de quem pode pagar; laços comunitários, identitários e afetivos cedem lugar a relações de poder projetadas no território.

A mercantilização da cidade coloca as camadas populares em desvantagem estrutural e subordina decisões públicas à lógica da acumulação, não às necessidades coletivas (Brites, 2017). Com isso, multiplicam-se os deslocamentos, acentuam-se as distâncias sociais e se constroem supostas homogeneidades que disfarçam desigualdades profundas. A retórica da inovação, da revitalização e da competitividade urbana encobre os efeitos sociais perversos das transformações em curso.

Entender essa racionalidade é decisivo para a análise do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujas diferentes fases legais incorporam, em maior ou menor medida, instrumentos de mercado como eixo da provisão de moradia popular, com impactos diretos sobre sua capacidade redistributiva e sobre a efetividade do direito à moradia digna.

Nesse sentido, a dominação neoliberal do espaço articula-se à financeirização, etapa em que terra e habitação entram nos circuitos de ativos financeiros, subordinando o direito à moradia à valorização especulativa e frequentemente dissociada do uso social. O próximo tópico examina como essa racionalidade opera e de que modo o Estado brasileiro, por meio do PMCMV, media interesses financeiros, mercado imobiliário e arcabouço jurídico-institucional: A financeirização da moradia.

4.3 A financeirização da moradia

A financeirização da moradia constitui um dos processos centrais para a compreensão da racionalidade que sustenta as políticas habitacionais contemporâneas. No contexto brasileiro, ao longo das décadas, é possível observar a crescente subordinação da política de provisão habitacional à lógica dos mercados financeiros. Este tópico busca apresentar o conceito de financeirização e suas implicações estruturais sobre o direito à moradia, de modo a oferecer uma lente interpretativa para a análise comparativa das Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023 que será feita nas seções subsequentes.

Para isso, é necessário apresentar brevemente o conceito de financeirização no contexto do capitalismo contemporâneo. De acordo com Braga (1997), a financeirização pode ser compreendida como um padrão sistêmico de riqueza que se impõe a partir da crescente defasagem entre os valores dos ativos financeiros, como títulos, ações e derivativos, e os bens e serviços reais que sustentam a reprodução da vida social. Mais do que um fenômeno pontual, trata-se de uma transformação estrutural do capitalismo, que modifica as formas institucionais, reorienta estratégias de empresas e governos, e altera profundamente as dinâmicas das finanças públicas e privadas. Nesse contexto, o valor-trabalho cede espaço à lógica da valorização financeira, promovendo uma dissociação entre o capital fictício e a base material da economia.

Entre as várias vertentes teóricas que analisam a financeirização, este trabalho se alinha à abordagem centrada na vida cotidiana, que considera a introdução do crédito e das finanças no cotidiano das famílias, explorando temas como consumo, endividamento, hipotecas e financiamento imobiliário, por meio de categorias oriundas da economia cultural, da performatividade e dos estudos sociais sobre as finanças, especialmente nas populações de baixa e média renda (Ribeiro, Diniz, 2017; Klink, Souza, 2017).

Essa perspectiva define a financeirização como o processo de penetração das finanças nas esferas mais ordinárias da reprodução social. Trata-se da disseminação do acesso ao crédito, ao financiamento habitacional, ao endividamento familiar e a outras formas de inserção subordinada da população nas lógicas financeiras globais (Klink, Souza, 2017).

No contexto habitacional essa financeirização pode ser definida como a hegemonia das finanças sobre o desenho, o destino, a função e o modelo do produto e das coisas que serão construídas (Guerreiro, Rolnik, Marin-Toro, 2022). É a tomada do setor da moradia, da construção civil e do próprio espaço construído pelas finanças globais, a partir da sua transformação progressiva em bem de capital fixo, ativo no mercado financeiro, para os agentes globais, passível de valorização, especulação e rentabilidade, com sua valorização atrelada ao

comportamento do mercado imobiliário e ao aumento dos preços de imóveis em áreas urbanas (Rolnik, 2015;2019).

Segundo a professora Raquel Rolnik, a moradia é convertida em garantia para alavancagem do capital financeiro, que, na era neoliberal, circula livremente entre os países, e encontra no espaço construído um lugar privilegiado para investimentos de longo prazo de grandes corporações, empresas internacionais, seguradoras e fundos de pensão, que buscam ativos de rendimento estável ao longo das décadas do ciclo de vida dos imóveis (Urbanidades, 2024).

Nessa seara, Estados e governos atuam ativamente para atrair capital financeiro internacional, submetendo a construção residencial popular às dinâmicas de mercado e aos mecanismos de valorização do capital. Para viabilizar esses investimentos, instrumentos financeiros são criados, como, por exemplo, os fundos imobiliários, que permitem que o capital financeiro circule no espaço construído, sem que a propriedade inteira do imóvel seja transferida.

Na América Latina, na inflexão neoliberal das políticas públicas, houve uma expansão do financiamento imobiliário baseado em títulos hipotecários comercializados no mercado secundário, com políticas que incentivaram a produção de casas próprias e regularização fundiária, com a transformação da moradia em mercadoria e a atuação crescente de atores financeiros corporativos no mercado de aluguel. O Chile foi um dos primeiros a implementar, ainda na década de 1980, um modelo habitacional baseado na oferta privada de habitação com subsídio à demanda, vinculado ao sistema financeiro via mercado de hipotecas (Rolnik, 2019).

Esse modelo expandiu-se pela região e ganhou força, especialmente na década de 1990, quando empresas do setor imobiliário passaram a abrir capital, inicialmente no México, por meio do Programa Infonavit. No Brasil, esse modelo foi incorporado mais tardiamente, ao final dos anos 2000, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), concebido como uma política anticíclica frente à crise hipotecária de 2008 (Fix, 2011).

Refletindo essa dinâmica global, mas com características próprias, o Estado brasileiro, por meio de instituições como a Caixa Econômica Federal, passou a fomentar a expansão do crédito imobiliário e a securitização de financiamentos habitacionais, consolidando a moradia em um ativo financeiro e integrando o setor habitacional ao sistema financeiro nacional (Guerreiro, Rolnik, Marin-Toro, 2022).

Embora formulado com o propósito de enfrentar o déficit habitacional e ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, tendo entregado, desde a sua criação, mais de 8,4 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil, foi desenvolvido sob forte influência

dos setores da construção civil e do mercado imobiliário, funcionando também como mecanismo de estímulo à economia, por meio da geração de renda e emprego (Klink, Souza, 2017).

O desenho institucional do programa refletiu uma forma recorrente de articulação entre Estado e capital no contexto brasileiro: de um lado, o setor público assumia os riscos estruturais da operação – através de subsídios, garantias e incentivos fiscais; de outro, os agentes privados apropriavam-se dos lucros, frequentemente ampliados por mecanismos de financiamento e subsídios indiretos.

Grandes construtoras e incorporadoras abriram capital e passaram a operar alavancadas por fundos públicos e subsídios estatais, expandindo sua capacidade de produção e financiamento habitacional. Nesse arranjo, parcelas de baixa renda passaram a adquirir unidades produzidas por essas mesmas empresas, internalizando circuitos mercantis na provisão de habitação social (Guerreiro; Rolnik; Marin-Toro, 2022).

A mercantilização ampliada da produção habitacional intensificou a disputa pelo solo urbano e inseriu a moradia nos circuitos financeiros globais, como ativo de investimento, garantias de crédito ou títulos lastreados, muitas vezes dissociada das necessidades reais da população mais vulnerável. Nesse contexto, captura o território quem dispõe de maior capacidade financeira para converter expectativa de rentabilidade em ocupação concreta e na competição desigual, com grandes *players* imobiliário-financeiros, trabalhadores, classes populares e mesmo segmentos da classe média enfrentam crescente dificuldade de permanecer em áreas centrais, sendo deslocados para periferias progressivamente distantes (Urbanidades, 2024).

Quando a moradia é convertida em mercadoria, acessá-la passa a depender do preço de mercado, fortemente condicionado pela localização na malha urbana, e da capacidade de pagamento dos indivíduos. Comprar um imóvel significa, ao mesmo tempo, adquirir o pacote territorial que o acompanha: disponibilidade (ou ausência) de serviços públicos, infraestrutura urbana, mobilidade e equipamentos coletivos no entorno (Maricato, 2010).

Em contextos marcados pelo urbanismo neoliberal, o acesso à moradia em áreas centrais está intrinsecamente ligado aos modos de geração e apropriação da renda fundiária; em outras palavras, o padrão locacional de cada unidade habitacional sinaliza quem consegue capturar a valorização do solo (Farret, 1985). Nessa mesma direção, Botelho (2007) observa que imóveis com características físicas semelhantes (mesma área, planta, padrão construtivo e

qualidade de acabamento apresentam valores de mercado muito distintos conforme o ponto da cidade em que se situam, diferença explicada pela teoria da renda fundiária urbana².

Esses padrões de distribuição da renda no solo urbano ajudam a compreender a escalada de preços em áreas bem servidas, a estagnação (ou informalidade) nas periferias e os deslocamentos forçados que acompanham ciclos de revalorização territorial. Na política habitacional, o efeito é direto: sem instrumentos competitivos de captura ou redistribuição da renda fundiária, programas públicos (especialmente voltados a faixa 1) tendem a produzir moradia onde o solo é barato, isto é, periférico e mal servido, reproduzindo desigualdades que limitam a efetividade do direito à moradia digna e sua articulação ao direito à cidade. Essa leitura orientará, adiante, a comparação entre as fases do PMCMV (Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023), especialmente à luz do critério da localização adequada dos empreendimentos, e dialogará com o conjunto de críticas já consolidadas ao desempenho do programa em sua primeira década (2009-2019).

Esse modelo retoma um traço histórico das políticas habitacionais brasileiras, visível desde o Estado Novo e intensificado com a expansão financeira, e revela o duplo caráter que as políticas públicas assumem na financeirização; quando, simultaneamente, se apresentam como instrumentos de inclusão social, mas também funcionam como vetores de valorização do capital privado, deslocando o foco da moradia como direito para a moradia como ativo (Rolnik, 2015).

Nesse arranjo, o Estado passa a atuar menos como garantidor do direito à moradia e mais como regulador/viabilizador das condições de rentabilidade para o setor privado, produzindo aquilo que Rolnik denomina “cidades para investir”, em contraste com “cidades para viver” (Rolnik, 2015). O foco na rentabilidade do solo urbano enfraquece a função social da propriedade e afasta as políticas habitacionais de sua finalidade de justiça social.

A habitação, inserida nesse modelo, deixa de ser concebida como política de redistribuição e passa a ser uma engrenagem da valorização financeira e porta de entrada ao

² A teoria marxista da renda fundiária fornece uma chave explicativa central para compreender por que o solo urbano, ainda que fisicamente similar, assume valores de mercado radicalmente distintos e estrutura padrões de segregação. No capitalismo, a terra é apropriada privadamente e, por isso, gera renda absoluta: o simples fato de haver propriedade privada permite ao titular exigir pagamento pelo uso, independentemente de vantagens locacionais. Sobre essa base incidem diferenciações: a renda diferencial I decorre de atributos intrínsecos ou estruturais que tornam certos lotes mais produtivos ou desejáveis (localização central, acesso a transporte, infraestrutura instalada), elevando seu preço frente a terrenos equivalentes em outros pontos da cidade. Já a renda diferencial II resulta de investimentos adicionais, públicos ou privados, que qualificam o lote ou seu entorno (urbanização de vias, saneamento, equipamentos, marketing territorial), capitalizando ganhos que se somam ao valor inicial. Por fim, a renda de monopólio emerge quando a escassez ou singularidade (vista rara, proteção patrimonial, zoneamento exclusivo, barreiras legais) permite cobrar acima do que custos ou produtividade justificariam; paga-se pela exclusividade, frequentemente acessível apenas a grupos de maior renda (Marx, 1983; Sposito, 1990; Botelho, 2007).

mercado do crédito para a população de baixa renda, tornando-se, um instrumento de endividamento e precarização da vida urbana, incorporada à lógica de mercado e desvinculada de seu papel social (Rolnik, 2015).

Esse processo se aprofunda à medida que o avanço do neoliberalismo, a financeirização do espaço urbano e a crescente penetração do setor financeiro no campo habitacional expandem as fronteiras de acumulação e reorganizam a distribuição imobiliária. O resultado tem sido um redesenho desigual e excludente das cidades brasileiras, que coloca as camadas mais empobrecidas em permanente desvantagem estrutural na disputa pelo território urbano (Kowarick, 2007).

Compreender a financeirização da moradia como expressão avançada dessa racionalidade será crucial para a análise comparativa das versões legislativas do PMCMV. Ao examinar como as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023 tratam do financiamento, da relação com o sistema bancário e da inserção das famílias em mecanismos de crédito subsidiado, será possível avaliar em que medida o programa reforça ou tensiona a lógica mercantil-financeira que condiciona o acesso à habitação no país.

Em sequência, a próxima seção aborda a função social da propriedade, princípio constitucional fundamental, e estabelece o referencial teórico que, na Seção 5, servirá de base para avaliar se (e em que termos) esse princípio foi incorporado e efetivado nos marcos normativos do PMCMV.

4.4 A função social da propriedade e a produção habitacional da desigualdade territorial

Esta seção investiga o princípio da função social da propriedade, essencial para compreender como as normas do PMCMV (Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023) propõem o uso do solo urbano. Apesar de sua origem no âmbito do direito privado, esse princípio evoluiu para impor limitações e responsabilidades sociais ao proprietário, visando assegurar o direito à moradia digna. Compreender essa norma é fundamental para avaliar se as legislações do PMCMV estão alinhadas aos parâmetros da moradia adequada, especialmente no que se refere à localização, à infraestrutura e à integração urbana dos empreendimentos, conforme estabelecido nos objetivos específicos da dissertação.

No contexto do PMCMV, esse princípio levanta questões cruciais: as leis incorporam exigências claras sobre localização, infraestrutura mínima e instrumentos para garantir a função social da propriedade? Ou tais normas são meramente declaratórias, sem impacto real sobre a produção periférica e a expansão da desigualdade territorial?

4.4.1 Fundamentos e limites da noção clássica de propriedade

Antes de abordar diretamente o conceito de função social da propriedade, é importante compreender os fundamentos da noção clássica de propriedade. Segundo essa concepção, a propriedade é entendida como um bem pertencente a uma pessoa, adquirido por herança, compra ou conquista, com base em um pacto social que reconhece esse domínio individual. O proprietário detém amplo poder sobre o bem, inclusive o de não utilizá-lo, desde que essa inatividade não cause prejuízos a terceiros ou ao interesse coletivo. Assim, esse poder não é absoluto (Crawford, 2017).

Mesmo na sua concepção mais tradicional, o direito de propriedade não conferia ao titular liberdade absoluta sobre o bem. Ao contrário, já impunha responsabilidades e limites, de modo que o proprietário não poderia utilizá-lo de forma arbitrária nem causar prejuízos à coletividade. Essa limitação já demonstrava indícios, ainda que de maneira implícita, de uma dimensão de responsabilidade social vinculada ao exercício da propriedade.

Foi a partir dessa percepção de que o direito de propriedade não é ilimitado que surgiu, no início do século XX, o conceito de função social da propriedade. Esse marco teórico pode ser associado às contribuições do jurista francês Léon Duguit, que, em 1912, propôs uma leitura inovadora do instituto da propriedade.

Para Duguit, o direito não é resultado de princípios metafísicos abstratos, mas de construções sociais destinadas a assegurar a convivência entre os indivíduos. Assim, mesmo admitindo a propriedade privada, ele sustentava que, em uma sociedade organizada, a existência da propriedade deveria atender não apenas aos interesses individuais, mas também aos interesses coletivos. Nessa perspectiva, o proprietário teria obrigações quanto ao uso do bem, que deveria gerar benefícios econômicos e sociais à comunidade na qual estivesse inserido (Duguit, 2016, apud Crawford, 2017; Bonilla, Foster, 2011).

Um exemplo simbólico da sua proposta foi dado pela ideia de que o proprietário poderia ser compelido a aceitar intervenções em seu bem, como a instalação de linhas telefônicas ou redes elétricas, sem que houvesse necessariamente uma compensação financeira, desde que tais intervenções servissem ao desenvolvimento social e à coletividade. Essa perspectiva reforçava a noção de que a propriedade, para cumprir sua função social, deveria estar subordinada às necessidades coletivas e ao progresso comum (Duguit, 2016, apud Crawford, 2017) e representava uma ruptura progressiva com os fundamentos da concepção clássica de propriedade, especialmente no que se referia à noção de direitos absolutos do proprietário (Crawford, 2017).

A concepção de propriedade como uma função social introduziu limites internos ao exercício do direito de propriedade, exigindo que o uso do bem contribuísse para o bem-estar coletivo e atendesse às necessidades da coletividade. Essa ideia foi incorporada a diversos ordenamentos jurídicos europeus e latino-americanos, tornando-se um instrumento fundamental na formulação de políticas públicas voltadas à redistribuição da terra e à promoção da justiça social.

No entanto, apesar de sua relevância teórica e de sua força transformadora, o conceito de função social da propriedade apresenta certa maleabilidade interpretativa, o que, segundo Crawford (2017), o torna uma espécie de "argila intelectual", passível de ser moldada conforme os interesses e objetivos políticos de diferentes agentes. Essa característica ambígua permite que o mesmo princípio seja invocado tanto para promover justiça social quanto para sustentar intervenções estatais autoritárias, nem sempre voltadas ao bem comum.

4.4.2 A incorporação da função social da propriedade no direito brasileiro

A função social da propriedade ingressou no constitucionalismo brasileiro em 1934 e, desde então, permaneceu, com maior ou menor densidade normativa, nas sucessivas Constituições, ainda que a interpretação inicialmente adotada tenha se afastado da formulação clássica de Léon Duguit (Cunha, 2011).

Enquanto Duguit compreendia a função social como um limite interno ao próprio direito de propriedade, como um elemento constitutivo que condicionava o próprio exercício do domínio, no Brasil o conceito foi, a priori, entendido como um limite externo, a ser imposto pelo Estado sobre o uso do bem. Nesse norte, a propriedade privada seguia reconhecida como legítima, apenas sujeita a obrigações sociais mínimas, sem que tais deveres integrassem sua estrutura (Cunha, 2011). Essa ambiguidade histórica ajuda a explicar as dificuldades na vinculação da destinação social do solo urbano às políticas habitacionais ao longo das décadas subsequentes.

A partir da Constituição de 1988, prevista no art. 182, §2º, o conceito de função social da propriedade adotado se aproximou à ideia de Duguit. O texto constitucional assegura o direito de propriedade como garantia fundamental, conforme previsto no art. 5º, inciso XXII, contudo, essa proteção não é absoluta, sendo condicionada ao cumprimento da função social da propriedade, nos termos do inciso XXIII do mesmo artigo. O exercício da propriedade passou a ser compreendido como um verdadeiro poder-dever: de um lado, o titular possui a faculdade

de defender sua posse e exigir a abstenção de terceiros quanto à sua interferência; de outro, assume a obrigação de utilizar o bem de maneira compatível com o interesse coletivo.

Essa concepção deriva da articulação entre a garantia individual da propriedade (art. 5º, XXII) e a exigência de sua destinação social (art. 5º, XXIII e art. 170, II e III), sendo esta última condicionante da legitimidade e da própria valoração do direito de propriedade. A Constituição, ao tratar especificamente da propriedade urbana, determina no art. 182, § 4º, inciso I, que os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados poderão ser submetidos a medidas como o parcelamento ou edificação compulsórios, o que configura uma obrigação de natureza *propter rem*, vinculada à função social do solo urbano.

Desse modo, a Constituição de 1988 não apenas reconheceu o direito de propriedade; como condicionou a sua legitimidade ao atendimento do interesse coletivo. O Código Civil de 2002, sob a influência de Miguel Reale, corroborou com essa mudança, visando à tutela do interesse coletivo em harmonia com o direito individual, dada a sua orientação social, trazendo um novo conceito de propriedade, diretamente fundamentado no princípio constitucional da função social. Esse conceito rompeu com a visão tradicional que atribuía à propriedade uma finalidade exclusivamente voltada aos interesses individuais do proprietário ou possuidor, ao reconhecer que o exercício do domínio deveria atender também a finalidades coletivas (Cunha, 2011).

Miguel Reale (1999) destacou a centralidade do princípio constitucional da função social da propriedade como fundamento para a imposição de limites legais ao direito de propriedade, sustentando que os direitos subjetivos já nascem com seus próprios limites. Em sua leitura, os direitos não são ilimitados por natureza, mas sim estruturados a partir de conteúdos normativos que incorporam, desde sua origem, as obrigações e restrições necessárias à sua coexistência no espaço social. Esse entendimento embasa o art. 1228, do CC 2002, cujo primeiro parágrafo estabelece:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (§1º, art. 1228, CC/02).

Com isso, o Código rompeu com a corrente dominante do pensamento jurídico brasileiro, ao associar o exercício do direito de propriedade a fins econômicos, sociais e ambientais, internalizando a função social da propriedade e impondo ao proprietário um dever de solidariedade (Cunha, 2011).

No capítulo comparativo, verificaremos se as exigências locacionais introduzidas pela Lei 14.620/2023 aproximam o PMCMV desse imperativo constitucional ou se, a exemplo das políticas habitacionais anteriores, perpetuam a produção habitacional em áreas periféricas e mal servidas, em desacordo com a função social do solo urbano.

4.4.3 O Estatuto da Cidade e a regulamentação da política urbana

Promulgado para regulamentar o art. 182 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) instituiu o marco infraconstitucional da política urbana brasileira e consolidou, em termos normativos, preocupações centrais com a justiça socioespacial e o controle social do uso do solo urbano. Inspirado, entre outras vertentes, na crítica aos usos desiguais e excludentes da cidade, presente em autores como Henri Lefebvre, o Estatuto estabeleceu diretrizes gerais destinadas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a garantir o bem-estar de seus habitantes, como dispõe o seu art. 2º.

O Estatuto estabeleceu "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º, § único, Lei 10.257/01), reafirmando o compromisso do cumprimento da função social da propriedade, buscando conciliar os interesses imediatos com a construção de um projeto de urbanização mais justo, promovendo a cooperação entre os entes públicos, a iniciativa privada e a sociedade civil no planejamento e gestão das cidades.

Sua contribuição para a efetivação da função social da propriedade urbana tem um caráter instrumental e normativo. No plano normativo, a lei positivou em escala nacional, a exigência de que o exercício do direito de propriedade se submeta ao interesse coletivo e à justiça social, integrando-o à política urbana e à gestão democrática da cidade.

No plano instrumental, disponibilizou um conjunto de ferramentas jurídico-urbanísticas que permitem ao poder público induzir o uso adequado do solo e sancionar a retenção especulativa e a ociosidade de imóveis, entre as quais destaca-se o (i) IPTU progressivo no tempo, para imóveis não utilizados ou subutilizados, (ii) a concessão de direito real de uso, (iii) a concessão de uso especial para fins de moradia, (iv) delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para destinar terra urbanizada à habitação de baixa renda; (v) o parcelamento, (vi) edificação e utilização compulsórios, (vii) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública quando persistir o descumprimento, (viii) outorga

onerosa do direito de construir e transferência do potencial construtivo como instrumentos de captura de mais-valias urbanas para fins sociais; e (ix) direito de usucapião.

O Estatuto também determina que os municípios elaborem e aprovem, por meio de lei municipal específica, seus respectivos Planos Diretores, que devem traduzir as diretrizes gerais da política urbana federal às particularidades locais. Nos termos do art. 182, §2º, da Constituição Federal, a propriedade urbana somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesse Plano Diretor.

Nesse norte, o Estatuto da Cidade instituiu o arcabouço jurídico nacional da política urbana, oferecendo o léxico institucional e os instrumentos regulatórios que reconfiguraram a relação entre União, estados, municípios, mercado imobiliário e sociedade civil no governo do território. Ao fazê-lo, ampliou a noção de função social do solo, induziu a elaboração de planos diretores participativos e estruturou mecanismos voltados ao uso socialmente adequado da terra urbana, de modo que quando o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009) foi lançado, esse marco normativo já disponibilizava ferramentas que visavam a vinculação da valorização imobiliária ao interesse público, ampliando as possibilidades de inserção urbana qualificada da moradia social.

Contudo, a distância entre norma e prática permanece expressiva. Segundo dados do Censo de 2021, apenas 53,1% dos municípios brasileiros possuíam Plano Diretor até aquele ano, revelando que mesmo onde existem estruturas institucionais, recursos e canais participativos, muitos municípios não conseguem aprovar, implementar ou fazer cumprir seus planos de forma vinculante (Akaishi, 2011). Assim, embora o Estatuto tenha criado parâmetros normativos prévios para nortear políticas habitacionais, como o PMCMV, sua implementação efetiva continua enfrentando severos desafios, que ajudam a explicar por que, em tantos contextos, a produção habitacional se manteve desconectada da capacidade regulatória local.

4.5 Função social e especulação imobiliária

Segundo o último Censo realizado pelo IBGE (2022), dos 90 milhões de domicílios existentes no país, aproximadamente 11,3 milhões estavam totalmente vagos e outros 6,7 milhões em situação de uso ocasional, totalizando cerca de 18 milhões de residências não ocupadas. Ainda que seja necessário cautela com esses termos - tendo em vista que “vago” não significa automaticamente disponível, e “uso ocasional” inclui segundas residências - a magnitude desse estoque ocioso contrasta com a persistência de carências habitacionais, que,

segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é estimado em 7,9 milhões de moradias.

Segundo Marguti (2018), a demanda supera a oferta de políticas públicas e milhões de famílias seguem em situação de inadequação ou falta de moradia digna, com forte concentração nas faixas de menor renda. Esse descompasso entre estoque construído subutilizado e demanda habitacional não atendida explicita a tensão entre o princípio constitucional da função social da propriedade e a lógica especulativa que orienta parcela significativa do mercado imobiliário urbano, revelando as fragilidades nos mecanismos de regulação do solo urbano.

Diante da insuficiência de mecanismos eficazes de regulação, a retenção de imóveis como reserva de valor ou ativo de valorização futura prevalece sobre seu uso habitacional. A seletividade do mercado imobiliário e a transformação da propriedade em crédito alteraram a forma de apropriação, exploração e circulação dos bens no contexto da economia contemporânea, valorizando o bem por sua liquidez no mercado (Chalhub, 2003).

Assim, a contradição entre função social e especulação imobiliária se materializa em estoques vazios, déficits persistentes, periferização da moradia social e captura privada das mais-valias urbanas. Esse quadro fornece um parâmetro crítico para a análise desenvolvida nos capítulos seguintes: verificar se a transição normativa do PMCMV original (Lei nº 11.977/2009) para o PMCMV reformulado (Lei nº 14.620/2023), apoiada em portarias complementares, cria condições efetivas para enfrentar a ociosidade especulativa, melhorar a inserção urbana dos empreendimentos e aproximar a política habitacional federal do mandato constitucional de que a propriedade urbana atenda à sua função social.

4.6 A lógica imobiliária e o deslocamento da moradia social

A localização dos programas habitacionais nas cidades brasileiras não é aleatória nem resultado de falhas técnicas ou administrativas por parte das prefeituras. Trata-se, antes, de uma estratégia econômica que orienta as decisões do mercado, das grandes construtoras e das políticas. No âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, a escolha de terrenos periféricos e distantes dos centros urbanos está diretamente relacionada à lógica de "maior quantidade pelo menor preço" (Biderman, et al, 2019).

Para as famílias de baixa renda empurradas para áreas periféricas, o "benefício" de um lote mais barato vem acompanhado de perdas concretas na qualidade de vida: menor oferta de serviços públicos e equipamentos urbanos, maior exposição à violência e aumento significativo do tempo e do custo do deslocamento diário. Diante de barreiras estruturais de acesso tanto ao

mercado formal de aluguel quanto ao crédito habitacional convencional, essas famílias acabam aceitando essa precariedade como moeda de troca para garantir algum tipo de abrigo. Em outras palavras a escassez de direitos urbanos e infraestrutura torna-se parte do preço pago para acessar a moradia (Biderman et al., 2019).

As construtoras e incorporadoras, por sua vez, tendem a selecionar glebas conforme a segmentação por faixa de renda da população beneficiária, reservando áreas periféricas e de menor valor para os empreendimentos destinados às faixas mais baixas e retendo vazios urbanos melhor localizados na expectativa de valorização especulativa futura. O resultado é a concentração de grandes conjuntos habitacionais populares, especialmente os voltados à Faixa 1, em territórios afastados das centralidades urbanas, reforçando padrões de segregação

A ausência de um planejamento urbano comprometido com a FSP e com o direito à cidade resulta diretamente na produção de exclusão territorial e na consolidação de uma injustiça socioespacial institucionalizada. Além das famílias atingidas, os conjuntos habitacionais populares cada vez mais distantes dos centros urbanos também geram impactos significativos para as cidades e os próprios governos, revelando as incongruências desse modelo de urbanização.

4.7. As políticas habitacionais na reprodução da lógica mercantil

A compreensão do papel das políticas públicas na configuração das cidades requer, inicialmente, a definição do que se entende por política pública, que aqui será amparada na conceituação presente nos trabalhos de Maria Paula Dallari Bucci. De maneira geral, a autora sintetiza o conceito de políticas públicas como um conjunto de ações planejadas do Estado, elaboradas e executadas com a finalidade de alcançar objetivos socialmente relevantes, dentro de um determinado período de tempo e com base em decisões tomadas por agentes públicos, muitas vezes em articulação com setores privados. Elas refletem escolhas políticas que expressam os caminhos que serão adotados pelos governos na tentativa de enfrentar problemas sociais ou promover diretrizes de desenvolvimento (Bucci, 1997).

Conforme aponta Bucci (2022), as políticas públicas podem ser compreendidas como pontos de conexão entre o plano jurídico-normativo e a realidade social, na medida em que deslocam os direitos do campo meramente teórico para a esfera prática, uma vez que apenas o reconhecimento doutrinário ou normativo de um direito fundamental não é suficiente se não houver mecanismos que garantam sua efetividade na vida dos indivíduos.

A concretização dos direitos sociais depende, portanto, da existência de políticas públicas, que, conforme ilustra a autora, servem como uma espécie de ponte, que “deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhes garantir materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação” (Bucci, 2022, p. 5). Assim, a atuação do direito não se limita à dimensão formal de reconhecimento dos direitos fundamentais, mas se estende às diferentes etapas do ciclo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, para que, a partir do estabelecimento de um fim a ser alcançado pelo Estado elas explicitem e norteiem os meios necessários para que o ente alcance esse fim pretendido.

É nesse cenário que a ação governamental deve explicitar quais os processos, procedimentos e recursos que devem ser desenvolvidos e utilizados para que direitos sociais sejam concretizados. A autora argumenta ainda que as políticas públicas têm fundamento mediato na própria existência dos direitos fundamentais, especialmente os de segunda geração, como saúde, educação, previdência e, particularmente, o direito à moradia, os quais só podem ser concretizados mediante a atuação positiva do Estado, o que exige dele não apenas a prestação de serviços públicos, mas a coordenação ativa entre ações estatais e privadas, legitimada socialmente pela necessidade de garantir esses direitos coletivos (Bucci, 2022).

No contexto brasileiro, a origem normativa das políticas públicas está vinculada, de modo geral, ao Poder Legislativo, que, com base em sua competência constitucional, é quem define os fins da política, enquanto cabe ao Poder Executivo a definição dos meios a serem implementados (Bucci, 2022). A legislação é, portanto, o principal instrumento de expressão das políticas públicas, o que confere ao processo um caráter institucional e cíclico, orientado por metas e etapas específicas que envolvem a identificação de problemas, a construção da agenda, a formulação das alternativas, a tomada de decisão, a implementação das ações e a posterior avaliação dos seus impactos sociais (Pacheco, 2022).

No campo habitacional, as políticas públicas refletem a atuação do Estado como agente formulador de ações coordenadas voltadas à habitação e à ordenação do solo urbano, com o objetivo de responder à crescente demanda social por moradia e enfrentar as desigualdades históricas que marcam o processo de urbanização no Brasil. No entanto, ainda que essas ações busquem assegurar o direito à moradia, muitas vezes acabam reproduzindo lógicas mercantis, sobretudo quando priorizam a dinâmica econômica em detrimento das reais necessidades habitacionais da população.

Essa intervenção se justifica pela incapacidade do setor privado de atender à totalidade da demanda habitacional, sobretudo das camadas sociais de baixa renda, que não conseguem acessar o mercado formal tradicional. Entre os principais desafios enfrentados pelo Brasil na

atualidade está a implementação de mecanismos eficazes que não apenas ampliem o acesso à moradia, mas que também sejam capazes de reduzir os efeitos estruturais da desigualdade social. Nessa perspectiva, a formulação de políticas públicas habitacionais aparece como componente estratégico para o fortalecimento da cidadania e para a democratização do espaço urbano (Pacheco, 2022).

No entanto, essa atuação positiva tem se mostrado também contraditória, pois, se, por um lado, visa garantir direitos e corrigir assimetrias, por outro, pode acabar reproduzindo desigualdades, sobretudo quando submete a política habitacional à lógica mercantil e a associa a um mecanismo de estímulo à economia, em especial ao setor da construção civil, responsável por intensa movimentação econômica no comércio de materiais, venda e locação de propriedades e imóveis, elaboração e reformas de construções de grande e pequeno porte (Brasileiro, Matos, 2015).

A formulação de políticas públicas que sejam, ao mesmo tempo, democráticas e voltadas para a inclusão social enfrenta desafios significativos, entre os quais se destacam a necessidade de legitimação política, a complexa gestão da governabilidade e as pressões oriundas dos circuitos econômicos do capitalismo (Bucci, 2021).

Nesses termos, para a implementação do PMCMV foram negociados interesses e demandas de uma pluralidade de atores, articulados pela Casa Civil e com predominância do empresariado, pautada na premissa de reestruturação do setor imobiliário – ao estruturar uma política exclusiva de provisão habitacional com promoção privada e financiamento público – mas que comunicaram, mesmo que em menor escala, com as plataformas de reforma urbana, com a previsão de descentralização e gestão participativa (Jesus, 2022).

Segundo Fix (2011), como já ocorrera na era do BNH, sindicatos patronais e grandes empresas da construção influenciaram fortemente a formulação da política habitacional. A participação social foi reduzida e o resultado foi a prevalência de decisões privadas sobre onde construir, que forma adotar e qual padrão urbanístico seguir, reproduzindo a lógica de mercado. Esse arranjo contrastava com experiências conduzidas em algumas gestões municipais petistas, no Conselho das Cidades e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Nesse sentido, Carlos (2018) destaca que as parcerias público-privadas na política urbana, por meio de instrumentos como zoneamento especial, reparcelamento do solo e operações urbanas, desencadearam a criação de novas centralidades cuja lógica técnica frequentemente oculta efeitos sociais negativos, desconsiderando tanto a história quanto as relações sociais preexistentes

Esse padrão evidencia um Estado co-produtor da periferização, por ação (incentivos, infraestrutura dirigida) ou omissão regulatória, e ajuda a explicar por que empreendimentos habitacionais populares tendem a consolidar desigualdades territoriais (Carlos, 2018). Essa racionalidade mercantil, como será analisado na seção seguinte, articula-se ao papel ambivalente do Estado brasileiro na produção de periferias urbanas.

4.8. O papel do Estado na reprodução da periferia

Conforme observa Maricato (2010), a valorização desigual dos imóveis urbanos, sob a influência das dinâmicas socioeconômicas e políticas que regem o território, são reflexos diretos da lógica de segregação espacial e da persistente (e seletiva) carência habitacional que marcam as cidades brasileiras. Os principais fatores de valorização imobiliária estão diretamente associados aos investimentos públicos em infraestrutura urbana, como transporte, pavimentação e instalação de equipamentos públicos. Esses investimentos, ao se concentrarem em determinadas regiões, alteram significativamente o valor dos imóveis e dos terrenos, tensionando os interesses coletivos, mediados pelo Estado, e os interesses do capital financeiro e imobiliário.

A organização territorial das cidades cristaliza a separação entre centros, associados ao comércio, propriedades regularizadas, serviços e infraestrutura, e periferias, majoritariamente destinadas à moradia popular precária e informal, revelando um planejamento urbano seletivo, que viabiliza a reprodução da exclusão socioespacial (Rolnik, 2006).

Essa intervenção é reforçada pela limitada e, muitas vezes, omissa atuação do poder público municipal, especialmente no que se refere à regulação e definição de áreas prioritárias para habitação e à garantia de acesso à moradia digna. Como apontam Jesus e Denaldi (2018), essa omissão se evidencia na baixa efetividade da aplicação e controle de instrumentos urbanísticos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como na ausência de critérios mais rigorosos para a localização adequada de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS). A resultante dessa atuação é a própria corresponsabilidade dos municípios na consolidação de conjuntos habitacionais afastados, em territórios desprovidos de infraestrutura e desqualificados urbanisticamente.

As ZEIS, sobressaem-se entre os instrumentos urbanísticos destinados a facilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda em terras bem localizadas e integradas à rede de infraestrutura e serviços da cidade. Regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), representam uma categoria de zoneamento urbano com características urbanísticas próprias e

distintas (Ronilk, 2010). Embora não resultem, diretamente, na construção de HIS, essa designação de zonas deveria ser um estímulo no fornecimento de áreas de terras para a construção de moradias sociais, em prol de facilitar o acesso à terra urbana.

No entanto, a realidade tem revelado distorções significativas em relação a esse objetivo. É comum a implementação de empreendimentos de HIS em regiões não oficialmente designadas como ZEIS, ou, quando o são, essas zonas acabam situadas em locais periféricos, ambientalmente frágeis ou carentes de infraestrutura, descaracterizando o propósito original do instrumento. Como alerta Braga (2016), a flexibilização de padrões urbanísticos e ambientais tem possibilitado o uso das ZEIS como dispositivos de segregação territorial, direcionando a população de baixa renda para regiões com baixa aptidão à urbanização, o que contribui para aprofundar os processos de exclusão e desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras.

Com o intuito de evitar custos adicionais, decorrentes de obras, estudos técnicos e planejamentos voltados para a sustentabilidade, a produção habitacional continua a expandir-se, frequentemente ligada à ocupação e ao uso indevido de áreas inadequadas ou vulneráveis do ponto de vista ambiental (como terrenos propensos a deslizamentos, solos contaminados ou regiões vulneráveis a inundações e variações das marés), carentes de infraestrutura, tornando essa expansão da malha urbana socialmente excludente e ecologicamente prejudicial (Freitas, 2014).

Evitar a ocupação de espaços vazios nos centros urbanos, que já possuem infraestrutura instalada, buscando por terrenos maiores e mais baratos deslocam os projetos habitacionais para regiões periféricas e distantes. Essa estratégia favorece a construção de grandes conjuntos habitacionais, mas resulta na formação de áreas isoladas socialmente, impulsiona a expansão desordenada do território urbano e concentra os lucros da valorização imobiliária em mãos privadas (Cafrune, 2016; Amore *et al* 2015, p. 419).

A limitação do tamanho das moradias e terrenos, o uso de materiais de baixa qualidade, problemas de conforto térmico e deficiências no design arquitetônico voltados às populações mais desfavorecidas, também agravam ainda mais a vulnerabilidade dessas pessoas, intensificando o processo de "vulnerabilização dos vulneráveis" (Geraldo, 2013; Orsi, 2020).

Essa prática foi identificada em alguns projetos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil, 2009), particularmente aqueles destinados à faixa 1. Foram registrados casos de empreendimentos situados em áreas de risco de inundação, adjacentes a Áreas de Preservação Permanente (APP), em locais com grande inclinação ou no topo de morros (Rufino, 2015). Da mesma forma, em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais,

tais construções afetam diretamente a preservação e recuperação dos recursos hídricos (Menzori; Falcowski, 2016).

Um estudo realizado pelo Instituto Escolhas e o Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (2019), atestou que quase metade das unidades habitacionais construídas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, são em áreas afastadas dos centros urbanos, que sofrem com a insuficiência do setor público no atendimento das demandas por infraestrutura, transporte, serviços e emprego (Bidernan, *et al*, 2019).

Segundo o TCU, a busca por soluções rápidas e em grande escala, a priorização de metas quantitativas, a pressão por redução de custos em prol do lucro dos agentes construtores envolvidos, e a lógica de mercado presente nas parcerias com o setor privado resultaram em empreendimentos localizados em áreas periféricas, não consolidadas e pouco conectadas à malha urbana, com defeitos ou vícios construtivos, unidades em desconformidade com as especificações mínimas do programa, construídas com materiais de baixa qualidade e sem observar as normas técnicas exigidas, além de sérios impactos ambientais, comprometendo, assim, a efetividade e a sustentabilidade da política habitacional (TCU, 2014).

No contexto do capitalismo global de orientação neoliberal, a formulação de políticas públicas, ao longo das últimas décadas, tem limitado avanços substantivos em justiça social e no cumprimento da função social da propriedade, tal como positivada no ordenamento brasileiro. Quando o Estado concentra investimentos, aplica instrumentos urbanísticos de modo seletivo e transfere a condução das ações ao mercado, acaba por legitimar tecnicamente a periferização, ao mesmo tempo em que a recobre com discursos de inclusão.

4.9 Conexões metodológicas com a análise do PMCMV

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia como a transformação da cidade em mercadoria, sob a lógica do urbanismo neoliberal e da financeirização habitacional, condiciona estruturalmente o acesso à moradia digna no Brasil. Esses processos de (des)cumprimento do princípio da função social da propriedade, financeirização da moradia e produção estatal de periferias sobre o papel do urbanismo neoliberal na reprodução de desigualdades e segregações socioespaciais dentro das cidades fornece o pano de fundo crítico necessário para compreender os limites e contradições das políticas habitacionais brasileiras.

Com base nesse referencial analítico, o próximo capítulo examinará a trajetória histórica da política habitacional no país, com particular atenção ao Programa Minha Casa,

Minha Vida e sua implementação no contexto de Belém (PA), preparando a análise comparativa entre os marcos legais de 2009 e 2023 que constitui o objetivo central desta dissertação.

5 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E EM BELÉM DO PARÁ: UM PANORAMA DE PERMANÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

Tendo sido estabelecido, no primeiro capítulo, o referencial teórico e normativo fundamental sobre o conceito de moradia adequada, seus elementos constitutivos e seu reconhecimento no ordenamento jurídico internacional e nacional, e tendo ainda sido apresentada uma reflexão crítica acerca dos desafios enfrentados pelas cidades brasileiras para a efetivação real desse direito, tornou-se imprescindível aprofundar a compreensão das dinâmicas urbanas contemporâneas no segundo capítulo. Foram abordadas questões centrais como a urbanização neoliberal, a financeirização da moradia e o papel do Estado na reprodução de periferias e na segregação socioespacial, bem como a relevância do princípio da função social da propriedade e sua frequente desconsideração na execução das políticas habitacionais no Brasil.

O presente capítulo está estruturado em seções que proporcionam uma abordagem abrangente sobre a política habitacional brasileira. Inicialmente, será realizada uma contextualização histórica dos momentos da política habitacional no Brasil (1930–2008), fornecendo o necessário pano de fundo para entender as origens e diretrizes do PMCMV, desde sua criação até a recente retomada em 2023, destacando as alterações institucionais e estruturais implementadas.

Além disso, o capítulo abordará um breve histórico da urbanização de Belém, as políticas habitacionais desenvolvidas na cidade e seus impactos na distribuição do espaço urbano para a construção de moradias, perpassando pela produção do PMCMV, PAC e FNHIS na cidade. A seção será finalizada com o cenário atual da habitação em Belém, com base, majoritariamente, nos dados e informações do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 de Belém.

Com base no percurso analítico desenvolvido, o próximo (e último) capítulo examinará as principais alterações introduzidas pela reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida, a fim de aferir potenciais avanços ou retrocessos no cumprimento de sua finalidade legal; promover o direito à moradia às famílias de baixa renda residentes em áreas urbanas (art. 1º). A análise comparativa das Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023 seguirá critérios extraídos dos debates prévios — função social da propriedade, localização dos empreendimentos, qualidade da habitabilidade, critérios de acesso e mecanismos de financiamento — que, em conjunto, sustentam a concepção ampliada e complexa de direito à moradia adotada nesta pesquisa.

5.1 Breve histórico da Política Habitacional Brasileira

Para elucidar a habitação social no Brasil, até como a experienciamos hoje, este tópico será dedicado a um breve resgate histórico da política habitacional desenvolvida no Brasil com vistas a elucidar como o binômio “crescimento e pobreza”, interferiu na construção e valorização das regiões das cidades (Pacheco, 2022) resultando em uma herança cruel para as décadas seguintes (Maricato, 1996).

A partir do final do século XIX, a transição para um modelo urbano-industrial impulsionou a urbanização, intensificando fluxos migratórios e elevando rapidamente a população urbana. No entanto, esse crescimento não foi acompanhado por investimentos em infraestrutura nem por uma política habitacional eficaz (Bonduki, 2017). Diante da omissão estatal, o setor privado passou a explorar a escassez de moradias, ofertando habitações precárias e superlotadas. Como resultado, os centros urbanos tornaram-se espaços marcados por oportunidades econômicas, mas também por profundas exclusões sociais e déficit habitacional crescente.

Segundo Bonduki (2014), a trajetória da política habitacional no Brasil pode ser dividida em cinco grandes períodos, iniciando-se no século XX, já que as fases colonial e imperial foram caracterizadas pela ausência de iniciativas públicas sistemáticas no campo da habitação. Após a sua formação, no período do Estado Novo, a política habitacional brasileira oscilou entre avanços institucionais e limitações estruturais e mercadológicas profundas, que moldaram o acesso (ou a falta dele) à moradia.

O primeiro período, de caráter ainda embrionário e residual, se deu no início do século XX e é exemplificado com ações pontuais como a criação, em 1912, do bairro operário Marechal Hermes no Rio de Janeiro, ao lado do Jardim Botânico, na Gávea, no que era então o limite da periferia urbana no setor sul da cidade. Voltado a trabalhadores, foi construído em uma região densamente ocupada por operários associados à presença de três grandes fábricas têxteis - Corcovado, Carioca e São Felix (Fernandes, Oliveira, 2010). Foi uma etapa incipiente, ainda limitada e desarticulada.

A segunda fase teve início com a revolução de 1930 e se estendeu até o golpe civil-militar de 1964. Nesse período, houve um avanço na institucionalização da política habitacional, com foco na classe trabalhadora urbana. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPs e CAPs) lideraram a construção de conjuntos habitacionais, oferecendo modalidades como venda, aluguel e financiamento para construção. No entanto, essas ações já apresentavam um viés mercadológico e beneficiavam apenas trabalhadores com vínculo formal,

excluindo a ampla maioria da população de baixa renda, empregada de forma precária e informal.

Pelo alcance limitado, frequentemente, resultou na gradativa extinção das vilas operárias e no deslocamento compulsório das famílias para áreas periféricas, sem infraestrutura adequada. Diante do crescente predomínio do aluguel como forma de acesso à moradia entre as classes populares, o governo Vargas sancionou uma lei que congelava os valores cobrados.

Embora apresentada com justificativa social, a medida teve como objetivo central redirecionar o capital excedente do setor imobiliário para áreas estratégicas da economia, como a industrialização nacional. A impossibilidade de reajustar os aluguéis levou muitos proprietários a despejarem seus inquilinos e venderem os imóveis, o que agravou a crise habitacional e impulsionou a formação de favelas, especialmente em São Paulo (Bonduki, 2011).

Em 1946, no governo Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), como tentativa de centralizar e estruturar a política habitacional federal. Apesar da iniciativa, os planos desenvolvidos eram limitados e não contemplavam as famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos.

A chegada de João Goulart ao poder em 1961, alimentou a expectativa da realização de reformas de base, que respondessem positivamente às pressões sociais de setores urbanos mobilizados, ligas camponesas e movimentos sociais. Porém, o golpe militar retirou Goulart da presidência e interrompeu abruptamente essas iniciativas.

A instauração do regime militar, em 1964, deu início ao terceiro período que Bonduki explana (2014). O governo militar criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo o Banco Nacional da Habitação (BNH) como órgão central. Esse modelo rompeu com as políticas habitacionais anteriores, estabelecendo suas próprias bases de atuação. O setor imobiliário foi visto como ferramenta estratégica para consolidar o capital industrial nacional, indo além das justificativas populistas de produção habitacional massiva.

A criação de linhas permanentes de financiamento, via FGTS e cadernetas de poupança privadas, não apenas expandiu a construção civil, mas também dinamizou a economia e gerou empregos, seguindo uma lógica capitalista (Bonduki, 2008). O BNH, principal agente dessa política, centralizou o crédito habitacional no Sistema Financeiro de Habitação, com foco na produção em larga escala de conjuntos habitacionais padronizados.

Essa abordagem impulsionou a indústria da construção civil ao maximizar unidades e reduzir custos, mas resultou em negligências significativas na qualidade arquitetônica e urbanística dos conjuntos, evidenciando a abordagem excludente, quantitativa e pouco

comprometida com um ambiente urbano digno. O domínio do mercado sobre esse modelo produtivo fez com que os beneficiários fossem, em sua maioria, trabalhadores com estabilidade financeira, aptos a arcar com financiamentos de longo prazo (Bonduki, 2014).

A produção habitacional em larga escala, realizada em áreas periféricas onde a terra era mais barata e, menos urbanizadas, intensificou a segregação socioespacial e as desigualdades urbanas, expandindo o tecido urbano de forma desordenada e gerando altos custos para a integração urbana (Bonduki, 2008).

Mesmo a ocupação irregular de terras, embora não formalmente reconhecida, foi muitas vezes tolerada – e, em alguns casos, até incentivada – pelo próprio Estado, dificultando o acesso formal ao direito à terra e à cidade em áreas centrais. Segundo a crítica de Maricato sobre o período, essa cidade oculta, disfarçada e dissimulada foi fruto de um paradoxo sustentado pela articulação entre normas legais, arbitrariedade estatal e processos de exclusão social (Maricato, 1996).

Assim, não conseguiu solucionar a questão habitacional no Brasil, aumentando, drasticamente, o número de favelas e favelados (Bonduki, 2004). Entre 1964 e 1986, apenas 33% das moradias financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foram destinadas às famílias com renda inferior a três salários mínimos (Cymbalista, Moreira, 2006), mesmo sendo essa a faixa de renda a mais afetada pelo déficit habitacional.

A produção habitacional urbana demandava infraestrutura complementar além do edifício residencial, e o BNH foi amplamente criticado por não assegurar esse requisito em seus conjuntos (Maricato, 1987; Pacheco, 2022). O modelo ignorava a diversidade regional do país, as tradições construtivas e os valores culturais locais. A ênfase na contratação de grandes empreiteiras para executar projetos em série resultou em construções repetitivas e sem cuidado arquitetônico, conhecidas como os “carimbos” do BNH. Eram blocos uniformes ou casas idênticas, nas periferias brasileiras a partir da década de 1960, mesmo diante de expressivos investimentos públicos (Bonduki, 2014).

A quarta fase, que teve início na década de 1980, coincidiu com a crise desse modelo e do próprio BNH, que foi extinto em 1986. O período foi caracterizado pela ausência de uma política nacional de habitação consolidada, agravado pelas constantes transferências de responsabilidades entre diferentes órgãos federais, resultando na fragmentação das ações públicas. Em meio a um contexto de crise econômica e enfraquecimento institucional, a produção habitacional sofreu forte retração (Bonduki, 2014).

Após a extinção do BNH, suas atribuições na área habitacional, bem como a gestão do FGTS, cuja arrecadação caiu na década de 1980 em razão da crise econômica, foram

transferidas para a Caixa Econômica Federal. A Caixa absorveu parte das funções, da equipe técnica e do acervo do antigo banco. Contudo, por ser essencialmente uma instituição de intermediação financeira (e não um banco público de fomento social), acabou reforçando a dimensão estritamente financeira da atuação estatal no setor habitacional: tornou mais rígido o controle sobre os financiamentos e reduziu de forma significativa o volume de recursos federais destinados aos investimentos habitacionais.

A regulamentação do crédito habitacional foi transferida ao Ministério da Fazenda, sob a alçada do Conselho Monetário Nacional, tornando esse crédito ainda mais subordinado à política monetária, dificultando e limitando a produção habitacional. Por causa dessas mudanças, o financiamento das Companhias Habitacionais (Cohab) caiu drasticamente, de 113.389 casas populares financiadas em 1987, para 30.646 unidades no primeiro semestre de 1988, em face da Resolução 1464, de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional (Azevedo, 2007).

Durante os governos Sarney, Collor e Itamar Franco (de 1985 a 1995), a ausência de planejamento urbano, o clientelismo, a especulação imobiliária e a adoção de políticas pontuais contribuíram para o agravamento do déficit habitacional (Lima; Zanirato, 2014). Apesar da Constituição Federal de 1988 ter introduzido diretrizes para a política urbana os entraves à efetiva implementação dessas garantias persistiram.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foram instituídas as Cartas de Crédito, voltadas ao financiamento de imóveis usados e materiais de construção. No entanto, tiveram impacto limitado: a compra de imóveis usados não impulsionou a economia nem gerou empregos, e a autoconstrução, sem suporte técnico adequado, resultou em moradias precárias e na ampliação do déficit habitacional entre as famílias mais pobres (Bonduki, 2008).

Mesmo com o processo de redemocratização, no final do século XX, intensificou-se o processo de financeirização da moradia, agravaram-se as crises econômicas e houve uma retração significativa do papel do Estado na formulação e execução de políticas sociais, incluindo a habitação, em face da consolidação do ideário neoliberal.

Os municípios tiveram que desempenhar um papel mais ativo na política urbana, enquanto a União reduziu sua função indutora do desenvolvimento. No entanto, a descentralização de competências não levou em conta as profundas desigualdades institucionais entre os municípios. Muitos deles não possuíam condições financeiras, administrativas ou políticas para assumir as novas responsabilidades. No caso da política habitacional, por exemplo, a adesão ao SNHIS exigia o mesmo conteúdo de planejamento tanto de pequenos

municípios, com 10 mil habitantes, quanto de grandes centros urbanos, como São Paulo, com milhões de habitantes (Akaishi, 2011).

Ainda que movimentos sociais, sindicatos e redes de ativismo urbano tenham fortalecido suas mobilizações em defesa do direito à moradia e à cidade, essas reivindicações ocorriam sob o domínio crescente do capital e a ampliação da agenda neoliberal no cenário urbano. O Estado passou a assumir uma função subsidiária, delegando responsabilidades ao setor privado e reforçando, nas cidades, os princípios do urbanismo neoliberal (Pacheco, 2022).

O modelo de acesso à moradia centrado na aquisição da casa própria, consolidado durante os 22 anos de atuação do BNH e do SFH (1964–1986), permaneceu como referência nas políticas habitacionais brasileiras ao longo das décadas seguintes. Esse ideário, incorporado às propostas de governo mesmo após o fim dessas instituições, reforçou a distinção entre proprietários e não proprietários, perpetuando formas de discriminação social na estrutura urbana do país (Maricato, 2010).

5.2 A nova política habitacional: a criação do Programa Minha Casa Minha Vida

O início do século XXI, para Bonduki (2014), inaugura o quinto e atual período da política habitacional brasileira. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, no ano de 2003, a habitação passou a ocupar lugar de destaque na agenda governamental ao longo dos anos de gestão petista (Klintowitz, 2015). Esse momento foi marcado pela incorporação de um arcabouço jurídico significativo, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e culminando na aprovação do Estatuto da Cidade (2001).

Essas medidas deram base para a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e para a formulação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, período no qual o governo federal contratou aproximadamente R\$ 10,7 bilhões, priorizando o atendimento às famílias com renda inferior a cinco salários-mínimos, faixa em que se concentrava 92% do déficit habitacional à época. Os investimentos subsidiados contemplaram diversas modalidades: aquisição de imóveis novos e usados, compra de material de construção, reformas e urbanização de favelas, alcançando cerca de 760 mil famílias (Azevedo, 2007).

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio da Lei Federal nº 11.124, que conferiu caráter federativo à política habitacional, ao prever a adesão dos estados e municípios mediante a criação de fundos e conselhos locais, bem como a participação da sociedade civil e a elaboração de planos locais de habitação de interesse social - PLHIS (Marguti, Aragão, 2016; Ipea, 2011).

O SNHIS estruturou a política habitacional através da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e propunha uma política de longo prazo, articulando os três níveis de governo, fortalecendo os entes locais e promovendo ações mais adaptadas às realidades regionais, com foco em controle social e transparência.

Sua estrutura financeira foi organizada em dois subsistemas: um voltado à habitação de mercado, para atender à demanda habitacional tradicional, em especial da classe média, e outro focado na habitação de interesse social, destinado às famílias em situação de vulnerabilidade, sem acesso ao mercado formal. Esse modelo procurou equilibrar a atuação do Estado com a do setor privado, reconhecendo a moradia como um direito social e, ao mesmo tempo, como parte da dinâmica econômica (Marguti; Aragão, 2016).

A Lei nº 11.124/2005 também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); para subsidiar programas e ações que visassem à aquisição, construção, reforma e regularização fundiária de unidades habitacionais, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos (Brasil, 2005).

O fundo repassava, em média, R\$ 1 bilhão por ano aos entes federativos, conforme previsto no Plano Plurianual, e possibilitou o financiamento de aproximadamente 550 mil unidades habitacionais para os setores populares (Brasil, 2004). Nesse mesmo ano, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa, entre outras ações, o investimento de R\$ 11,6 bilhões em urbanização de favelas e R\$ 44,3 bilhões na construção de novas moradias.

Em 2008, os empréstimos destinados à habitação ultrapassaram R\$ 40 bilhões, e as incorporadoras dispunham de vastos estoques de terras para o lançamento de cerca de 200 mil unidades no chamado “segmento econômico” (Fix, 2011). O governo também destinou R\$ 30,2 milhões a estados e municípios com o objetivo de apoiar a elaboração dos planos habitacionais. Essa proposta previa que as agendas do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS incorporassem critérios regionais e sub-regionais, com a finalidade de reduzir desigualdades nos processos de seleção de projetos (Ipea, 2011).

No entanto, a crise financeira desencadeada pelo colapso do mercado de hipotecas subprime nos Estados Unidos, em 2008, teve reflexos diretos na economia brasileira, afetando investimentos e interrompendo os avanços da agenda do SNHIS. Diante da necessidade de conter os efeitos da recessão e estimular o crescimento econômico, o Estado brasileiro optou por adotar medidas anticíclicas, centrando sua estratégia no setor da construção civil,

reconhecido por sua capacidade de gerar emprego e movimentar a cadeia produtiva nacional (Pacheco, 2022).

O setor empresarial brasileiro apresentou ao Ministério da Fazenda uma proposta inspirada em modelos adotados no México e no Chile, que previa a concessão de subsídios diretos ao comprador como estratégia para reaquecer o mercado habitacional (Marguti, 2018). A partir das negociações entre o governo e representantes dos setores imobiliário e da construção civil, foi formulado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado oficialmente em março de 2009, com a meta ambiciosa de construir 1 milhão de moradias, contando, para isso, com um aporte inicial de R\$ 34 bilhões por parte do governo federal.

Sua criação ocorreu em um contexto de fortalecimento da Política Nacional de Habitação, alicerçada pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e articulada no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) assumiu o papel de política de desenvolvimento (Pacheco, 2022).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi estabelecido pela medida provisória nº 429, de 25 de março de 2009, convertida meses depois na Lei nº 11.977, 7 julho de 2009, como uma resposta à crise financeira internacional de 2007/2008, originada pelo colapso do mercado de hipotecas nos Estados Unidos, na crise dos *subprimes*. Continha uma “série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico”, movimentando o setor da construção civil (Brasil, 2009, p. 190; Amore, *et al* 2015; Klintowitz, 2015).

Englobou o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), voltado para a construção por associações e cooperativas autogeridas e para pequenos produtores da agricultura familiar. Por sua relevância econômica, apresentou o objetivo de viabilizar a produção habitacional em larga escala e enfrentar o déficit habitacional, na expectativa de zerá-lo ao longo dos anos (Marguti, 2018), possibilitando acesso a moradia digna e ao direito à cidade.

Foi responsável por uma mobilização expressiva de recursos (Fix, 2011) e passou a desempenhar um papel relevante na ampliação da oferta de moradias, contribuindo para a produção de um vasto estoque habitacional voltado, especialmente, à população de baixa renda (Krause; Balbim; Neto, 2013).

Impulsionou a economia doméstica e gerou empregos diretos e indiretos em diversas etapas da cadeia produtiva, aquecendo economias locais com a construção de milhares de UH, concedendo subsídios e facilitando o financiamento habitacional. Mesmo antes do início efetivo das obras, após o lançamento do programa, o setor da construção civil (especialmente das

empresas voltadas ao segmento de habitação popular), liderou a Bolsa de Valores, ampliando o interesse de investidores estrangeiros na aquisição de ações de companhias brasileiras do setor imobiliário (Fix, 2011).

O aporte federal, incluindo tanto subsídios quanto financiamentos com recursos onerosos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), saltou de R\$ 7,9 bilhões, em 2003, para R\$ 150 bilhões, em 2014 (BRASIL, 2014).

Embora o foco na geração de empregos e no enfrentamento dos efeitos da crise econômica de 2008, seu desenho apresentava um caráter distributivista, contrastando com as possíveis alternativas propostas por setores da oposição, que tenderiam a privilegiar obras voltadas diretamente aos interesses do capital. O governo federal buscou, por meio do programa, atender à demanda habitacional da população de baixa renda, que, sem o suporte de fundos públicos ou semi-públicos, não seria alcançada pelo mercado formal de moradia, dada a complexidade e o alto custo das mercadorias envolvidas, como a terra urbanizada e a habitação (Arantes, Fix, 2011).

O PMCMV se configurava como uma marca institucional sob a qual se organizavam diversos subprogramas, modalidades, linhas de financiamento, fundos, tipologias habitacionais e agentes operadores, coordenando distintas frentes de atuação voltadas à provisão de habitação popular (Amore, *et al* 2015).

Sua atuação operacional se estruturou a partir da atuação integrada de cinco principais agentes: o Ministério das Cidades, enquanto representante federal do poder público; a Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão financeira e técnica do programa; os estados e municípios, que atuavam no cadastramento de beneficiários e ofereciam contrapartidas como terrenos e infraestrutura; o setor privado, por meio de construtoras e incorporadoras, encarregado da execução das obras; e, por fim, os próprios beneficiários, selecionados conforme critérios de renda e inserção social (Nascimento *et al*, 2015).

No âmbito legislativo, o programa foi dividido por algumas mudanças. A promulgação da Lei nº 11.977 e o Decreto nº 6.819, lançaram as bases do primeiro momento e estabeleceram a meta de construir 1 milhão de unidades habitacionais, priorizando tanto a habitação de interesse social quanto o chamado "segmento econômico", com forte ênfase na produção em larga escala de novas moradias (Balbim, Krause, Lima Neto, 2015).

Com a continuidade da política habitacional e sua incorporação ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), foi lançada a segunda fase do programa (PMCMV 2), por meio do Decreto nº 7.499/2011 e da Lei nº 12.424/2011, ampliando-se a meta para 2 milhões de

unidades. Essa etapa buscou integrar ações de infraestrutura urbana e social, além de contemplar iniciativas de urbanização de favelas, o que indicava uma tentativa de resposta mais ampla aos desafios da precariedade urbana.

Já a terceira fase (PMCMV 3), instituída pela Medida Provisória nº 698/2015 e convertida na Lei nº 13.274/2016, manteve a meta de 2 milhões de moradias, com a proposta de alcançar até 3 milhões de unidades, reforçando a continuidade da política habitacional mesmo diante de um cenário de retração econômica.

Foi estruturado para atender beneficiários inseridos em alguns critérios previamente fixados (Art. 3º, Lei 11.977/2009), dentre eles, faixas de renda específicas para cada uma das modalidades de operação, com previsão de prioridade no atendimento de famílias residentes em áreas de risco, insalubres, ou que estivessem desabrigadas em virtude de desastres naturais, bem como famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que fizessem parte pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

Tendo em vista o histórico das políticas habitacionais no Brasil, marcadas pela insuficiência no atendimento às necessidades das famílias de baixa renda e pela intensificação de problemas como a ocupação desigual do espaço urbano, a periferização, o espraiamento das cidades e a ineficácia no enfrentamento do déficit habitacional, a definição prévia de critérios técnicos e normativos para a definição dos beneficiários tornava-se essencial.

A Faixa 1 contemplava famílias de renda mais baixa, com subsídios que podiam atingir até 96% do valor da unidade habitacional, sendo o saldo restante financiado para quitação em até dez anos. Já na Faixa 2, os subsídios poderiam alcançar o montante de R\$ 25 mil, com prazos de financiamento estendidos para até trinta anos. A Faixa 3, por sua vez, não previa subsídios diretos, mas oferecia condições de financiamento a partir do FGTS, com taxa de juros abaixo da praticada no sistema financeiro tradicional, oscilando entre 8,16% e 9,16% ao ano (Rufino, et al, 2015).

Da maneira como foi institucionalizado, ao longo da sua execução na primeira fase (desde 2009 a até a criação do Programa Casa Verde Amarela), o PMCMV viabilizava o interesse dos atores envolvidos em maximizar a quantidade de unidades produzidas. A Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela gestão e liberação do crédito, exercia papel central nesse processo, especialmente no caso da Faixa 1, em que atuava na aprovação dos projetos. Como o valor por unidade era previamente fixado e o risco de crédito era integralmente assumido pela própria CEF, tanto a instituição quanto as construtoras seriam beneficiadas pela escala: quanto maior o número de unidades aprovadas, maior o orçamento sob gestão da CEF e, por consequência, maior o lucro das construtoras envolvidas (Biderman, et al, 2019).

No tocante ao papel dos municípios na execução do programa, a sua principal responsabilidade recaía sobre o cadastramento e a seleção dos beneficiários, etapa que, por sua natureza, representava um dos pontos de maior interesse político e eleitoral, considerando o poder de definir diretamente quem seria contemplado pela política habitacional. Além disso, o programa permitia a inclusão de recursos adicionais por parte dos municípios, caso possuíssem disponibilidade financeira, o que, na prática, era incomum, dada a realidade orçamentária da maioria das administrações municipais brasileiras (Biderman, *et al*, 2019).

Após concluir a solicitação dos recursos junto ao governo federal e a realização do cadastramento dos beneficiários, o município poderia não exercer qualquer papel significativo na fase de execução da obra, pois do ponto de vista normativo do programa não havia impedimentos quanto a isso. Essa inatividade do ente configurava uma fragilidade institucional importante, pois comprometia a articulação entre a produção habitacional e a oferta de infraestrutura urbana, podendo resultar em empreendimentos implantados em áreas sem condições mínimas de atendimento por serviços públicos essenciais, dada a disparidade entre os municípios.

Essa configuração institucional do programa restringia a atuação de órgãos públicos como promotores e gestores dos empreendimentos habitacionais, uma vez que as decisões centrais estavam concentradas nas instituições financeiras e nas construtoras responsáveis pela execução das obras (Rufino, 2015), com isso, diversos empreendimentos puderam ser adquiridos por pequenos investidores locais, que ingressaram enquadrados na faixa 3, e firmaram financiamento diretamente com as construtoras. O objetivo principal desses agentes era obter valorização dos imóveis para fins de locação ou revenda futura, evidenciando, ainda que em escala limitada, a presença de práticas de especulação imobiliária no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (Melo, Cassab, 2020).

Entre os anos de 2009 e 2019, o Programa Minha Casa, Minha Vida contratou um total de 5.582.626 unidades habitacionais em todo o país, com um investimento acumulado de R\$ 465,68 bilhões no período. No entanto, a distribuição dessas unidades evidenciou uma priorização das faixas de renda intermediárias. A Faixa 2 concentrou 52% do total de unidades contratadas, enquanto a Faixa 1 recebeu apenas 34%. A Faixa 3, que contempla famílias com rendas mais elevadas, ficou com 12% das unidades, e a recém-criada Faixa 1,5, com apenas 2% do total (SECAP, 2019).

As transformações no cenário político e econômico também influenciaram significativamente o desenvolvimento e a implementação do programa habitacional. As crises política e fiscal que atravessaram o país, como a crise de 2014 e o impeachment de 2016,

impactaram de forma direta a continuidade e a efetividade das políticas habitacionais (Azevedo, Nascimento, 2024).

5.3 Hiato: O programa Casa Verde Amarela na fenda do Programa Minha Casa Minha Vida

Com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, o PMCMV foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela, instituído pela Medida Provisória 996/2020 de 26 de agosto de 2020, convertida na lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 que enfraqueceu o caráter social da política habitacional, priorizando o setor privado, esvaziando a participação dos movimentos populares e reduzindo a abrangência dos subsídios.

Balbim (2022) avaliou que o Programa Casa Verde e Amarela não passou de uma sucessão de nuances ambíguas, comparando-o a uma “cortina de fumaça” que, em seus detalhes, ocultava a consolidação de mecanismos de espoliação e expropriação urbana. Para o autor, uma das críticas centrais ao programa dizia respeito à ausência de um diálogo efetivo com a sociedade civil, além da fragilidade dos espaços institucionais destinados à participação popular, que comprometeu sua legitimidade democrática e sua capacidade de atender de forma plural às demandas sociais por moradia digna.

O programa também alterou marcos legais da política habitacional brasileira, como a Lei nº 8.036/1990 (sobre as aplicações do FGTS), a Lei nº 8.100/1990 (sobre prestações no SFH), a Lei nº 11.124/2005 (que criou o SNHIS), a Lei nº 11.977/2009 (do PMCMV), a Lei nº 13.465/2017 (sobre regularização fundiária) e a Lei nº 8.677/1993 (relativa ao Fundo de Desenvolvimento Social). Tais modificações criaram instrumentos que favoreceram processos de gentrificação, especialmente nas áreas mais vulneráveis das cidades (Balbim, 2022; Pacheco, 2022).

A transição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) para o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) alterou significativamente a lógica de acesso à política habitacional, especialmente no que diz respeito à população de baixa renda. Enquanto no PMCMV as famílias da Faixa 1 realizavam o cadastro por meio das prefeituras ou de órgãos públicos locais, no PCVA os interessados passaram a depender do contato direto com construtoras credenciadas e bancos operadores, o que representou um entrave adicional para os segmentos mais vulneráveis, em especial para o Grupo 1, correspondente às famílias com renda inferior a R\$ 2.000,00. Além disso, ao contrário do PMCMV, que previa prestações mensais de até R\$ 300,00

e isenção de juros para esse público, o novo programa não ofereceu modalidades de financiamento totalmente sem juros para essa faixa (Balbim, 2022)

Paralelamente, a reformulação dos critérios de financiamento no âmbito do PCVA promoveu uma nova segmentação. Enquanto o PMCMV operava com quatro faixas de renda, incluindo uma especificamente voltada à habitação de interesse social, o PCVA passou a adotar apenas três grupos, eliminando a faixa destinada exclusivamente às camadas mais empobrecidas, justamente onde se concentrava a maior parte do déficit habitacional, e transferiu para os moradores a responsabilidade pela contratação do financiamento destinado à regularização fundiária de interesse social, anteriormente incumbência do Estado.

Ainda que tenha mantido instrumentos como subsídios e taxas de juros reduzidas, essa reestruturação enfraqueceu o papel da política habitacional como vetor de inclusão social, ao flexibilizar os critérios de acesso e reduzir a presença do Estado como agente central na promoção da equidade habitacional (Pacheco, 2022).

O PCVA reforçou a centralização da política habitacional nas mãos de agentes nacionais, como ministérios e fundos públicos, ao mesmo tempo em que ampliou a atuação de agentes privados na ordenação e produção do espaço urbano. Essa mudança consolidou uma abordagem cartorial da regularização fundiária, limitada à formalização documental, e abriu caminho para mecanismos institucionais de expropriação e espoliação urbana. Ao tratar terras irregulares como estoques passíveis de valorização e circulação no mercado, o programa reforçou a mercantilização do território urbano, alinhada a “urbanização do neoliberalismo” (Balbim, 2023).

5.4 A retomada do Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei 14.620/2023

Após seu desmonte institucional e substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela na gestão do presidente Jair Bolsonaro, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi formalmente retomado em 2023, por meio da promulgação da Lei nº 14.620/2023. A nova legislação representa um marco na reestruturação da política habitacional brasileira, ao retomar o nome, os objetivos centrais e parte das diretrizes originais do programa, com ênfase renovada na promoção do direito à moradia e à cidade, conforme os artigos 3º e 6º da Constituição Federal. Entre as principais mudanças, destaca-se o retorno da Faixa 1, agora denominada Faixa Urbano 1, voltada a famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00, superando o antigo limite de R\$ 1.800,00 vigente nas versões anteriores.

A nova Lei ampliou o público-alvo ao estabelecer três faixas de atendimento para as áreas urbanas: a Faixa Urbano 1, para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.640,00; a Faixa Urbano 2, entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400,00; e a Faixa Urbano 3, para rendas entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000,00. Cada faixa possui condições específicas de financiamento e subsídios, de acordo com a capacidade econômica dos beneficiários. Ademais, a nova legislação passou a prever o atendimento de famílias em situação de rua, inovando no sentido de incorporar segmentos historicamente invisibilizados na política habitacional.

No caso das áreas rurais, o programa também passou a adotar critérios de segmentação por faixa de renda anual: a Faixa Rural 1 contempla famílias com renda de até R\$ 31.680,00; a Faixa Rural 2 abrange aquelas com renda entre R\$ 31.680,01 e R\$ 52.800,00; e a Faixa Rural 3 atende rendas de até R\$ 96.000,00. Essa diferenciação permitiu a formulação de políticas de financiamento mais sensíveis às realidades territoriais e econômicas de cada grupo, favorecendo a adequação das modalidades de acesso à moradia às especificidades urbanas e rurais.

A meta de que até 50% das unidades habitacionais financiadas e subsidiadas sejam destinadas à Faixa 1 revela a tentativa de reorientar o foco do programa para os segmentos sociais mais afetados pelo déficit habitacional. Ao mesmo tempo, a nova fase do PMCMV articula a política habitacional com a estratégia de desenvolvimento urbano e crescimento econômico nacional, reafirmando a moradia como direito social e elemento estruturante da cidadania.

Com o objetivo de sintetizar a evolução do PMCMV e suas reformulações ao longo do tempo, apresenta-se o quadro a seguir, que compara suas diferentes fases a partir de critérios analíticos previamente definidos. A sistematização permite evidenciar as permanências estruturais e as tentativas de superação de limitações históricas da política habitacional brasileira.

Quadro 4 – Comparativo analítico das fases do PMCMV e programas correlatos (2009–2023)

Aspecto/Categoria	PMCMV Fase 1 (2009–2010)	PMCMV Fase 2 (2011–2014)	PMCMV Fase 3 (2016)	Casa Verde e Amarela (2020–2022)	PMCMV Reestruturado (2023)
Base Legal	Lei nº 11.977/2009	Lei nº 12.424/2011	Lei nº 13.274/2016	Lei nº 14.118/2021	Lei nº 14.620/2023
Objetivo central declarado	Combate ao déficit + estímulo econômico	Aprofundamento da fase 1 + urbanização de favelas	Continuidade com meta ampliada	Substituição com foco no mercado	Retomada do enfoque social e redistributivo
Público prioritário (renda)	Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)	Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)	Faixa 1 (até R\$ 1.800,00)	Grupo 1 (até R\$ 2.000,00) sem isenção total de juros	Faixa 1 (até R\$ 2.640,00) com isenção
Foco territorial (localização)	Periferias urbanas	Expansão periférica + favelas	Periferias + áreas de risco	Áreas mais baratas e periféricas	Tentativa de reequilíbrio territorial
Participação social	Baixa, concentrada na CEF e construtoras	Moderada, limitada ao cadastramento	Mínima	Quase nula	Revalorização da função pública e social
Agentes centrais	CEF + construtoras + União	CEF + Estados e Municípios	CEF + iniciativa privada	Construtoras + mercado financeiro	União + entes federativos + sociedade civil
Tipo de subsídio	Direto para Faixa 1	Maior para Faixa 1	Mantido	Reduzido e com burocracia ampliada	Retomada de subsídios robustos e específicos
Função social da propriedade	Pouco considerada	Parcialmente presente	Marginal	Fragilizada	Revalorizada legalmente (CF/88, EC 109)
Integração com políticas urbanas	Limitada	Parcial (via PAC e urbanização)	Pouca articulação	Desarticulada	Prevê integração com infraestrutura e serviços
Perfil de produção habitacional	Loteamentos em larga escala	Conjuntos maiores e mais dispersos	Empreendimentos isolados	Mercantilização acentuada	Tentativa de retomada da diversidade e adequação

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas Leis nº 11.977/2009, 12.424/2011, 13.274/2016, 14.118/2021 e 14.620/2023.

A análise comparativa entre as diferentes fases do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sua transição para o Casa Verde e Amarela (PCVA) e a retomada recente em 2023

permite identificar uma série de permanências estruturais e rupturas normativas e operacionais que ajudam a compreender os limites e potenciais dessa política habitacional no Brasil. Dentre as permanências mais evidentes, destaca-se a lógica de produção habitacional em larga escala, majoritariamente voltada à periferia das cidades, em terrenos com baixo valor fundiário e infraestrutura insuficiente.

Essa orientação revela a continuidade da racionalidade mercantil na política urbana, com forte presença do setor privado e papel subsidiário do poder público. Por outro lado, a retomada do programa em 2023 apresenta algumas rupturas importantes, especialmente no que se refere ao aumento do limite de renda da Faixa 1, à previsão legal de atendimento a populações em situação de rua e ao esforço declarado de reconectar a política habitacional com os princípios constitucionais do direito à moradia e da função social da propriedade, como será examinado, com mais detalhes na próxima seção.

Ao confrontar os dados sistematizados no quadro com os objetivos legais do PMCMV, especialmente sua finalidade expressa no artigo 1º da Lei nº 11.977/2009 e reiterada pela Lei nº 14.620/2023: “a promoção do direito à moradia para famílias residentes em áreas urbanas”, verifica-se uma incongruência histórica entre a intenção normativa e a materialização prática do programa. A priorização das faixas intermediárias de renda, o enfraquecimento dos mecanismos de participação social e a ausência de integração com políticas urbanas estruturantes contribuíram para a reprodução de padrões excludentes no espaço urbano, afastando o programa da realização plena de sua finalidade constitucional. A retomada em 2023, embora ainda incipiente, representa uma tentativa de reorientação normativa e institucional no sentido da inclusão e da justiça espacial, ao recuperar dispositivos que ampliam a centralidade do Estado e o foco redistributivo da política habitacional.

Nesse contexto, a comparação revela que a política habitacional brasileira oscila entre duas matrizes: uma de caráter predominantemente econômico, voltada à dinamização do setor da construção civil e ao estímulo do mercado de capitais; e outra, ainda em construção e em disputa, que busca reconhecer a moradia como um direito social a ser garantido por meio de instrumentos jurídicos e políticas públicas coordenadas. A disputa entre essas matrizes se expressa, concretamente, nas decisões sobre financiamento, critérios de elegibilidade, localização dos empreendimentos e grau de articulação com os entes federativos e com a sociedade civil organizada.

Compreender essas continuidades e descontinuidades é essencial para avaliar, de forma crítica, o atual momento da política habitacional e as possibilidades de sua transformação. A retomada do PMCMV em 2023 cria uma oportunidade para reconfigurar o

papel do Estado como promotor de inclusão urbana, desde que seus dispositivos normativos avancem da retórica à efetivação prática. Para tanto, é necessário que os critérios de execução, financiamento e participação sejam alinhados aos fundamentos constitucionais e internacionais do direito à moradia adequada, tal como definidos no Estatuto da Cidade e no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

A análise da trajetória da política habitacional brasileira e das transformações normativas do PMCMV evidencia permanências e contradições que se reproduzem em diferentes escalas territoriais. Para compreender como esses processos se materializam concretamente, torna-se necessário examinar sua implementação em contextos urbanos específicos. O caso de Belém do Pará oferece um exemplo paradigmático dessas dinâmicas: capital de uma região metropolitana com mais de 2 milhões de habitantes, a cidade concentra desafios habitacionais históricos que se articulam às especificidades amazônicas de urbanização. A análise que segue utilizará as mesmas categorias analíticas que orientarão a comparação normativa do Capítulo 6, permitindo verificar como as limitações estruturais identificadas no plano nacional se manifestam no território belenense.

5.5 Política habitacional em Belém do Pará: uma leitura à luz das categorias analíticas

A política habitacional no município de Belém, no estado do Pará, constitui um desdobramento empírico necessário à compreensão das dinâmicas territoriais que marcaram a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de outras iniciativas habitacionais no contexto amazônico. Para assegurar a coerência metodológica com a abordagem adotada nos capítulos anteriores, a leitura do caso de Belém será guiada pelas mesmas categorias analíticas previamente definidas: localização dos empreendimentos, perfil dos beneficiários, condições de habitabilidade, cumprimento do princípio da função social e mecanismos de financiamento.

A partir da reorganização histórica e territorial da produção habitacional no município, busca-se examinar como as políticas implementadas influenciaram a segregação socioespacial e em que medida contribuíram, ou não, para a efetivação do direito à moradia e à cidade, conforme os marcos normativos nacionais e constitucionais. Essa abordagem comparativa entre o plano nacional e a escala local permite revelar não apenas permanências estruturais, mas também especificidades regionais que desafiam a realização plena de políticas urbanas inclusivas no Brasil.

5.5.1 Breve reconstrução histórico territorial da produção habitacional em Belém

A análise histórica das políticas habitacionais desenvolvidas em Belém, capital do estado do Pará (Mapa 1), constitui um desdobramento necessário ao levantamento nacional proposto neste capítulo. Ao adotar a periodização proposta por Trindade Jr. (1998) e Santos (2017), este tópico busca apresentar as principais transformações espaciais e sociais da capital paraense, evidenciando a articulação entre exclusão socioespacial, ausência de planejamento urbano e ausência de políticas habitacionais efetivas em distintos momentos históricos.

Mapa 1 – Mapa do Município de Belém – Pará – Brasil



Fonte: Oliva, Almeida, Jatene, 2024.

Legenda: Mapa 1 — Belém do Pará (mapa). Representação da capital paraense e de sua inserção geográfica ribeirinha; a localização às margens dos rios foi determinante para a fase periférico-ribeirinha de urbanização (até meados do século XVIII).

Desde a sua fundação, em 12 de janeiro de 1616, a cidade de Belém passou por quatro fases distintas em seu processo de urbanização, que nortearam a distribuição e ocupação do território da capital paraense. Na fase (1) periférico-ribeirinha (até meados do século XVIII), os núcleos residenciais concentravam-se às margens dos rios. (2) Na fase de penetração (séculos

XVIII-XIX), a expansão para o interior elevou o valor das áreas centrais, destinadas às elites políticas e comerciais da época (Santos, 2017).

A terceira fase, chamada de (3) continentalização, começou a partir do século XIX, e intensificou a ocupação do território em direção ao interior do município. Consolidou as áreas com cotas mais altas, privilegiadas com infraestrutura, equipamentos públicos e acesso facilitado a serviços enquanto, paralelamente, manteve as áreas mais baixas, chamadas “baixadas”, negligenciadas pelos investimentos públicos e sujeitas a alagamentos (Santos, 2017).

A fase de metropolização (4), iniciada na década de 1970, foi decisiva para a configuração espacial da cidade. Integrou municípios vizinhos e, impulsionada pela migração campo-cidade, direcionou a população de baixa renda que chegava para essas “baixadas”; áreas ainda próximas ao centro e aos serviços, mas sujeitas a inundações e carecendo de políticas habitacionais efetivas (Rodrigues, 2013; Tavares, França, 2020).

O percurso histórico da urbanização belenense mostra que a localização e o acesso à infraestrutura e serviços públicos, funcionaram como um filtro social que definiu quem ocupava cada parte da cidade. Nas fases de Continentalização e, mais tarde, de Metropolização, esse critério tornou-se ainda mais evidente. Os terrenos em cotas elevadas, longe das inundações, receberam sucessivos investimentos públicos: avenidas arborizadas, calçamento, iluminação a gás, bondes elétricos (no século XIX) e, posteriormente, redes de água, esgoto e macrodrenagem. Esses melhoramentos consolidaram o adensamento das camadas de maior renda na parte central (primeira légua patrimonial) reforçando uma lógica de valorização que relacionava a localização geográfica a prestígio social (Silva, 2021).

Em contrapartida, as “baixadas”, áreas alagáveis situadas a alguns quarteirões desse centro bem servido, permaneceram com vias sem pavimentação e saneamento básico. Mesmo próximas aos polos de emprego e equipamentos públicos, foram convertidas em periferias intramurais, isto é, bolsões de moradia popular encaixados ao redor da malha urbana consolidada. O rápido crescimento demográfico, sobretudo a partir da década de 1970, pressionou ainda mais essas áreas: por serem as últimas glebas “baratas” disponíveis perto do trabalho formal, tornaram-se a alternativa quase inevitável para a população de baixa renda, perpetuando um padrão de exclusão que se mede menos por quilômetros e mais pela qualidade do solo e dos serviços urbanos (Rodrigues, 2013; Tavares, França, 2020).

Essa reconstituição histórico-territorial demonstra, portanto, que a segregação em Belém se estrutura na diferenciação entre áreas plenamente infraestruturadas e zonas submetidas a carências crônicas. No tópico seguinte, analisaremos como essa lógica se

reproduziu na localização dos empreendimentos habitacionais contemporâneos, a partir da execução das políticas públicas habitacionais a partir da década de 1960.

5.5.2 Localização dos empreendimentos e expansão urbana

A distribuição dos conjuntos habitacionais em Belém, desde a institucionalização das políticas de crédito e produção habitacional pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), a partir de 1964, espelhou uma lógica de seletividade espacial baseada no valor fundiário e na renda das famílias atendidas. Enquanto a produção imobiliária local já atuava para atender as populações mais abastadas ao longo da primeira légua patrimonial de Belém, reforçando a apropriação das rendas fundiárias associadas à presença de amenidades urbanas e infraestrutura já consolidada nesse setor, os projetos dos conjuntos habitacionais seguiram parâmetros definidos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculando o volume e a localização das áreas construídas à capacidade de pagamento dos futuros compradores.

A localização dos conjuntos habitacionais empreendidos pelo BNH descortinava uma hierarquia espacial baseada no valor da terra e no perfil socioeconômico das famílias atendidas. Todo o estudo de viabilidade priorizava requisitos financeiros, convertendo o desenho urbano em uma “equação matemática”. Forma e localização dependiam do custo da infraestrutura e do número de unidades, enquanto os espaços de uso comum eram dimensionados por último, a partir de uma porcentagem da gleba remanescente após se determinar a quantidade de moradias (Lima, 2002).

A construção dos primeiros conjuntos habitacionais em Belém, na década de 1960, provocou uma transformação na periferia situada além da Primeira Légua Patrimonial, utilizando glebas extensas ao longo dos poucos prolongamentos viários existentes como base para expandir a cidade além de seus limites tradicionais. O elevado número de unidades em cada empreendimento refletia a lógica de o Estado atuar como provedor de grupos separados de habitações, que apenas seriam socialmente integrados após a ocupação pelos usuários, reproduzindo premissas típicas do planejamento de assentamentos periféricos (Lima, 2002).

No final da década de 1960, destaca-se a construção de empreendimentos voltados para o mercado econômico, na área de expansão urbana. Eles materializavam a proposta de um novo modo de morar, a partir da produção de “pequenas cidades” construídas dentro do município de Belém, descritas como “portão de desenvolvimento”. O primeiro exemplar desse modelo foi o Conjunto Nova Marambaia I, entregue em 1968 (Lima, 2002).

A partir da década de 1970, a legislação urbanística de Belém passou a regular a densidade de uso do solo e a incentivar o adensamento periférico como estratégia de desconcentração da Primeira Léngua Patrimonial. Nos bairros situados dentro da léngua patrimonial, acentuou-se o processo de verticalização, enquanto, na periferia, multiplicaram-se conjuntos habitacionais como Satélite, Cordeiro de Farias, Tapajós e Maguari. A população de baixa renda passou a deslocar-se, cada vez mais, para áreas periféricas ou para as “baixadas”, ambas carentes de infraestrutura urbana e com maior adensamento do que os setores nobres, abrindo espaço para a especulação imobiliária (SEGEP. 2020).

Com isso, iniciou-se uma expansão direcionada às classes média (famílias com renda mínima de 6 salários mínimos) e econômica (famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos). A expansão para esses grupos se deu “nas bordas da Primeira Léngua Patrimonial”, ilustrada pela construção dos conjuntos Mendara I e II, Médici I e Marex, próximos às avenidas Pedro Álvares Cabral e Júlio César (Silva, 2021; Leão, Lima, 2023, p. 14).

Essa expansão realocou o público, anteriormente presente nas áreas centrais, para novos corredores de expansão urbana, potencializando a valorização imobiliária nesses locais por meio da concentração espacial dos conjuntos habitacionais. Foram construídos 13 conjuntos habitacionais, sendo 85% das UH destinadas aos mercados médio e econômico. Logo, a população do mercado popular continuou de fora dos projetos de habitação (Silva, 2021).

Nesse período, com recursos do BNH foram erguidos conjuntos habitacionais que viabilizaram ainda mais a expansão urbana para fora dos limites da primeira léngua patrimonial. A pavimentação da Rodovia Augusto Montenegro, interligando o centro de Belém ao distrito de Icoaraci, estendeu a malha viária para além dos limites originais e serviu como porta de entrada para novos empreendimentos, inclusive condomínios fechados nas décadas de 1980 e 1990, e se tornou eixo estruturador da ocupação periférica fragmentada (Lima, 2002). O avanço da cidade para o eixo da rodovia BR-316 (como, por exemplo, o conjunto Tropical) também seguiu a tendência desse modelo de urbanização e ampliou o espraiamento da malha urbana (Silva, 2021).

As iniciativas da COHAB-PA, ao implantar conjuntos habitacionais em terrenos doados, corroboraram com a valorização imobiliária de áreas antes desocupadas no entorno desses empreendimentos. A cada novo lançamento da COHAB-PA, as regiões ao redor ficavam mais valorizadas, limitando a viabilidade de futuras construções voltadas ao mercado popular (famílias com renda de até 3 salários mínimos), garantindo a continuidade da expansão do mercado de padrão médio e alto. Assim, a atuação estatal acabou impulsionando a obtenção de

sobrelucros por proprietários fundiários, favorecendo a apropriação de diferentes formas de renda da terra (Silva, 2021).

A infraestrutura implantada para os conjuntos populares, no final dos anos 1980, acabou atraindo empreendimentos de alto padrão: construtoras adquiriram imóveis antigos em corredores viários centrais e ergueram condomínios fechados voltados às camadas mais altas, que buscavam alternativas aos edifícios de luxo da Primeira Léngua Patrimonial. Enquanto isso, a periferia expandiu-se como um mosaico de assentamentos formais e informais, marcado por baixa acessibilidade interna, ao passo que esses condomínios criavam “mundos paralelos”, com ruas pavimentadas, iluminação, segurança própria, e mantinham barreiras físicas e sociais contra a população externa, sempre dentro dos limites de Belém para preservar o prestígio de estar na capital (Lima, 2002).

Ao longo das décadas seguintes, os empreendimentos foram construídos e entregues, mantendo os critérios de localização segundo os mercados destinatários. O mercado médio continuava recebendo lançamentos de conjuntos situados nas fronteiras da primeira légua patrimonial (como os Conj. Médici II, Bela Vista e Tavares Bastos) e, em face da valorização em torno dos terrenos da expansão, também no setor da Rodovia Augusto Montenegro (com o Conjunto Pedro Teixeira e Maguari) e BR-316 (Conj. Tucuruvi). E, o mercado popular continuava longe do acesso à moradia, que era priorizado para as faixas de maiores rendas (Silva, 2021).

Mesmo com o fim do BNH, a CEF manteve o mesmo perfil de empreendimentos e a mesma linha de financiamento realizada pelo BNH, vinculada ao mercado médio, que poderia pagar mais pela habitação. Mesmo após o lançamento do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), em 1990, que revelou uma tendência, ainda que discreta, de priorizar as demandas por habitação popular, a maior parte dos conjuntos construídos foi localizado em áreas afastadas (até mesmo fora dos limites da cidade de Belém), ampliando, ainda mais, a distâncias dessas populações dos eixos principais de infraestrutura e serviço (Silva, 2021).

A partir de 1995, a COHAB-PA e a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) implementaram diversos programas habitacionais (como PROMORADIA, HABITAR-BRASIL, PAR e PROCRED). Contudo, essa diversidade não conseguiu alterar a segregação espacial baseada na relação localização-preço da terra. Mesmo quando os programas voltados ao mercado popular foram introduzidos em áreas valorizadas, os altos custos do terreno foram “abatidos” em problemas, irregularidades e demora na entrega dos empreendimentos (Silva, 2021).

Esse modelo de produção habitacional excluiu as famílias de baixa renda, o que as manteve ocupando, massivamente, as baixadas situadas dentro da Primeira Léguas Patrimonial (que representavam quase 40% da área urbanizada de Belém) e as glebas periféricas afastadas dos principais eixos viários. Essa expansão da “cidade informal” acentuou processos de periferização, ocupações espontâneas e suburbanização, uma vez que tais zonas, embora próximas do centro, permaneciam sem saneamento, serviços de saúde ou segurança adequados (Silva, 2021).

Desse modo, Belém passou de um cenário de confinamento urbano para uma dinâmica de dispersão territorial, aprofundando as desigualdades e a fragmentação socioespacial (Trindade, 1998). Os centros, antigos e novos, mantiveram seus privilégios em infraestrutura, enquanto as periferias persistiram com carências estruturais históricas, evidenciando a tensão entre a valorização seletiva do espaço urbano e a exclusão da maioria da população do pleno acesso ao direito à cidade (Tavares, França, 2020).

No contexto do desenvolvimento da nova política habitacional brasileira, a implantação dos principais programas federais de habitação em Belém — Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) — reproduziu, em linhas gerais, a lógica locacional excludente que historicamente marca a capital paraense.

No PMCMV, os empreendimentos voltados à Faixa 1, destinada às famílias de menor renda, foram construídos em número reduzido e, quase sempre, em terrenos periféricos de baixo custo ou provenientes de doações. Essa produção de interesse social, no primeiro momento, concentrou-se no vetor de expansão da Avenida Augusto Montenegro; entretanto, a valorização impulsionada pelos empreendimentos do segmento econômico do programa progressivamente elevou o preço dos lotes lindeiros à via, deslocando os projetos populares para áreas mais distantes, com pouca integração à malha urbana e limítrofes a zonas de proteção ambiental (Leão, Lima, 2023).

A escassez progressiva de áreas disponíveis na Primeira Léguas Patrimonial e nos bairros centrais de Belém e Ananindeua empurrou as construtoras para parcelas cada vez mais distantes do núcleo urbano, inclusive bordas rurais ou limítrofes da Região Metropolitana de Belém (RMB). Esse deslocamento, somado ao lançamento sucessivo de novos projetos, elevou o valor do solo e aprofundou a dispersão urbana, ampliando a segregação socioespacial e dificultando a continuidade da produção habitacional popular (Silva, 2021).

O PAC apresentou menor volume de unidades em relação ao PMCMV, mas desempenhou papel relevante na requalificação de assentamentos precários. Contrastando com

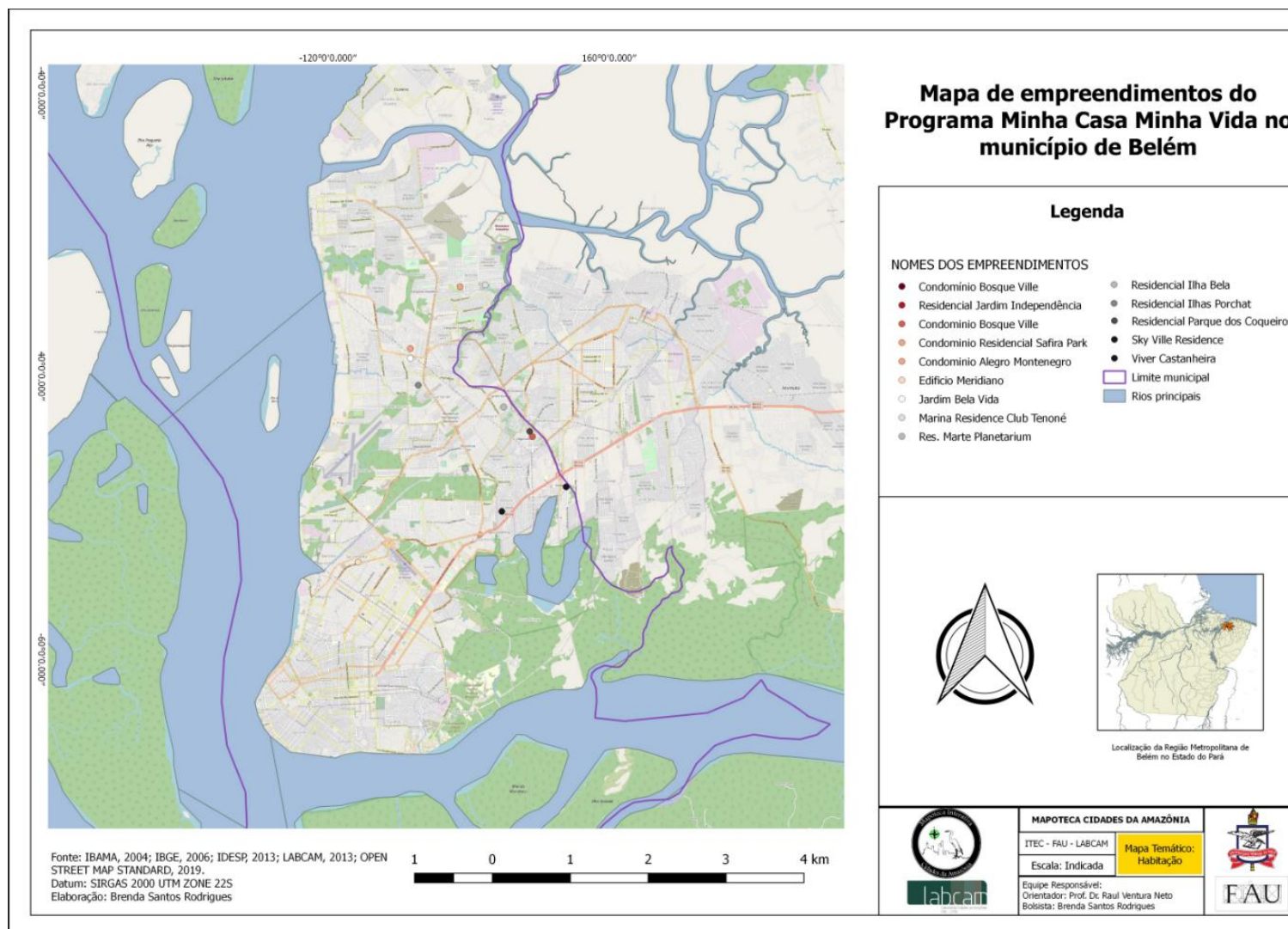
práticas anteriores de remoção para áreas distantes, as intervenções do PAC buscaram construir novas unidades no mesmo território, o que representou um avanço em termos de permanência territorial e integração urbana.

O FNHIS, por sua vez, teve atuação bastante limitada em Belém. A baixa capacidade técnica das gestões municipais e as exigências burocráticas da CEF dificultaram a liberação dos recursos e a implementação efetiva das ações previstas. Além disso, o fundo foi majoritariamente direcionado para ações de urbanização, sem alcançar escala significativa na produção de novas moradias (Silva, 2021).

Apesar da proposta integradora da nova Política Nacional de Habitação (PNH), muitos dos avanços previstos foram parcialmente esvaziados. Tanto o PAC quanto o PMCMV foram executados de forma paralela ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o que comprometeu a utilização democrática e participativa dos recursos públicos, enfraquecendo os princípios do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). A responsabilidade pela produção massiva de novas moradias ficou concentrada no PMCMV, cuja lógica locacional e financeira tendeu a reproduzir antigos padrões de exclusão e aprofundar as desigualdades socioespaciais já existentes em Belém (Silva, 2021).

O mapa 2, exposto abaixo, evidencia a distribuição espacial dos empreendimentos na cidade, enfatizando a periferização da produção habitacional, fruto do afastamento progressivo das construtoras das áreas próximas à primeira légua patrimonial e dos bairros centrais de Belém e Ananindeua, direcionando-se para setores com menor valor fundiário, frequentemente em terrenos periféricos, caracterizados por valores mais baixos ou decorrentes de doações. Esse deslocamento decorrente do aumento dos valores nas áreas centrais empurrou novos empreendimentos para as bordas do tecido urbano, inclusive franjas rurais e limites da Região Metropolitana de Belém (RMB).

Mapa 2 – Mapa de Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Belém



Fonte: Ventura Neto, Rodrigues, 2019.

Entre 2019-2022, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA), entregou 3.776 unidades em quatro empreendimentos (Quinta dos Paricás (2.720 unidades), Tenoné II, Riacho Doce e Taboquinha) todos voltados à Faixa 1, mas ainda insuficientes diante de um déficit municipal estimado em quase 74 mil domicílios (Cohab, 2022).

Dessa forma, embora cada programa tenha contribuído de maneira distinta, o conjunto de iniciativas não conseguiu alterar substancialmente o padrão de localização periférica dos empreendimentos e não removeram os obstáculos que impedem o acesso das famílias de baixa renda a moradias bem servidas por infraestrutura e serviços urbanos. Essa permanência reafirma a necessidade de verificar se a Lei 14.620/2023, que reformula o PMCMV, introduz diretrizes operacionais capazes de reverter a lógica locacional excludente, respondendo a uma das críticas mais recorrentes da literatura especializada.

5.5.3 Perfil de renda das famílias atendidas e critérios de acesso

Ao longo dos diferentes ciclos de política habitacional em Belém, os critérios de acesso aos financiamentos foram moldados por normas federais e por exigências bancárias que, em geral, privilegiaram famílias com renda formal e documentação regular. Embora os marcos normativos de cada período reiterassem a prioridade de atender as camadas de menor renda, como estabelecido no art. 1º da Lei 4.380/1964, que incumbia o governo federal de estimular habitações de interesse social, e no art. 1º da Lei 11.977/2009, que instituiu o PMCMV voltado a famílias com renda de até R\$ 4.650,00, a execução dos programas evidenciou forte dissociação entre o enunciado legal e a prática.

Ao longo do processo de contratação e desenvolvimento dos empreendimentos, verificou-se que o volume de unidades efetivamente destinadas às faixas mais baixas, bem como a qualidade construtiva, a localização e a robustez da infraestrutura, ficaram aquém das diretrizes legais, revelando contradições estruturais entre a intenção normativa e os resultados alcançados (Maricato, 2010).

Durante o período do BNH/SFH (1964-década de 1980), a renda-alvo definia três segmentos: popular (até 3 salários mínimos, atendido pelas COHABs), econômico (3 a 6 salários mínimos, via cooperativas) e médio (acima de 6 salários mínimos, via agentes privados). Entretanto, a comprovação de renda e a regularidade do emprego formal excluíram grande parte da população pobre, levando a expansão das favelas e à localização periférica de conjuntos de baixa qualidade.

Entre 1964 e 1969, por exemplo, das 2.914 moradias contabilizadas no Pará, mais de 60 % foram destinadas ao chamado mercado econômico, cerca de 30 % ao mercado popular e menos de 10 % ao mercado médio (Silva, 2021). Esse desenho inicial ancorou-se em um sistema de financiamento que priorizava a solvência do comprador e, na prática, selecionava beneficiários em função da sua capacidade de endividamento, em um processo que se intensificaria com a financeirização do setor habitacional nas décadas seguintes. À medida que o imóvel passou a ser tratado como ativo financeiro (Chesnais, 2005), as lógicas de mercado se sobrepuseram ao valor de uso da moradia, reforçando a predisposição a atender grupos com maior poder aquisitivo.

Na década de 1980, a redefinição das faixas, que elevou o teto do “popular” para cinco salários mínimos, buscou conter a inadimplência, mas não alterou o viés estrutural de favorecer rendas mais altas. Houve um aumento expressivo na construção de conjuntos habitacionais (atuação da Cohab) voltados ao mercado popular, pois essa faixa de renda passou a incluir famílias com rendimento de até cinco salários mínimos (anteriormente limitado a três) como forma de contornar a crise marcada pela elevada inadimplência no período anterior (Silva, 2021).

Quadro 5 - Faixas de atendimento do BNH e atuação em Belém

(continua)

FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
Mercado Popular	1 a 3 S.M. (ampliado para 5 S.M.)	COHABs (intermediárias legais do BNH no financiamento aos mutuários de baixa renda) e construção direta pelo BNH para população de baixa renda.	COHAB/PA – Companhia de Habitação do Estado do Pará.
Mercado Econômico	3 a 6 S.M.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, mercado de hipotecas e empresas.	IPASEP - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (financiamento para assegurados, servidores estaduais do Pará).

(conclusão)

FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
Mercado Médio	Superior a 6 S.M.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs) e Caixas Econômicas).	SBPE no Pará: SOCLAR (Sociedade de Crédito Imobiliário), VIVENDA (Associação de Poupança e Empréstimo), Caixa Econômica Federal.

Fonte: Elaboração autoral com base nos dados de Leão, Lima (2023).

O Quadro 5 apresenta a segmentação dos públicos atendidos pelas políticas habitacionais do Banco Nacional da Habitação (BNH), com base na renda familiar e nos respectivos agentes financiadores, destacando a forma como essas diretrizes foram implementadas no contexto de Belém (PA). As faixas são divididas em três segmentos principais: mercado popular, mercado econômico e mercado médio e os órgãos executores da política também eram definidos pela renda a ser atendida.

Após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), a COHAB manteve sua atuação na produção de habitação de interesse social em Belém. Nesse contexto, destacaram-se os programas PAR (Programa de Arrendamento Residencial) e PRÓ-CRED, voltados especialmente para servidores públicos estaduais. Os dois programas apresentavam diferenciações com base na renda dos beneficiários: o PAR destinava-se a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, enquanto o PRÓ-CRED atendia aquelas com rendimentos entre seis e vinte salários mínimos. Ambos contaram com financiamento da Caixa Econômica Federal, sendo o PAR operacionalizado por meio de contratos de arrendamento e o PRÓ-CRED por carta de crédito habitacional (Pinheiro, *et al*, 2007; Leão, Lima, 2023).

O quadro abaixo permite a visualização didática dos dois instrumentos de provisão habitacional operados pela CEF em parceria com a COHAB/PA, a segmentação e atuação para os públicos selecionados de acordo com a renda.

Quadro 6 - Faixas de atendimento dos Programa Par e Pró-Cred da COHAB/PA.

PROGRAMAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR)	Até 5 S.M.	Programa da CEF em convênio com governos estaduais e municipais para a produção de unidades habitacionais através da compra do terreno e projeto com posterior arrendamento residencial.	COHAB/PA
PRÓ-CRED	6 a 20 S.M.	Programa da CEF para a implantação de conjuntos habitacionais utilizando como sistema de pagamento a chamada carta de crédito.	COHAB/PA

Fonte: Elaboração autoral com base em dados de Pinheiro *et al* (2007); Leão, Lima (2023).

Ao longo da vigência do PMCMV, por meio da Lei 11.977/2009, o critério de acesso ao programa foi estabelecido com base na renda bruta familiar mensal, sendo as faixas utilizadas para definir o tipo de subsídio, a fonte de financiamento (como o Fundo de Arrendamento Residencial ou o FGTS) e as condições de pagamento das unidades habitacionais. Os limites de renda de cada faixa foram periodicamente ajustados, elevando o teto de enquadramento e permitindo a inclusão de famílias com capacidade de pagamento ligeiramente superior na Faixa 1, visando abranger um número maior de famílias e se adaptando à dinâmica econômica e inflacionária do país ao longo dos anos.

A tabela a seguir explicita essas alterações, apresentando a evolução dos valores de renda que definiram cada faixa desde o início do programa.

Tabela 01: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Atual (2019)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Elaboração autoral com base em dados do Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, 2020.

A tabela apresentada ilustra a evolução dos limites máximos de renda familiar mensal permitidos nas diferentes fases do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entre os anos de 2009 e 2019. Observa-se um aumento gradativo dos limites de renda permitidos em todas as faixas ao longo das fases implementadas pelo programa.

No entanto, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua primeira versão, reproduziu em Belém a tendência nacional: a maior parte das unidades concentrou-se nas Faixas 2 e 3, enquanto a produção para a Faixa 1 (até R\$ 1.800,00) permaneceu residual, quase sempre em terrenos periféricos de baixo custo ou doados entre 2009 e 2014 (Silva, 2021).

Até julho de 2013, a Caixa Econômica Federal não registrava, nenhum empreendimento aprovado para o segmento de 0 a 3 salários mínimos no município, evidenciando a dificuldade de acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS) frente à alta demanda das faixas solváveis (Leão, Lima, 2023). Mesmo quando o PMCMV previa que 40 % das unidades deveriam atender as rendas mais baixas, estudos indicam que apenas 30 % dos empreendimentos na Região Metropolitana de Belém foram efetivamente direcionados a esse público (Lima et al 2013).

Em síntese, a política habitacional paraense, ao longo das décadas, manteve a seguinte estrutura: a maior proporção de unidades continuava destinada a faixas com maior solvência, enquanto as famílias de rendas mais baixas enfrentavam altas barreiras de acesso, insuficiência de oferta e processos seletivos opacos. A combinação de preços fundiários ascendentes, mecanismos financeiros excludentes e gestão pública limitada intensificou a seletividade espacial e aprofundou a desigualdade no direito à moradia.

Diante desse quadro, torna-se imprescindível examinar se a Lei nº 14.620/2023, que reformula o Programa Minha Casa, Minha Vida, introduz critérios e diretrizes mais rigorosos capazes de corrigir essas distorções. A comparação que seguirá, portanto, não é mero exercício formal metodológico: ela representa oportunidade de verificar se o novo marco legal enfrentará, de modo efetivo, as limitações históricas que relegaram às camadas populares condições de moradia precária, que fragmentaram ainda mais o tecido urbano de Belém.

5.5.4 Condições de infraestrutura e habitabilidade

A precariedade da infraestrutura urbana tem condicionado, historicamente, a qualidade de vida nos empreendimentos habitacionais de Belém e Região Metropolitana e nas habitações do mercado informal. Conforme levantamento de Samauma (2025), Belém e os municípios do

seu entorno figuram entre as concentrações urbanas brasileiras com maior proporção de moradores em favelas e assentamentos sem regularização fundiária.

Nas áreas de produção formal periférica, registrou-se uma defasagem recorrente entre a entrega das unidades e a implantação efetiva de saneamento, drenagem, transporte e equipamentos públicos, em um descompasso que comprometia a plena integração dessas moradias ao tecido urbano (Silva, 2021).

O “sonho da casa própria”, percebido pela população de baixa renda como meta difícil de alcançar, explicava a receptividade dos beneficiários aos empreendimentos habitacionais de interesse social, mesmo quando os projetos apresentavam fragilidades de qualidade ou localização. Isso acontecia, pois a posse do imóvel conferia não apenas status, mas também a sensação de segurança diante do histórico de remoções forçadas que marcaram intervenções urbanas na capital paraense (Leão, 2023).

Nos conjuntos erguidos pelo PMCMV, a qualidade construtiva manteve-se atrelada a um padrão rebaixado para as faixas de renda mais baixas: áreas úteis reduzidas, acabamento mínimo e ausência de dispositivos de acessibilidade. A inserção urbana desses empreendimentos também foi problemática, pois muitos loteamentos foram implantados em glebas afastadas, onde a rede viária era fragmentada e sem pavimentação, dificultando o transporte coletivo e o acesso a serviços básicos (Lima et al 2013).

A atuação da COHAB-PA e dos municípios, embora imprescindível na complementação de infraestrutura, revelou fragilidades. De doze empreendimentos analisados pela Caixa Econômica Federal em 2013, nove não dispunham de rede de esgoto no entorno e quatro careciam de abastecimento de água; em cinco deles, a responsabilidade por garantir a infraestrutura ficou a cargo do governo estadual ou das prefeituras. Ademais, em alguns casos, obras de infraestrutura exigidas para a plena operação dos empreendimentos não estavam previstas nos projetos originais da COHAB que foram incorporados ao PMCMV, o que dificultou a entrega efetiva das unidades (Lima et al, 2013).

Paralelamente, nos assentamentos e autoconstruções informais localizados nas “baixadas” os habitantes seguiram expostos a alagamentos sazonais, ausência de esgotamento sanitário e serviços públicos insuficientes (Tavares, França, 2020). Essa vulnerabilidade, causada pelas inundações, foi ampliada devido a ocupação progressiva das “baixadas”, onde a supressão da vegetação e a construção sucessiva de estivas, palafitas e aterros converteram várzeas naturais em solo impermeável (Fadesp/UFPA, 2024).

As características hidromórficas do território da cidade também cooperam com esse risco de inundação. O estudo da Fadesp/UFPA (2024) demonstrou que quase metade da

superfície emersa de Belém (46,38 %) enquadra-se em alguma classe de suscetibilidade a inundações, com 33,16 % do território classificado em nível alto.

O estudo assinala que as zonas altas e já consolidadas, devido ao elevado grau de impermeabilização, fazem com que o escoamento das águas superficiais se desloque, mais rapidamente, para as áreas baixas, carentes de infraestrutura, agravando os riscos de inundação. A capacidade de absorção de água reduz-se mais de vinte vezes com a retirada da cobertura vegetal, e Belém perde cerca de 50 % de sua vegetação remanescente a cada 15–20 anos, agravando as condições de risco e exigindo políticas de drenagem integradas ao uso e ocupação do solo (Fadesp/UFPA, 2024).

A ocupação histórica das várzeas de Belém transformou áreas naturais de absorção de água em solo impermeabilizado, agravando riscos de inundação nas áreas de baixada onde se concentra a moradia popular (Fadesp/UFPA, 2024).

Ainda segundo o estudo, foi identificado que as inundações são provenientes de 2 vetores; o primeiro diz respeito ao transbordamento gradual de cursos d'água em áreas de planície, potenciadas pela impermeabilização do solo, desmatamento de mata ciliar e ausência de infraestrutura de drenagem; e o 2º refere-se a alagamentos localizados, consequência do colapso dos sistemas urbanos de escoamento durante chuvas intensas (Fadesp/UFPA, 2024).

Segundo a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM, 2021), o processo de aterrar áreas úmidas, canalizar cursos d'água e suprimir rios converteu a água no principal agente de risco para as cidades amazônicas, refletido em inundações, alagamentos e erosões provocadas por marés e enxurradas. Estudos conjuntos da CPRM e da Defesa Civil municipal registraram que os pontos de maior risco se concentram justamente em áreas de moradia precária tanto no continente quanto nas ilhas mais urbanizadas, onde a ocupação popular histórica de terrenos alagáveis, as áreas de “baixadas” desprezadas pelo mercado formal, produziu vulnerabilidades que hoje tendem a se repetir, à revelia do macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de 2008 (Fadesp/UFPA, 2024).

A expansão da cidade por sobre as baixadas promoveu a supressão de vegetação, e ocupação do solo por estivas e palafitas, com o aterro incremental de ruas, posterior aterro de lotes e contenção das águas em canais. O desaparecimento do rio Tucunduba, explica-se pela ocupação do seu leito por palafitas; o reaparecimento do rio acontece por meio de sua canalização, em paralelo ao adensamento da ocupação da área (Fadesp/UFPA, 2024, p. 136)

Em síntese, as evidências apresentadas reforçam o paradoxo que permeia a política habitacional belenense: enquanto a produção de unidades avança quantitativamente, persiste

um déficit qualitativo, sobretudo nas baixadas e em loteamentos periféricos dos programas desenvolvidos.

Esse descompasso entre moradia e infraestrutura não apenas reduziu a habitabilidade das áreas habitadas, como também ampliou riscos ambientais e sanitários para as populações mais vulneráveis. Diante desse quadro, a recente Lei 14.620/2023, que reformula o Programa Minha Casa, Minha Vida, será avaliada na seção seguinte quanto à sua capacidade de incorporar diretrizes específicas para mitigar tais fragilidades: estabelecendo padrões construtivos, critérios de localização mais rigorosos, destinando a liberação de recursos à implantação prévia de redes de saneamento e drenagem, e garantindo mecanismos de fiscalização intergovernamental que assegurem a qualidade urbana dos empreendimentos.

5.5.5 (Des)cumprimento da Função Social da propriedade na produção habitacional em Belém

A Constituição de 1988 subordina a propriedade urbana ao atendimento de sua função social, condicionando esse cumprimento às diretrizes inscritas no Plano Diretor Municipal (PDM), instrumento basilar de ordenação do território (art. 182, § 2º). Em Belém, a Lei nº 8 655/2008 incorporou esse mandamento ao proclamar a função social da propriedade (FSP) como princípio da política urbana, definindo-a segundo formas de uso capazes de promover habitação de interesse social, atividades econômicas relevantes, preservação ambiental e proteção do patrimônio histórico. Todavia, a análise da produção habitacional local revela tensões permanentes entre a norma e a prática (Costa, 2021).

Historicamente, a política urbana e o próprio PDM foram direcionados sobretudo à “cidade consolidada”, materializada pela porção formal e valorizada que concentra disputas do mercado imobiliário, deixando à margem grandes áreas periféricas e os vazios intraurbanos. Tal seletividade favoreceu a incorporação privada da terra, estimulou a retenção especulativa de lotes e edificações ociosas e dificultou a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade com o fim de capturar a valorização gerada por investimentos públicos (Costa, 2021; Fadesp/UFPA, 2024).

Vazios urbanos e imóveis subutilizados, frequentemente mantidos apenas como reserva de valor, travam a expansão equilibrada dos usos urbanos e pressionam a alta dos preços fundiários, violando o pressuposto de que a propriedade deve cumprir função social (Sousa, 2010; Gonçalves, 2018). A persistência de terrenos desocupados, prédios subutilizados ou ociosos evidencia o distanciamento entre a prática fundiária e o princípio constitucional da função social da propriedade. Frequentemente, esses espaços permanecem sem uso produtivo,

servindo como reserva de valorização para seus proprietários, mesmo inseridos em áreas já providas de pavimentação, redes de água, esgoto, energia e equipamentos públicos (Borde, 2012; Souza, 2019).

A contradição torna-se ainda mais explícita diante dos dados do IBGE, que revelam que há mais de 125 mil imóveis não ocupados na Região Metropolitana de Belém, dos quais 70,7 mil somente na capital — número suficiente para suprir o déficit habitacional e ainda gerar excedente (IBGE, 2023).

Ao mesmo tempo, projetos governamentais em áreas ambientalmente sensíveis, orientados por interesses de grande rentabilidade imobiliária ou turística, têm comprometido zonas de preservação e expulsado populações locais, reproduzindo um padrão de descumprimento da FSP. O paradoxo estende-se aos bens tombados do centro histórico. Políticas de “requalificação” costumam privilegiar interesses turísticos ou de mercado, negligenciando a possibilidade de adaptá-los a moradia social; quando ocorre de estarem ocupados informalmente, seus habitantes não têm a posse reconhecida, colocando em xeque a função social desses bens (Andrés, 1998; Picanço, 2009 apud Ramos, Silva, Fischer, 2019).

A inércia do poder público, embora justificada pela necessidade de preservar o patrimônio histórico, acaba por inviabilizar o direito à moradia e comprometer o ordenamento territorial que deveria promover mobilidade, usos complementares e justiça socioespacial. Desse modo, o planejamento urbano reforça assimetrias, mesmo quando o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê a regularização fundiária urbana, inclusive de bens públicos tombados, como condição essencial para o pleno cumprimento das funções sociais da cidade (Ramos, Silva, Fischer, 2019).

A não mobilização ativa dos instrumentos eficazes contra a especulação (como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos) também explica por que muitos conjuntos habitacionais foram lançados em glebas periféricas desprovidas de infraestrutura, enquanto lotes bem servidos no tecido central permaneceram improdutivos. Desse modo, a lógica do mercado sobrepõe-se à finalidade pública, contrariando o comando constitucional de que toda propriedade deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Em síntese, ainda que o ordenamento jurídico de Belém reconheça a função social da propriedade, sua aplicação na produção habitacional permanece restrita. Vazios urbanos persistentes, especulação fundiária, imóveis tombados subutilizados e um planejamento voltado a segmentos de maior renda evidenciam um descumprimento sistemático desse princípio. Diante do problema de pesquisa (averiguar se a reformulação do Programa Minha Casa, Minha

Vida efetiva ou não o direito à moradia digna) e do objetivo geral de comparar os marcos legais de 2009 e 2023, torna-se determinante examinar se as normas atuais sobre a função social da propriedade oferecem mecanismos capazes de enfrentar esses desafios em Belém e em outras cidades brasileiras.

5.5.6 Mecanismos de Financiamento em Belém

A trajetória do financiamento habitacional em Belém revela um histórico de seleção socioeconômica amplamente condicionado às lógicas dos instrumentos financeiros vigentes e da capacidade de solvência do comprador. Com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ancorado no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e nas cadernetas de poupança, oferecia crédito a juros subsidiados, mas exigia prestações que não podiam comprometer mais de 30% da renda familiar. Tal regra favoreceu o mercado econômico (3 a 6 salários mínimos) e o mercado médio (acima de 6 salários mínimos), que concentraram os maiores volumes de unidades e os investimentos em infraestrutura, sobretudo dentro da Primeira Légua Patrimonial ou nos corredores viários recém-abertos (Leão, Lima, 2023).

Inicialmente, o mercado popular, delimitado a famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos e atendido pelas COHABs ou pelo próprio BNH, sofreu um deslocamento para cima, na década de 1980, com o teto ampliado para 5 salários mínimos, reduzindo ainda mais a escala de atendimento aos estratos de menor renda. Isso evidenciava a dificuldade de financiamento enfrentada pela população realmente de baixa renda, que raramente conseguia comprovar renda formal ou suportar prestações indexadas pela inflação (Silva, 2021; Leão, Lima, 2023).

Com a extinção do BNH, no final da década de 1980, a crise de inadimplência, a escassez de repasses federais e as pressões neoliberais por eficiência levaram diversas COHABs a encerrar atividades. A COHAB-PA, entretanto, preservou-se focando nos servidores públicos estaduais, viabilizando conjuntos financiados pela Caixa através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e PRÓ-CRED, cuja cobrança em folha de pagamento minimizava o risco de inadimplência e, novamente, privilegiava segmentos de renda mais estável. Essas linhas de crédito mais vantajosas, com subsídios diretos, prazos longos e seguro habitacional, fluíam para projetos garantindo liquidez ao agente financeiro, consolidando áreas valorizadas e o adensamento vertical nas regiões já urbanizadas (Silva, 2021).

Este redirecionamento reafirmou a histórica preferência por segmentos com renda estável e deixou novamente as famílias de baixa renda às margens do sistema habitacional

formal, direcionadas a glebas periféricas ou dependentes de doações de terreno, reforçando a exclusão territorial (Lima *et al*, 2013).

No início da década de 2000, o setor imobiliário brasileiro ingressou em um ciclo de intensa financeirização, estimulado pela abertura de capital das grandes incorporadoras e pela ampliação do uso do FGTS para famílias até três salários-mínimos. Esse contexto gerou um boom de moradias voltadas à faixa de três a dez SM, impulsionando o chamado segmento econômico da produção habitacional. A elevada desigualdade salarial, contudo, continuou limitando o acesso ao crédito para as camadas populares, lacuna parcialmente endereçada a partir de 2009 com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que alocou recursos do Fundo de Arrendamento Residencial à Faixa 1 (até 3 SM) e manteve o FGTS nas faixas superiores (Leão, Lima, 2023).

Ainda assim, Belém, que concentrava 63 % do déficit habitacional metropolitano, não contratou empreendimentos da Faixa 1 até 2013. Nesse ínterim, quase todos os projetos aprovados pertenciam às Faixas 2 e 3 e se localizaram no eixo da Avenida Augusto Montenegro, área de expansão marcada por carências de infraestrutura. A entrada efetiva da Faixa 1 somente ocorreu após a Lei 9.014/2013, que instituiu o “Programa Viver Belém – Minha Casa Minha Vida” e flexibilizou parâmetros urbanísticos a fim de atrair o setor privado (Silva, 2021, Leão, Lima, 2023).

Leão (2023) assinala que, embora o programa municipal Viver Belém tenha sido lançado tardiamente, a execução local do PMCMV apresentou um resultado singular: o município entregou 10.420 unidades habitacionais para a Faixa 1, número que superou as 4.686 unidades destinadas ao chamado segmento econômico (Faixas 1,5, 2 e 3), indicando uma priorização atípica das famílias de menor renda em relação às faixas de mercado tradicionalmente mais atendidas (Leão, 2023), como se observa na tabela abaixo:

Tabela 2 - Unidades Contratadas por ano PMCMV no município de Belém, 2021.

Ano	Faixa 1			Total Faixa 1	FGTS				Total FGT S	Total
	Entid .	Far	Rura l		Prod. /Estoqu e	Faix a 1,5	Faix a 2	Faix a 3		
2009	0	0	0	0	39	0	373	112	524	524
2010	0	0	0	0	363	0	608	216	1.187	1.187
2011	0	0	0	0	0	0	41	6	47	47
2012	0	0	0	0	214	0	113	27	354	354
2013	324	4.174	0	4.498	439	0	237	108	784	5.282
2014	0	4.864	98	4.962	0	0	11	4	15	4.977
2015	0	0	0	0	178	0	139	46	363	363
2016	0	0	0	0	28	0	60	106	194	194
2017	0	0	0	0	27	0	88	107	222	222
2018	0	960	0	960	12	56	26	30	124	1.084
2019	0	0	0	0	199	100	225	90	614	614
2020	0	0	0	0	256	0	0	2	258	258
TOTAL	324	9.998	98	10.420	1.755	156	1.921	854	4.686	15.106

Fonte: MDR, 2021; Leão, 2023

No entanto, a produção expressiva da faixa 1 não conseguiu romper com a dispersão periférica nem o déficit de serviços urbanos nos empreendimentos inaugurados. Nesse contexto, o problema de pesquisa (averiguar se a reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida rompe ou perpetua essas distorções) e o objetivo geral de comparar as Leis 11.977/2009 e 14.620/2023 tornam-se cruciais. Somente à luz das novas diretrizes legais será possível avaliar se os instrumentos de financiamento, os critérios de localização e os dispositivos de controle social agora propostos são capazes de redirecionar, de forma integrada, investimentos para as famílias de baixa renda, associados à infraestrutura e moradia e, por fim, enfrentar o círculo vicioso de exclusão que marca a dinâmica urbana da capital paraense.

5.5.7 Cenário atual do déficit habitacional e projeções

A leitura integrada da trajetória habitacional de Belém revela permanências estruturais, contradições normativo-institucionais e especificidades territoriais amazônicas que corroboram com a manutenção do déficit habitacional e desigualdade urbana. Persistiram, ao longo de diferentes ciclos programáticos (BNH, PAC, PMCMV), padrões de *seletividade locacional* que

alocaram empreendimentos destinados a segmentos de maior renda em áreas valorizadas e empurraram e mantiveram famílias de baixa renda nas “baixadas” ambientalmente vulneráveis e carentes de serviços e infraestrutura.

De acordo com os dados mais recentes do IBGE (2023) e do Plano Plurianual (PPA 2022–2025), o município de Belém contabiliza 83.964 pessoas vivendo em situação de moradia precária ou inadequada, além de um déficit habitacional estimado em 92.194 unidades em 2021, com projeção de crescimento para 94.630 unidades em 2022. Esse número representa um crescimento expressivo de aproximadamente 30% em comparação ao déficit registrado em 2010, que era de 69.203 unidades. Apesar da elevação contínua da demanda por moradia, a meta de redução do déficit habitacional prevista no PPA 2022–2025 foi 2% inferior à meta estabelecida no plano anterior.

Essa redução evidencia o descompasso preocupante entre o diagnóstico da situação habitacional e as ações previstas pelo poder público municipal. Além disso, no mesmo plano, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), responsável pela formulação e execução da política habitacional em Belém, enfrenta graves limitações estruturais que comprometem a efetividade da sua atuação.

Criada pela Lei Municipal nº 7.865/1998, a SEHAB encontra-se, segundo informações do PPA 2022-2025, sofrendo os impactos do sucateamento de sua estrutura funcional, tanto em termos administrativos quanto de recursos humanos, de modo que a infraestrutura atualmente disponível não comporta a elevada demanda de atendimentos diários, que ultrapassam 100 pessoas por dia. Se acumulam, no banco de dados da secretaria, mais de 150.000 (cento e cinquenta mil) famílias cadastradas aguardando a oportunidade de acessar uma unidade habitacional (PPA 2022- 2025).

Os dados do Instituto de Água e Saneamento (2022) reforçam o diagnóstico crítico das condições urbanas e sanitárias de Belém. Embora o abastecimento de água atinja cerca de 95% da população de Belém (índice acima da média nacional e estadual) ainda existem mais de 58 mil pessoas sem conexão domiciliar. Outrossim, o esgoto de mais de um milhão de pessoas (80,12% do número de habitantes) não é coletado e mais de 150.000 (cento e cinquenta mil) cidadãos vivem sem coleta de lixo na cidade de Belém. Outro fator preocupante são as mais de 14.000 (catorze mil) unidades localizadas em áreas de risco de inundação, destacando a vulnerabilidade ambiental e a ausência de sistemas estruturados de alerta hidrológico.

A precariedade habitacional é aprofundada ainda pela presença significativa de favelas e ocupações irregulares, com 214 identificadas pelo Censo de 2022 na capital paraense. As maiores e mais populosas situam-se predominantemente em baixadas alagáveis, com

infraestrutura precária e historicamente ocupadas por grupos vulneráveis como indígenas, ribeirinhos, população negra e refugiados da floresta (Samauma, 2025; IBGE, 2022).

Os entraves financeiros e operacionais explicitados pelo PPA 2022-2025 são também críticos. Destacam-se as paralisações ou atrasos de obras habitacionais iniciadas pelo PAC, como Paracurí, Vila da Barca, Newton Miranda e Portal da Amazônia, que acumulam prejuízos anuais da ordem de R\$ 3,9 milhões com auxílio-aluguel para cerca de 700 famílias deslocadas e gastos adicionais com aditivos contratuais que chegam a R\$ 700 mil anuais (PPA 2022-2025). Similarmente, empreendimentos habitacionais da primeira versão do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), como o Viver Mosqueiro e Viver Val-de-Cans, encontram-se paralisados ou ocupados irregularmente, exigindo aproximadamente R\$ 20 milhões para sua conclusão, valor inicialmente suportado pelo orçamento municipal, já comprometido com políticas compensatórias (PPA 2022-2025).

Além disso, o PPA evidencia a falta de transparência nos processos de conclusão e sorteio de unidades habitacionais da gestão anterior, dificultando o controle social sobre a política pública e a insuficiência de verbas destinadas a programas emergenciais. O plano exemplificou essa limitação orçamentária com a discreta atuação do Cheque Moradia Municipal que, em 2020, dispunha de apenas R\$ 100 mil, valor considerado irrisório frente à demanda (PPA 2022-2025).

Outro entrave crônico é a não implementação da Lei nº 8.960/2012, que institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação para famílias de baixa renda. A ausência desse instrumento, que deveria garantir apoio técnico gratuito para projetos e construções de habitação de interesse social, contribui diretamente para a autoconstrução desassistida, o crescimento das moradias precárias e, por consequência, a ampliação do próprio déficit qualitativo.

Dessa forma, o crescimento do déficit habitacional em Belém reflete não apenas a insuficiência de investimentos públicos, mas também a lógica de urbanização excludente que tem perpetuado desigualdades sociais e territoriais. A fragilidade institucional da política habitacional e a incompatibilidade entre diagnóstico e metas orçamentárias tornam o cenário atual preocupante, demandando uma revisão profunda das estratégias e prioridades governamentais para o setor.

Com o objetivo de facilitar a compreensão do cenário analisado, apresenta-se, a seguir, um quadro síntese contendo os principais indicadores urbanísticos e habitacionais do município de Belém, no período de 2010 a 2023, conforme discutido no tópico em curso.

Quadro 7 -Indicadores urbanísticos e habitacionais do município de Belém (2010–2023)

Indicador	Quantidade	Fonte
População sem acesso à rede pública de água	≈ 58.000 pessoas	Instituto de Água e Saneamento (2022)
População sem coleta de lixo	≈ 150.000 pessoas	Instituto de Água e Saneamento (2022)
População sem coleta de esgoto	> 1.000.000 pessoas (80,12%)	Instituto de Água e Saneamento (2022)
Domicílios sujeitos a inundação	> 14.000 domicílios	Instituto de Água e Saneamento (2022)
População em moradia precária ou inadequada	83.964 pessoas	IBGE (2023)
Déficit habitacional em 2010	69.203 domicílios	PPA (2021)
Déficit habitacional em 2021 (RMB)	92.194 domicílios	PPA (2022–2025)
Déficit habitacional em 2022 (RMB)	94.630 domicílios	PPA (2022–2025)
Crescimento do déficit habitacional (2010–2021)	≈ 30%	PPA (2021)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Instituto de Água e Saneamento (2022); IBGE (2023); PPA (2021); PPA (2022–2025).

O quadro apresenta os principais dados referentes ao saneamento, à precariedade habitacional e ao déficit de moradias na cidade de Belém entre os anos de 2010 e 2023, evidenciando a carência de infraestrutura urbana básica e a persistência de condições de vulnerabilidade social e ambiental no território.

A análise da política habitacional em Belém evidencia que os principais desafios identificados no plano nacional, como a priorização de faixas intermediárias de renda, a localização periférica dos empreendimentos, a desarticulação entre produção habitacional e infraestrutura urbana, e a fragilidade institucional dos entes locais, se reproduzem de forma acentuada no contexto municipal. As permanências estruturais observadas, como a reprodução da lógica de valorização fundiária e a invisibilização das demandas da população mais vulnerável, revelam a persistência de um modelo de provisão habitacional marcado por viés mercantil e baixa sensibilidade social.

Além disso, as especificidades locais, como o histórico de ocupação das áreas de baixada, o espraiamento desordenado da malha urbana e a desestruturação da Secretaria Municipal de Habitação, acentuam a precariedade das respostas públicas e expõem as contradições entre o discurso normativo e a realidade da execução. A falta de integração entre os programas federais (PMCMV e PAC) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

(SNHIS), aliada à ausência de planejamento e participação efetiva, compromete a efetividade da política no território belenense.

O estudo da política habitacional em Belém evidencia que os principais desafios identificados no plano nacional - priorização de faixas intermediárias de renda, localização periférica dos empreendimentos, desarticulação entre produção habitacional e infraestrutura urbana, e fragilidade institucional dos entes locais - se reproduzem de forma acentuada no contexto municipal. As permanências estruturais observadas, como a reprodução da lógica de valorização fundiária e a invisibilização das demandas da população mais vulnerável, revelam a persistência de um modelo de provisão habitacional marcado por viés mercantil e baixa sensibilidade social.

Além disso, as especificidades locais, como o histórico de ocupação das áreas de baixada, o espraiamento desordenado da malha urbana e a desestruturação da Secretaria Municipal de Habitação, acentuam a precariedade das respostas públicas e expõem as contradições entre o discurso normativo e a realidade da execução.

Esses elementos confirmam que a superação do déficit habitacional e a realização do direito à moradia exigem mais do que programas de financiamento: demandam o fortalecimento da gestão pública, a articulação entre escalas de governo e o compromisso com princípios constitucionais e urbanísticos.

A partir dessa leitura crítica e na sistematização das fases anteriores, o próximo capítulo se dedicará a examinar, em profundidade, os marcos legais que estruturam o Programa Minha Casa Minha Vida, comparando a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023, para avaliar se, no plano jurídico-formal, há avanços normativos efetivos que apontem para uma política habitacional mais justa, equitativa e territorialmente integrada.

6 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS LEIS Nº 11.977/2009 E Nº 14.620/2023

A presente seção tem por objetivo realizar uma análise comparativa entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023, que regulamentam, respectivamente, a primeira e a atual fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e responder à questão central da pesquisa: a nova configuração do PMCMV, instituída pela Lei nº 14.620/2023, contribui efetivamente para a concretização do direito à moradia ou perpetua as limitações estruturais que marcaram a implementação da Lei nº 11.977/2009?

A análise será conduzida com base em uma abordagem qualitativa, orientada pelo método dedutivo e operacionalizada por meio da técnica de análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011). As categorias analíticas utilizadas foram definidas a partir da literatura crítica sobre a política habitacional e dos principais eixos de crítica ao modelo original do programa, sendo elas: (i) localização dos empreendimentos; (ii) critérios de financiamento; (iii) promoção da função social da propriedade e da moradia; (iv) condições de habitabilidade; e (v) critérios de acesso.

A leitura comparativa dos dispositivos legais identifica avanços, permanências e lacunas à luz dos fundamentos constitucionais do direito à moradia, do conceito de moradia digna, da função social da propriedade e dos princípios do Estatuto da Cidade. Trata-se de análise normativa crítica voltada a aferir se a nova legislação aproxima a política habitacional de sua finalidade — promover o direito à moradia, sobretudo para a população de baixa renda — e se reorienta a maior política habitacional do país para um modelo mais justo, inclusivo e territorialmente integrado ou, ao contrário, preserva os limites estruturais da versão anterior do programa.

Considerando as críticas consolidadas à operacionalização do programa, torna-se salutar examinar em que medida a nova legislação promove avanços ou permanece atrelada a um modelo que, embora tenha ampliado o acesso à moradia, não garantiu plenamente o direito à moradia digna para a população de baixa renda.

Para a consecução desta análise, o presente estudo se estrutura em um conjunto de critérios que refletem as principais mudanças legislativas e os pontos mais criticados da vigência anterior do PMCMV. Primeiramente, a localização dos empreendimentos será examinada para verificar se a nova legislação estimula o rompimento com o padrão histórico de periferação, promovendo uma política habitacional que não se limite à produção de unidades, mas que atue como instrumento de justiça social e integração do espaço urbano. Em segundo lugar, o modelo de financiamento será avaliado, abrangendo a atuação do sistema

bancário, as taxas de juros e os subsídios, a fim de dimensionar seu impacto sobre o acesso à moradia para as camadas populares.

O terceiro ponto de análise reside no grau de aderência da nova lei ao princípio da função social da moradia, elemento essencial para que o direito à habitação seja compreendido como um componente intrínseco da cidadania urbana. O quarto critério de a ser verificado refere-se à atenção conferida pelo programa às condições de habitabilidade das unidades habitacionais, buscando identificar avanços normativos nesse aspecto crucial, e, por fim, os critérios de acesso ao programa e eventuais alterações. A partir dessa estrutura que será possível avaliar, com maior precisão, se a nova fase do PMCMV representa uma reorientação efetiva da política habitacional brasileira em direção a um modelo mais justo, democrático e, sobretudo, comprometido com a inclusão social.

6.1 Críticas estruturais ao PMCMV (2009 – 2019)

Para compreender os fatores que levaram à reformulação normativa do Programa Minha Casa Minha Vida em 2023, é necessário revisitar as principais críticas estruturais dirigidas à sua primeira fase (2009–2019). Dada a amplitude do Programa Minha Casa, Minha Vida, não foram incomuns, ao longo dos anos, análises críticas sobre sua concepção e implementação. Contudo, é fundamental reconhecer que tais críticas não anulam os avanços proporcionados pelo programa, tampouco desconsideram a complexidade dos desafios enfrentados por uma política habitacional que se propôs a enfrentar o déficit habitacional em escala nacional, atenta às especificidades regionais, sociais e econômicas.

Os obstáculos estruturais e financeiros para consolidar uma política habitacional que vá além da simples oferta da unidade física, e que incorpore a promoção do direito à moradia digna, com acesso a serviços essenciais e condições adequadas de cidadania, são significativos. Nesse contexto, a seguir serão destacados alguns pontos de contradição e limitações observados na atuação do programa entre os anos de 2009 e 2019.

Dentre as críticas mais recorrentes ao PMCMV destacam-se dois aspectos centrais que constituem os principais focos de contradição a serem analisados neste estudo comparativo. O primeiro refere-se à localização dos empreendimentos e ao alto custo da terra, atrelado à predominância da propriedade privada como base da política habitacional, o que acarreta soluções onerosas e intensifica a segregação socioespacial. O segundo diz respeito à forma de concepção e gestão dos empreendimentos, marcada pela lógica da produção capitalista aplicada

à política social, o que gera uma tensão estrutural entre os interesses do mercado e os princípios do direito à moradia.

Tais elementos se colocam em dissonância com os objetivos declarados de promoção do acesso à moradia digna. As primeiras críticas a serem examinadas referem-se ao primeiro elemento apontado anteriormente, relacionado à localização dos empreendimentos e à estrutura fundiária. Nesse sentido, Volochko (2018) destacou que por meio do PMCMV, o Estado contribuiu para a reprodução imobiliária e financeira, ao facilitar a valorização e a ocupação de áreas periféricas das regiões metropolitanas, instrumentalizando a condição de pobreza em favor das estratégias do setor privado em prol da acumulação capitalista.

Nesse mesmo norte, Rolnik (2015) reconheceu que o PMCMV trouxe a habitação para o centro da agenda urbana e ampliou subsídios federais, mas sustentou que a implantação dos empreendimentos reproduziu uma urbanização excludente, sobretudo nas regiões metropolitanas, com localização periférica, infraestrutura precária e reforço de padrões históricos de segregação socioespacial.

A autora ressalta que a escolha dos terrenos, por parte das empresas, foi guiada pela rentabilidade, com base no preço do solo, custo do metro quadrado e taxa de retorno. Buscavam-se, assim, áreas “periféricas o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação da operação” (Rolnik, 2015, p. 133; Pacheco, 2022).

A norma exigia que o terreno estivesse inserido dentro da malha urbana ou em áreas de expansão, no entanto, a definição dessas áreas era de competência dos entes subnacionais, que podiam alterar e flexibilizar a delimitação para que determinado empreendimento fosse enquadrado dentro dos critérios normativos (SECAP, 2020). Esse padrão, frequentemente chancelado pela Caixa Econômica, trouxe limitações à política enquanto instrumento de redução das desigualdades socioespaciais (Jesus, 2023).

Assim, mesmo tendo impulsionado o setor da construção civil e gerado empregos, não significa que tenha logrado o êxito desejado no seu objetivo social - habitacional. A ênfase na produção em massa, descolada de um planejamento urbano estruturado, comprometeu o alcance social do programa (Pacheco, 2022).

Nesse norte, Maricato (2011) apontou que o aumento dos investimentos em habitação, promovido pelo PMCMV, desacompanhado das alterações estruturais necessárias na base fundiária, resultou em um expressivo aumento dos preços de terras e imóveis após o início do programa.

Assim, o desenho institucional do PMCMV se afastou de diretrizes fundamentais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Ao minimizar o papel do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o PMCMV concentrou a dinâmica decisória nas mãos do setor privado, sob a justificativa de promover maior agilidade burocrática (Cardoso *et al.*, 2015).

Com isso, empresas construtoras e incorporadoras passaram a desempenhar papel central não apenas na produção física das moradias, mas também na definição estratégica de elementos fundamentais além da localização dos empreendimentos, como a tipologia construtiva, número de unidades, qualidade dos materiais utilizados e até a faixa de renda a ser atendida (Marguti, 2018).

Outro aspecto importante na análise do Programa Minha Casa, Minha Vida diz respeito aos padrões de habitabilidade das unidades produzidas. Ao longo da atuação do programa, estudos técnicos apontaram configuração monótona e repetitiva, sem elementos de paisagismo adequado, além de problemas com conforto térmico e acústico, e o não atendimento a especificidades climáticas regionais (SECAP, 2020).

Também é fundamental observar a diversidade dos perfis familiares atendidos, cujas composições e necessidades variam significativamente e nem sempre foram contempladas no planejamento e na execução dos empreendimentos habitacionais (Nisida, *et al.*, 2015). Defeitos construtivos também foram problemas pelo Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 65/2015, da Controladoria-Geral da União. O relatório constatou que quase metade das unidades habitacionais avaliadas apresentou algum tipo de problema ou incompatibilidade em relação às especificações técnicas e quantitativos previstos em projeto. As inconformidades mais recorrentes estavam associadas a falhas em ambientes expostos à umidade, como trincas, fissuras, infiltrações e vazamentos (SECAP, 2020).

O predomínio e poder decisivo do mercado e dos interesses dos agentes privados envolvidos na execução dos empreendimentos, resultou, frequentemente em problemas relacionados à qualidade das construções. Diversas unidades apresentaram vícios construtivos, uso de materiais de baixa qualidade e desrespeito às especificações mínimas exigidas pelo próprio programa. Em muitos casos, as normas técnicas não foram observadas, gerando não apenas prejuízos à durabilidade das moradias, mas também impactos ambientais significativos. Esses fatores comprometeram a efetividade e a sustentabilidade da política habitacional implementada, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014).

Essa tendência destacou o protagonismo da iniciativa privada, que operava com riscos reduzidos e sem arcar com os custos típicos da incorporação imobiliária, buscando não apenas

o lucro decorrente da construção das unidades, mas também ganhos adicionais associados à valorização da terra e evidenciou o limitado papel dos municípios, restrito, em grande medida, à mera indicação dos beneficiários da Faixa 1, enquanto as decisões fundamentais, como a localização dos empreendimentos e o projeto arquitetônico das unidades, foram designados para os agentes privados (Marguti, Aragão, 2016; Cardoso, Aragão, Jaenisch 2017).

A fragilidade institucional e regulatória dos entes subnacionais, especialmente os municípios, que detinham pouca autonomia na definição da localização dos empreendimentos da Faixa 1 corroborou com isso. Esse arranjo institucional reforçou duas críticas ao programa: o favorecimento do setor privado, que absorveu volumes expressivos de recursos públicos, e o predomínio da lógica empresarial na produção da moradia social (Jesus, 2023). Esse processo, identificado por Rolnik (2019) como um “efeito colateral” do programa, enfraqueceu um de seus principais vetores declarados: o da inclusão social.

Ramos e Noia (2016) apontaram críticas à forma como os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida foram alocados, destacando a possibilidade desses investimentos serem direcionados a outros segmentos, sem a devida priorização da habitação de interesse social. Segundo os autores, esse deslocamento poderia comprometer o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade econômica, especialmente diante do foco em modalidades destinadas a beneficiários com renda mais elevada, o que, por sua vez, dificultava o alcance das metas estipuladas para a execução do programa.

A distribuição de unidades produzidas por faixa de renda também foi alvo de críticas por diversos autores, entre eles Maricato (2011), que apontou a tendência do programa em reproduzir antigos equívocos do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), ao direcionar parte significativa dos recursos públicos para faixas de renda que, embora excluídas pelo mercado formal, não compunham o núcleo mais vulnerável do déficit habitacional.

Tabela 3 - Distribuição das contratações e entregas por faixa de renda no PMCMV entre 2009 e 2020

Faixa	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1*	1.910.503	1.507.365	97,4
Faixa 1,5	156.626	156.626	19,2
Faixa 2	3.130.805	3.130.805	361,4
Faixa 3	367.611	367.611	58,1
Em produção/estoque	510.159	0	15,1
Total	6.075.704	5.162.407	552,8

Fonte: CMAP (2020).

Legenda: As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas).

A tabela apresentada tem como objetivo demonstrar, de forma visual e didática, a discrepância entre o perfil do déficit habitacional brasileiro e a distribuição efetiva das contratações e entregas habitacionais realizadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) entre os anos de 2009 e 2020. Embora a Faixa 1 represente a parcela da população em maior vulnerabilidade social, responsável por mais de 60% do déficit habitacional no país (SECAP/ME, 2020; CMAP, 2020), foram contratadas pouco mais de 1,9 milhão de unidades para esse grupo, com 1,5 milhão efetivamente entregues e um valor contratado de R\$ 97,4 bilhões. Em contrapartida, a Faixa 2 recebeu mais de 3,1 milhões de unidades e concentrou R\$ 361,4 bilhões em valor contratado, quase quatro vezes o volume financeiro da Faixa 1, que, pelo menos na letra da lei, era o grupo prioritário do programa.

Segundo os dados da SECAP/ME (2020), o déficit habitacional, por faixa de renda em 2020, estava distribuído da seguinte forma: 61,8% entre as famílias com renda de R\$ 2.000,00; 24,2 % entre as famílias com faixa de renda de R\$ 2.000,01 a R\$ 4.000,00, enquanto as faixas de renda de R\$ 4.000,01 a mais de R\$ 7.000,00 concentravam juntas apenas 14%. Nesse sentido, os dados reforçam a crítica de que, embora o PMCMV tenha previsto subsídios e condições especiais para as faixas de menor renda, sua execução privilegiou os segmentos com maior capacidade de pagamento, ampliando o distanciamento entre a política pública e as necessidades efetivas da população mais pobre.

Vale destacar ainda, a crítica de Jesus, aplicada à regulação jurídica aplicada no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Segundo o autor, contribuiu para a reprodução do espaço urbano conforme os interesses do capital, reforçando a concentração de riqueza e poder político em determinados grupos sociais. De igual modo, favoreceu a expansão patrimonialista das cidades e aprofundou a segregação socioespacial, ao estabelecer, de forma implícita, a posição dos cidadãos dentro de uma hierarquia urbana excludente (Jesus, 2023).

Segundo Pacheco (2022), a análise crítica do espaço urbano gerado pelo programa levanta questionamentos sobre o quanto essa produção habitacional realmente se diferencia da realidade excludente da década de 1970. Embora tenha colocado a habitação no centro da agenda pública, o programa apresentou diversas contradições e enfrentou críticas quanto à sua execução, falta de rigor na fiscalização, e por não conseguir superar o velho modelo de urbanização excludente e segregador na maioria das cidades brasileiras.

O Programa Minha Casa, Minha Vida mostrou-se, segundo os críticos, desalinhado aos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, evidenciando o predomínio da diretriz jurídico-institucional voltada à livre reprodução do capital. Esse desalinhamento resultou na manutenção de elevados índices de imóveis vazios, na persistência do déficit habitacional apesar da produção em massa de unidades, e, sobretudo, na consolidação de um modelo de expansão urbana periférica, característico do urbanismo neoliberal (Jesus, 2023).

6.2 Eixos comparativos entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023

Com base nas críticas sintetizadas no ponto anterior, passa-se à análise normativa comparativa entre os dois marcos legais do PMCMV, estruturada em torno de cinco categorias analíticas previamente definidas. A análise comparativa entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023, que regulamentam respectivamente as duas versões do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), constitui etapa central desta dissertação. A proposta é identificar, com base nos dispositivos legais, quais mudanças foram efetivamente incorporadas na nova formulação do programa e em que medida essas alterações respondem às críticas recorrentes dirigidas à versão original, especialmente no que se refere à promoção do direito à moradia adequada e à superação das limitações estruturais anteriormente identificadas.

O primeiro aspecto a ser examinado diz respeito à localização dos empreendimentos habitacionais no espaço urbano, tema que concentrou parte significativa dos questionamentos feitos à fase inicial do programa. A partir da leitura atenta dos marcos legais, busca-se compreender se a nova legislação rompe com a lógica de periferação adotada anteriormente e se adota critérios mais rigorosos e compromissados com a integração urbana, mobilidade, acesso a serviços públicos e a inserção das famílias beneficiárias nas dinâmicas sociais e econômicas da cidade.

6.2.1 Localização: integração urbana vs periferação

A reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da promulgação da Lei nº 14.620/2023, representa uma oportunidade para reorientar os fundamentos normativos da política habitacional diante das críticas recorrentes às fases anteriores do programa.

Este tópico busca avaliar se a nova legislação incorpora avanços capazes de promover maior integração socioespacial, superando o modelo de produção habitacional orientada pelo

menor custo fundiário, que contribuiu para aprofundar as desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras, por meio da localização dos empreendimentos.

Um primeiro avanço da nova lei está na ampliação da concepção de habitação para uma dimensão ainda mais multifacetada: física, urbanística, fundiária, social, econômica, ambiental, energética e cultural (art. 3º, II). A nova resolução, a partir disso, ultrapassa os objetivos originais propostos em 2009, que estavam significativamente conectados à construção de unidades imobiliárias e o aquecimento da economia nacional (Moreira, Ribeiro, 2016).

A legislação de 2023 também amplia os princípios e diretrizes que orientam o PMCMV a promover o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (art. 2º, VII), com ênfase na integração da moradia com políticas de mobilidade, saneamento, desenvolvimento urbano e segurança (art. 3º, IV e V), reforçando a necessidade do planejamento urbano articulado e comprometido com a inclusão socioespacial.

Destaca-se ainda, o incentivo às políticas fundiárias capazes de assegurar a oferta de terrenos urbanizados a preços acessíveis e com localização estratégica, especialmente para as faixas de menor renda, de modo a não elevar o custo de vida dos beneficiários. A norma procura enfrentar diretamente uma das críticas centrais ao PMCMV: a periferização dos empreendimentos e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais (art. 3º, V, Lei nº 14.620/2023).

A promoção do adensamento urbano adequado (art. 3º, XII) também surge como estratégia relevante para qualificar a localização dos empreendimentos, ao prever a articulação com a rede de transportes e serviços públicos, mitigando a dispersão urbana. Ao enfatizar o adensamento bem planejado, a norma busca corrigir o modelo anterior, que favorecia a expansão horizontal desordenada, resultando em ocupações populares cada vez mais distantes dos centros urbanos, elevando os custos com mobilidade, ampliando a carência de equipamentos públicos e dificultando o acesso a oportunidades de trabalho e acesso à educação e saúde.

Se planejado de forma responsável, o adensamento urbano pode otimizar a ocupação do solo (evitando o espraiamento), reduzir a pressão sobre áreas ambientalmente frágeis no entorno urbano, contribuir com a sustentabilidade, além de facilitar a prestação de serviços públicos, ao promover o uso mais eficiente da infraestrutura já instalada, reduzindo os custos para o Estado e melhorando a qualidade de vida da população (ABRAIN, 2023).

Encontra reforço no art.6 § 9º “Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar: I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos

Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao Programa”.

Além disso, a nova lei cria mecanismos normativos e incentivos urbanísticos direcionados à viabilização da Habitação de Interesse Social (HIS), especialmente para famílias da Faixa 1 (Art. 6º, §5º), com prioridade para estados e municípios que adotarem pelo menos duas medidas previstas no § 13 do art.6º;

- I - o aumento do direito de construir sobre o terreno em que se produzirá a HIS, por meio do Coeficiente de Aproveitamento (CA) específico;
- II - o aumento do direito de construir sobre o terreno em que se produzirá a HIS, por meio do gabarito (andares máximos permitidos para a construção sobre o terreno) específico;
- III - a diminuição da exigência de vagas de estacionamento, dentro dos condomínios, sobre a quantidade de HIS que será produzida;
- IV - a isenção de taxa de outorga onerosa do direito de construir;
- V - a flexibilização da legislação urbanística municipal. (Brasil, 2023).

Essas ferramentas visam ampliar a capacidade dos entes subnacionais de ofertar solo urbanizado bem localizado, sem depender apenas de áreas distantes e com baixo valor fundiário. No entanto, embora a lei avance ao estabelecer requisitos mínimos de localização e infraestrutura, ainda há lacunas importantes a serem preenchidas. A ausência de diretrizes mais explícitas sobre a articulação com os planos diretores municipais, por exemplo, fragiliza o alinhamento do programa com os instrumentos de planejamento urbano já existentes.

Do mesmo modo, a norma não aprofunda critérios relacionados ao zoneamento urbano nem estabelece condicionantes ambientais mais rigorosos que possam assegurar maior sustentabilidade às novas ocupações urbanas.

Em comparação com o marco normativo anterior, os dispositivos da Lei nº 14.620/2023 demonstram progresso na tentativa de assegurar maior qualidade urbana e habitacional às moradias produzidas pelo PMCMV, evitando o isolamento social das unidades habitacionais construídas em áreas desconectadas do restante da cidade. A exigência de localização adequada e de infraestrutura básica representa um avanço em termos normativos e visa proporcionar acessibilidade funcional e territorial, por meio da integração física com sistemas de mobilidade, equipamentos e serviços urbanos essenciais.

Ao incorporar esses elementos, a lei busca reforçar o acesso efetivo às oportunidades urbanas, prevendo o custeio, com recursos do próprio programa, de obras necessárias à implantação de equipamentos públicos (art. 13, VII), para infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação (art. 13, XIX) e para a aquisição de lotes urbanizados que já disponham de pavimentação, terraplanagem e drenagem (art. 13, XVIII).

Adicionalmente, a legislação impõe a responsabilidade às concessionárias e prestadores de serviços de saneamento pela gestão das infraestruturas externas aos condomínios implantados no âmbito do programa (art. 13, § 8º), o que contribui para a efetivação da função pública e social das redes de infraestrutura urbana.

Outro avanço legislativo importante foi a criação de subsídios específicos voltados à qualificação dos empreendimentos habitacionais, conforme previstos no §11 do art. 13 da nova lei. São exemplos o subsídio verde, voltado à adoção de tecnologias sustentáveis e ambientalmente adequadas (art. 13, I); o subsídio localização, que oferece aporte adicional para empreendimentos situados próximos a equipamentos públicos e polos de emprego, plenamente integrados à malha de transporte público (art. 13, II); e o subsídio qualificação, destinado a incentivar a construção de áreas comerciais e equipamentos públicos em conjunto com os empreendimentos habitacionais (art. 13, III).

A maior parte dos avanços técnico-urbanísticos aplicáveis à Faixa 1, cujos recursos são provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no Novo PMCMV foi estabelecida por meio da Portaria MCID nº 725/2023. A normativa estabelece que as UH devem estar situadas preferencialmente em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, previamente definidas no plano diretor ou na legislação urbanística municipal vigente.

No caso das áreas de expansão, a norma exige que sejam contíguas à malha urbana existente e que, em seu entorno, haja disponibilidade de infraestrutura urbana básica num raio de até 300 metros da poligonal do empreendimento (MCID nº 725/2023).

Em síntese, a análise dos dispositivos e diretrizes introduzidos pela Lei nº 14.620/2023 revela um esforço normativo relevante no sentido de corrigir as falhas observadas na legislação e execução anterior, especialmente no que se refere à localização dos empreendimentos habitacionais. Ao priorizar a inserção urbana qualificada, com acesso a serviços, infraestrutura e centralidade, a nova legislação aponta para uma mudança de orientação que, em termos formais, representa avanço importante. No entanto, a avaliação da efetividade dessas diretrizes dependerá dos resultados concretos a serem observados na implementação do programa ao longo do tempo.

A concretização desses objetivos depende não apenas da existência de normas adequadas, mas sobretudo da coordenação eficiente entre os entes federativos, da superação da lógica mercantil na produção habitacional e da ampliação da capacidade institucional de planejamento, fiscalização e controle sobre o uso do solo urbano.

Assim, embora os avanços normativos em localização urbana representem um progresso significativo, sua efetivação depende, fundamentalmente, da articulação com os mecanismos de financiamento habitacional, da alocação adequada de recursos técnicos, financeiros e administrativos, de modo a consolidar o PMCMV como instrumento efetivo de justiça socioespacial e promoção do direito à moradia adequada.

Nesse contexto, torna-se crucial examinar se as transformações no modelo de crédito e subsídios reforçam a orientação integradora da nova legislação ou reproduzem contradições que podem limitar o acesso das camadas populares à moradia bem localizada.

6.2.2 Financiamento habitacional: subsídios, crédito e endividamento

A política de financiamento é um dos elementos estruturantes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e tem impacto direto no alcance do direito à moradia, sobretudo para a população de baixa renda. A habitação, dentre as mercadorias que são consumidas no âmbito privado dos indivíduos é, frequentemente, a mais cara, por isso “exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não possuem tanto dinheiro à vista” (Maricato, 1997, p. 46). Com isso, essa tem sido a forma mais ampla de possibilitar que as camadas mais populares possam acessar essa mercadoria.

As alterações nos mecanismos de crédito, taxas de juros, subsídios e critérios de elegibilidade introduzidas pela Lei nº 14.620/2023, em relação à Lei nº 11.977/2009, revelam uma possível dualidade no redesenho da política habitacional. De um lado, identifica-se um esforço de adaptação às novas condições econômicas, com a intenção de ampliar o alcance social do programa e torná-lo mais eficiente na promoção da inclusão habitacional. De outro, observa-se a manutenção do modelo centrado na aquisição financiada da moradia, o que tende a perpetuar o endividamento das famílias beneficiárias (Lima, Santos, 2024).

Essa estrutura pode comprometer a capacidade do programa de priorizar efetivamente a população em situação de maior vulnerabilidade. A ampliação das faixas de renda atendidas, ao incluir segmentos da classe média, que já possuíam algum nível de inserção no mercado formal, pode desequilibrar a alocação dos recursos públicos, desviando-os daqueles que mais necessitam. Como será demonstrado a seguir, tal movimento implica o risco de distanciamento do objetivo central da política, de garantir o direito à moradia àqueles historicamente excluídos, ao reforçar um modelo que, embora mais abrangente, pode manter as desigualdades no acesso à cidade e aos benefícios da urbanização (Lima, Santos, 2024).

Na primeira versão do PMCMV, as condições de financiamento variavam conforme a faixa de renda, para atender famílias com rendimentos mensais de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Na Faixa 1, que inicialmente incluía famílias com renda máxima mensal de até R\$1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), havia a possibilidade de 90% (noventa por cento) de subsídio no valor do imóvel, com quantitativo restante a ser pago em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais, sem adição de juros, com valor máximo de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) (IPEA, 2009).

A Faixa 2, disponível para pessoas com rendimentos mensais de até R\$ 2.790,00 (dois mil setecentos e noventa reais), previa subsídios de até R\$ 25 mil, com financiamento em até trinta anos. Já na Faixa 3, não havia subsídios diretos, mas as famílias contavam com taxa de juros reduzida em relação ao mercado bancário, além da isenção de taxas e impostos (Rufino *et al.*, 2015). A partir de 2016, foi incluída uma quarta modalidade, a chamada Faixa 1,5, destinada a famílias com renda de até R\$ 2.350,00.

A Caixa Econômica Federal, como principal agente operador, consolidou seu papel central, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) eram as principais fontes de recursos. O financiamento da Faixa 1 era viabilizado por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), o que distinguia essa faixa das demais. Nessa modalidade, não havia cobrança de juros, e a maior parte do valor do imóvel era subsidiada pelo FAR.

De forma geral, o FAR atendia principalmente as regiões metropolitanas e os municípios com população superior a 50 mil habitantes, enquanto a Oferta Pública de Recursos (OPR), sem incidência de juros, abrangia os municípios de menor porte. Já as Faixas 1,5 e 2 utilizavam recursos tanto do FGTS quanto do OGU, com taxas de juros variando entre 5% e 7% ao ano (Balbim; Krause; Lima Neto, 2015).

Os beneficiários enquadrados na faixa 1 do programa deviam realizar o cadastro junto às prefeituras locais e aguardar a seleção por meio de sorteios promovidos pelo Governo Federal. Já para os financiamentos das faixas 2 e 3, os próprios beneficiários tinham a possibilidade de ir, diretamente, ao agente financeiro. A Faixa 3 utilizava recursos do FGTS, enquanto as famílias da Faixa 2 contavam com subsídios complementares ao financiamento.

A concepção geral implicava a inserção do beneficiário em um mecanismo de dívida de longo prazo, com todas as suas implicações. A elegibilidade era definida por faixas de renda, mas a dinâmica de acesso e a capacidade de endividamento da população mais vulnerável já impunham barreiras significativas, tornando, muitas vezes, as menores faixas de renda dependentes quase que exclusivamente dos modelos de atendimento via entidades ou do

FAR/FDS, que tinham maior subsídio e ausência de financiamento direto do beneficiário (Lima, Santos, 2024).

Com a Lei nº 14.620/2023, o PMCMV foi relançado com importantes ajustes no modelo de financiamento, visando ampliar o acesso e, em certa medida, suavizar as condições para os grupos de menor renda. A nova legislação buscou maior progressividade nos subsídios e uma ampliação nas faixas de renda, na tentativa de contemplar um espectro mais amplo de famílias, incluindo, desde a população em situação de rua, até famílias com renda de R\$8.000,00 (oito mil reais).

Com a nova Lei, o programa passou a contemplar famílias com renda de até R\$ 8.000,00 mensais e o teto do valor do imóvel financiável para a Faixa 3 aumentou de R\$264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais) para R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), aumentando a expectativa de que, a partir desse aumento, haja ampliação do número de beneficiários, do número de imóveis a serem financiados dentro do Programa, e um aquecimento da economia por meio da construção civil, geração de empregos e ajustes fiscais (Marchesini, 2025). Além disso, a elevação dos tetos de imóveis amplia o acesso a imóveis maiores e mais adaptados à realidade urbana.

A faixa 1, que enquadra famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais) conta com subsídios de até 95% do valor do imóvel, e dentro das novas condições de financiamento recebeu a redução das taxas de juros. No Norte e Nordeste, a taxa foi reduzida de 4,25% para 4% ao ano; nas demais regiões, caiu de 4,5% para 4,25%, além da possibilidade de desconto na entrada do imóvel, com o intuito de diminuir o valor das parcelas do financiamento (Agência Gov., 2014).

A faixa 2 contempla renda bruta mensal familiar de R\$ 2.850,01 até R\$ 4.700,00 com subsídios de até R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais), com taxas de juros de financiamento variando de R\$ 4,75% a 7% ao ano. E a Faixa 3, se destina a famílias com renda bruta mensal de R\$ 4.700,01 até R\$ 8.000,00, sem subsídios e com taxas que podem chegar a 8,16% ao ano (Agência Gov., 2014).

Em financiamentos rurais, o teto para novas moradias passou de R\$ 55.000,00 para R\$ 75.000,00, enquanto para melhorias habitacionais de unidades já existentes, o valor máximo foi ampliado de R\$ 23.000,00 para R\$ 40.000,00.

O programa prevê ainda o financiamento de até 80% do valor do imóvel e destaca a possibilidade de utilização do saldo do FGTS de todos os integrantes do financiamento para abater parcelas, reduzir valores ou quitar o contrato. O prazo máximo também foi estendido

para 35 (trinta e cinco) anos e ouve a manutenção do critério de comprometimento máximo de 30% da renda familiar combinada para o pagamento das prestações.

No aspecto institucional, a Lei nº 14.620/2023 acabou com a exclusividade da Caixa Econômica como operadora do MCMV e ampliou os agentes financeiros autorizados a operar com recursos do programa. Agora, além da CEF e de bancos públicos, também podem operar bancos digitais, cooperativas de crédito e sociedades de crédito direto, desde que autorizados pelo Banco Central (art. 6º, §16) e que forneçam informações sobre as transferências ao Ministério das Cidades (com identificação do destinatário do crédito) e comprovem que têm pessoal técnico especializado, próprio ou terceirizado. Essa medida expande a oferta de crédito e amplia a capilaridade do programa, promovendo maior competição no sistema.

Sobre as fontes de financiamento do programa, a nova lei apresenta a continuidade de certos instrumentos, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Orçamento Geral da União (OGU), por meio do FAR (zonas urbanas) e do FDS (zonas rurais), para a Faixa 1, e aprovou a suplementação orçamentária do Conselho Curador do FGTS, elevando os recursos destinados à habitação de R\$ 68,1 bilhões para R\$ 96,96 bilhões até 2027. A meta é a contratação de 2 milhões de unidades até 2026, sendo 538 mil unidades financiadas com os recursos suplementares (ABRAIN, 2023). As faixas 2 e 3 seguem financiadas com recursos do FGTS, com subsídios escalonados conforme a renda.

Cabe ressaltar que em 2025, a Portaria Conjunta MDS/MCID/MDHC Nº 4 DE 20/04/2025, estabeleceu orientações e procedimentos para o atendimento de pessoas e famílias em situação e com trajetória de rua pelo PMCMV, em operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, considerando o disposto no inciso VI, do art. 8º, da Lei Nº 14620/2023. Dentre outros procedimentos, a portaria destina 3% das UH financiadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua, com financiamento integral do Governo Federal. A iniciativa inédita vai priorizar 38 municípios, entre eles Belém, incluindo todas as capitais brasileiras e cidades com mais de mil pessoas cadastradas como “sem moradia”, conforme os dados mais atualizados do CadÚnico.

Ainda em 2025, por meio da Portaria MCID Nº 399, o governo elevou ainda mais o valor máximo financiável dos imóveis. Ampliou os limites de renda das demais faixas e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aprovou a criação da Faixa 4 do programa habitacional, contemplando famílias com renda entre R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 12.000,00 (doze mil reais) mensais. A nova categoria financiará imóveis novos e usados de até R\$ 500 mil, com juros de 10,5% ao ano e em até 420 parcelas mensais. Para as

famílias residentes em áreas rurais, o limite de renda bruta familiar é anual, e foi atualizado até R\$ 150 mil por ano.

Em 2025, as taxas de mercado para este tipo de imóveis estão entre 11,5% e 12% ao ano e a expectativa é que a nova categoria possa beneficiar até 120 mil famílias ainda em 2025 e que amplie para 3 milhões o número de unidades habitacionais financiadas até 2026 a somatória de todas as faixas (Agência Brasil, 2025).

O quadro abaixo sistematiza as condições de acesso ao financiamento habitacional urbano no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), conforme as faixas de renda familiar bruta mensal. O modelo está estruturado em quatro faixas, cada uma com limites específicos de renda, teto de financiamento, taxas de juros e subsídios aplicáveis.

Quadro 8: Faixa de renda atualizada MCID N° 399, 2025

FAIXA DE RENDA (ÁREAS URBANAS)	RENDA MENSAL BRUTA (R\$)	LIMITE DE FINANCIAMENTO (R\$)	TAXA DE JUROS AO ANO (% a.a.)	SUBSÍDIO
FAIXA 1	Até R\$ 2.850,00	Até R\$ 264.000,00	Entre 4% e 5%	Subsídio de até 95%
FAIXA 2	R\$ 2.850,01 a 4.700,00	Até R\$ 264.000,00 ou R\$ 350.000,00*	Entre 4,75% e 7%	Subsídio de até R\$ 55 mil + Juros Reduzido
FAIXA 3	R\$ 4.700,01 a 8.600,00	Até R\$ 350.000,00	Entre 7,66% e 8,16%	Sem subsídio + Entrada Facilitada
FAIXA 4	R\$ 8.600,01 a 12.000,00	Até R\$ 500.000,00	Previsto 10%	Financiamento em até 420 parcelas

Fonte: Portaria MCID N° 399, 2025

Com base nas informações da Agência Brasil (2025), o ministro das Cidades, Jader Filho, esclareceu que o financiamento dos imóveis para essa faixa de renda era proveniente da poupança, mas esse cenário foi alterado diante da migração desses recursos para outras aplicações. Diante da saída expressiva de capitais da poupança, o governo federal passou a utilizar recursos do Fundo Social para suprir a demanda por crédito habitacional, combinando fontes de recursos com Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e do Fundo Social do Pré-Sal, com o objetivo de viabilizar R\$ 30 bilhões em financiamentos para famílias nessa faixa de renda.

Com base nessas alterações é inegável que a Lei nº 14.620/2023 e as portarias subsequentes representam um avanço substancial na orientação e execução do Programa Minha

Casa Minha Vida (PMCMV). Essas normativas têm o potencial de atuar como um divisor de águas na política habitacional brasileira, aprimorando aspectos que, ao longo dos anos, geraram significativas contradições. As mudanças podem ampliar a inclusão ao programa e fornecer uma resposta mais adequada às demandas por moradia digna.

No entanto, para além da mera comparação normativa, é imperativo ressaltar que, caso não sejam devidamente articulados e rigorosamente fiscalizados, alguns pontos dessas alterações podem perpetuar incongruências estruturais dentro do PMCMV. Essas incongruências são frequentemente fruto da intrínseca interação do programa com o mercado privado de crédito e o setor da construção civil. A flexibilização da atuação para outros agentes financeiros, por exemplo, embora potencialmente agilize processos e amplie o alcance, exige um monitoramento contínuo para assegurar que os objetivos sociais do programa não sejam preteridos por lógicas estritamente mercadológicas.

Outro desafio inerente ao modelo é a manutenção e o reforço do endividamento das famílias como principal porta de acesso à moradia. Conforme Simoni-Santos (2016), o crédito opera como um elemento central na subordinação do indivíduo à lógica do capital, visto que a dívida se estabelece como um mecanismo social de controle e coerção, capturando e ordenando o trabalho e atuando como instrumento fundamental na acumulação de capital (Lazzarato, 2017; Lima, 2025).

Essa "dinâmica do endividamento" (Lima, 2025, p. 78) expõe os trabalhadores à constante ameaça de perda de seus imóveis devido à inadimplência, uma vez que suas rendas permanecem intrinsecamente vinculadas a mercados de capitais por meio de dívidas securitizadas. O esforço despendido no pagamento de parcelas pode se esvaír com a perda do imóvel, gerando um profundo e, muitas vezes, irreversível impacto na vida dos beneficiários e seus familiares, especialmente das famílias de baixa renda, mais vulneráveis a essa precarização (Simoni-Santos, 2023; Lima, 2025).

Soma-se a isso, no âmbito estrutural do programa, o risco de um desvio da finalidade social para a qual foi criado, afastando-o de sua função distributiva na promoção de justiça habitacional, tornando-o um incentivo ao mercado imobiliário. Esse desvio ocorre quando os recursos públicos passam a ser direcionados, de forma desproporcional, para famílias da classe média que já possuem algum grau de inserção no mercado formal de crédito, em detrimento da população em situação de maior vulnerabilidade social.

Essa conjectura encontra respaldo nos dados da execução do programa entre 2009 à 2020, que concentrou recursos e unidades contratadas na faixa 2. De acordo com o Sistema de Gerenciamento da Habitação do Governo Federal, enquanto a Faixa 1 registrou 1.363.379

contratações e 1.176.020 entregas, com um valor total contratado de R\$ 78,9 bilhões, a Faixa 2 alcançou 3.108.378 contratações (número equivalente ao de entregas) com valores contratados que somaram R\$ 357,8 bilhões.

O desequilíbrio na destinação de recursos do PMCMV foi respaldado pela própria estrutura institucional do programa, para a dinamização dos mercados da construção civil e imobiliário. A atuação do FGTS como principal fonte de financiamento, tal como já ocorria no modelo do extinto BNH, reiterava essa dinâmica, subordinando decisões como “para quem, onde, como e de que forma” se investe em habitação ao imperativo da remuneração financeira do fundo. O resultado prático foi o desprestígio das políticas voltadas às camadas sociais que historicamente concentram o déficit habitacional no Brasil (Jesus, 2023, p. 132).

Com a criação da Faixa 4, mesmo sem subsídios diretos, o risco de concorrência por recursos se intensifica, uma vez que as instituições financeiras, historicamente, tendem a priorizar famílias com menor risco de inadimplência, dificultando ainda mais o acesso à moradia pelas camadas vulnerabilizadas, colaborando com a financeirização da moradia (bem como sua manutenção como ativo financeiro) e a reprodução de desigualdades territoriais e socioeconômicas, especialmente em regiões historicamente desassistidas pela dificuldade de acesso ao crédito.

Ainda que a Faixa 4 contemple imóveis de maior padrão, a pressão sobre novas áreas periféricas tende a inflar os preços dessas regiões, intensificando o que tanto se deseja combater: a especulação imobiliária e espoliação urbana, que, historicamente, recai sobre os corpos mais pobres, que já endividados, habitam as “franjas” da cidade, criando novos espaços construídos (Simoni-Santos, 2023; Lima, 2025).

Logo, as tensões identificadas no modelo de financiamento do PMCMV articulam-se diretamente com questões mais amplas sobre a concepção da função social da moradia e da propriedade urbana. A análise dos dispositivos relacionados ao uso de imóveis ociosos, retrofit e alternativas ao modelo da casa própria revelará se a nova legislação avança na desmercantilização da habitação ou mantém a lógica de valorização imobiliária como eixo estruturante da política.

6.2.3 Função social da moradia e alternativas ao modelo da propriedade individual

A nova configuração normativa do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituída pela Lei nº 14.620/2023, introduziu dispositivos que, embora ainda embrionários, demonstram uma aproximação da política habitacional do cumprimento do princípio

constitucional da Função Social da Propriedade, especialmente ao buscar alternativas aos modelos tradicionais de produção habitacional em áreas periféricas e desintegradas da malha urbana.

Importante destacar que a FSP já constava na legislação de 2009 como um dos fundamentos do programa, ainda que de forma genérica. Contudo, a Lei nº 14.620/2023 elevou esse princípio a uma das diretrizes expressas do PMCMV, ampliando sua abrangência ao incluir também a função social da moradia (Brasil, 2023). Essa ampliação normativa sinaliza uma compreensão mais profunda e atualizada do direito à moradia adequada, que pressupõe não apenas a posse ou propriedade do imóvel, mas sua inserção digna no tecido urbano, com acesso a infraestrutura e serviços.

A nova lei estabeleceu como critério de priorização a seleção de projetos localizados em municípios que efetivamente implementem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com vistas à garantia da função social da propriedade (art. 3º, XIX), reforçando a articulação da política habitacional com o marco legal do planejamento urbana brasileiro de 2001, e conferindo maior efetividade à diretriz constitucional que orienta o uso da propriedade em benefício do bem coletivo, do equilíbrio ambiental e do desenvolvimento sustentável.

A legislação de 2023 também incluiu entre os objetivos do PMCMV o fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas (art. 4º, IV). Ainda que essa diretriz careça de detalhamento operacional, ela representa um avanço na formulação de instrumentos institucionais voltados à efetivação do direito à moradia por meio da ocupação de imóveis vazios, promovendo a função social da cidade (Brasil, 2023).

Outro avanço significativo da nova lei encontra-se no § 19 do art. 32, que autoriza a utilização de imóveis da União para fins de requalificação e posterior destinação à moradia, com exclusividade para famílias da Faixa Urbano 1. O dispositivo busca reduzir a ociosidade de edificações, sobretudo em áreas centrais, e promover a densidade demográfica e a qualificação dos espaços públicos, contribuindo para o cumprimento da função social da propriedade (Brasil, 2023).

A diretriz de destinação social do patrimônio público foi reforçada após o relançamento do PMCMV, com a criação do Programa Imóvel da Gente, instituído pelo Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024. Com esse novo programa, o governo federal visa romper com a prática da venda indiscriminada de imóveis da União (muitas vezes abaixo do valor de mercado) e passa a priorizar seu uso social, voltado ao interesse público, promovendo sua valorização e aproveitamento coletivo.

Segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025), desde a sua implementação, o Imóvel da Gente já viabilizou a destinação de mais de mil imóveis para finalidades como moradias, escolas, unidades de saúde e áreas de preservação ambiental. A proposta representa uma estratégia de requalificação de imóveis abandonados, reforçando o posicionamento da política nacional, voltada à promoção do uso social do patrimônio da União.

Ademais, é importante ressaltar outra novidade incorporada pelo PMCMV; a previsão e incentivo ao uso do retrofit (Art. 3º, XVII) como estratégia de reabilitação urbana. Esse processo consiste na restauração e adaptação de prédios antigos, com vistas a atualizá-los às normas técnicas e legais vigentes, preservando, sempre que possível, sua arquitetura original. A proposta é direcionar edificações degradadas, subutilizadas ou desocupadas, especialmente aquelas localizadas em áreas centrais de grandes cidades brasileiras, para o uso habitacional por famílias beneficiárias do programa.

O artigo 6º, §2º da nova lei estabelece, inclusive, que a União deve repassar, no mínimo, 5% dos recursos do programa para projetos que envolvam retrofit, retomada de obras paralisadas ou execução em municípios com até 50 mil habitantes (Brasil, 2023). Trata-se de uma medida que busca, ao mesmo tempo, promover a FSP e fortalecer a política de reocupação qualificada do espaço urbano.

Desde a sua criação em 2009, o PMCMV cooperou com a lógica da expansão urbana periférica, que já existia no Brasil, priorizando a produção habitacional em áreas afastadas, sem engendrar volumosos esforços para a formulação de estratégias voltadas à ocupação de imóveis ociosos, frequentemente submetidos à especulação imobiliária. Reproduziu, durante a última década, o modelo habitacional centrado na aquisição da casa própria, eminentemente por meio do crédito, alinhado ao viés econômico e à instabilidade político-financeira do país, modelo que, apesar de consolidado, se mostrou insuficiente para enfrentar, de fato, o déficit habitacional persistente no Brasil.

Com a reformulação do PMCMV pela Lei nº 14.620/2023, há uma tentativa de romper parcialmente com essa lógica, ao incorporar diretrizes que o aproximam de uma concepção mais ampla e integrada do direito à moradia, considerando as múltiplas realidades dos beneficiários em diferentes territórios.

Fomentar a moradia em imóveis vazios situados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, áreas verdes e equipamentos públicos contribui para a adaptação do ambiente construído e a compactação das cidades, promovendo a funcionalização de imóveis ociosos e a mitigação do espraiamento territorial urbano (Carvalho, Gaio 2023).

Embora ainda de forma incipiente e sem detalhamento operacional, o PMCMV prevê, como um de seus objetivos, o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas” (Brasil, 2023). Ao abrir espaço para arranjos institucionais que viabilizem o acesso à moradia por meio da funcionalização de imóveis vazios, como uma alternativa à tradicional lógica de financiamento da casa própria, essa diretriz sinaliza uma possível transformação, a longo prazo, na política habitacional brasileira (Brasil, 2023; Carvalho, Gaio, 2023).

Ao contrário do modelo da casa própria, a locação social se aproxima de uma proposta de desmercantilização da habitação por meio da política pública. Essa abordagem permitiria tratar a moradia como um serviço público, viabilizando a regulação de aluguéis com valores abusivos praticados pelo mercado e possibilitando a criação de reservas habitacionais destinadas a atender as pessoas conforme sua necessidade habitacional, e não apenas com base em sua capacidade de pagamento (Paolinelli, 2018).

A resiliência urbana depende de medidas estruturais que incluam a destinação dessas propriedades à habitação de famílias em situação de vulnerabilidade, reafirmando o papel do Estado na formulação de arranjos institucionais capazes de concretizar direitos fundamentais, como o direito à moradia, por meio do aproveitamento social de vazios urbanos (Carvalho, Gaio, 2023).

No entanto, como ainda se trata de uma reformulação recente, não há dados suficientes para uma avaliação comparativa definitiva dos seus impactos. Por isso, destaca-se a necessidade de pesquisas futuras que monitorem a execução das novas diretrizes e analisem se essas inovações normativas se traduzirão em mudanças concretas na dinâmica habitacional e urbana do país.

A incorporação de instrumentos voltados à função social da moradia, embora promissora, deve articular-se com padrões adequados de habitabilidade e qualidade construtiva para assegurar que as unidades produzidas atendam efetivamente aos parâmetros de moradia digna estabelecidos pelos marcos constitucionais e internacionais. Essa dimensão qualitativa constitui elemento fundamental para avaliar a efetividade da política habitacional.

6.2.4 Habitabilidade: qualidade construtiva e conforto urbano

A qualidade da habitação representa um dos pilares centrais para a efetivação do direito à moradia digna, especialmente no contexto de políticas públicas voltadas à população de baixa renda. Conforme destaca Ferreira (2022), o conceito de habitabilidade refere-se à capacidade

das residências de suprirem as necessidades básicas e essenciais de seus ocupantes. Assim, mais do que a simples produção em larga escala de unidades habitacionais, é fundamental assegurar condições adequadas de conforto, segurança, funcionalidade e inserção urbana, como elementos indispensáveis à promoção da qualidade de vida.

Essa preocupação já havia sido apontada por Nisida *et al.* (2015), ao criticarem a negligência com os diferentes perfis familiares nas fases anteriores do Programa Minha Casa Minha Vida. Muitas das unidades então construídas desconsideravam a diversidade de arranjos domésticos e não atendiam a padrões mínimos de habitabilidade, comprometendo o bem-estar dos beneficiários e reforçando desigualdades estruturais.

Do ponto de vista jurídico e urbanístico, o programa estabelecia exigências em relação aos imóveis em si, definindo um conjunto de regulamentos construtivos que visavam garantir um padrão mínimo de qualidade. No entanto, esses parâmetros acabaram se consolidando como padrão único para a redução dos custos, e novas propostas com especificações superiores tinham poucas chances de êxito nos processos de seleção ou licitação, o que limitava inovações qualitativas (Biderman, *et al.*, 2019).

A reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituída pela Lei nº 14.620/2023 e regulamentada, no âmbito técnico, pela Portaria MCID nº 725/2023, introduziu avanços significativos nas características físicas das unidades habitacionais, incorporando padrões mais elevados de qualidade, sustentabilidade e integração urbana.

O artigo 2º, inciso IV, estabelece como um dos objetivos do programa o estímulo à modernização do setor habitacional, com foco na redução de custos e prazos, sustentabilidade ambiental e energética, bem como na melhoria da qualidade das moradias. Essa diretriz é reforçada pelo artigo 3º, inciso VII, que prevê a promoção da habitabilidade, durabilidade, segurança e acessibilidade das unidades, além da qualificação da infraestrutura nos empreendimentos de interesse social. O artigo 16, inciso III, complementa ao incluir, explicitamente, o conforto ambiental como elemento essencial à qualidade de vida dos moradores (Brasil, 2023).

Além das orientações normativas, a Portaria MCID nº 725/2023 trouxe inovações técnicas relevantes que afetarão as construtoras, incorporadoras e outras empresas do setor da construção civil. Entre elas, destacam-se a distância mínima entre as edificações multifamiliares, a ampliação da metragem mínima das unidades (40 m² para casas e 41,5 m² para apartamentos, com obrigatoriedade de varanda), definição da altura do pé-direito e limite de unidades habitacionais por empreendimento. Também foram introduzidas exigências como a instalação de janelas com persianas, pontos para ar-condicionado nos quartos, a oferta de

espaços livres e áreas comuns equipadas com biblioteca, bicicletário e espaços para a prática esportiva e lazer.

Além disso, o novo PMCMV, por meio da portaria 725/2023, determina um padrão mínimo de acabamento mais qualificado, com uso obrigatório de materiais de maior durabilidade, piso cerâmico em todos os cômodos, especificações detalhadas para impermeabilização de áreas molhadas, e proteção de alvenaria externa. Soma-se a essas especificações, melhorias no isolamento térmico e acústico das edificações, promovendo mais conforto ambiental e redução nos custos de manutenção para os moradores, além de melhorias na ventilação e na iluminação natural, visando à redução do consumo energético e à promoção de maior conforto climático nas habitações.

O anexo IV da Portaria orienta ainda sobre a avaliação de conformidade de materiais a serem adquiridos e empresas a serem contratadas, bem como o tratamento de resíduos a fim de diminuir o impacto ambiental.

No âmbito da preservação ambiental, é válido ressaltar que durante a execução da primeira versão do PMCMV, bem como das políticas habitacionais anteriores, não foram incomuns os casos de implantação de empreendimentos em Áreas de Preservação Permanente (APPs) ou em zonas de proteção ambiental. Tal prática é amparada pela Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009, cujo artigo 1º permitia, sob determinadas condições, a utilização dessas áreas para fins habitacionais de interesse social.

No entanto, com a edição da Portaria MCID nº 725/2023, observa-se um avanço na regulamentação do uso dessas áreas, com a incorporação de critérios mais restritivos e ambientalmente responsáveis. A normativa estabelece que, caso existam APPs no interior dos empreendimentos, estas deverão ser integradas ao projeto como parques ou áreas verdes, de modo a estimular sua preservação e garantir o respeito aos limites estabelecidos pela legislação ambiental vigente.

No campo da acessibilidade, as novas normas exigem que todas as unidades térreas sejam plenamente adaptadas para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, conforme os parâmetros estabelecidos na ABNT NBR 9050.

Outro eixo relevante de aprimoramento diz respeito à sustentabilidade e à eficiência energética. A nova lei institui o chamado “Subsídio Verde” (art. 13, §11, I), um incentivo adicional para a adoção de soluções ambientalmente sustentáveis, como o reaproveitamento de águas pluviais, aquecimento solar, ventilação cruzada e uso de materiais recicláveis.

Adicionalmente, a nova fase do programa passou a incluir linhas de atendimento voltadas à melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais, permitindo a qualificação de

moradias já existentes. Tal medida possibilita a permanência das famílias em suas comunidades, evitando a desestruturação de laços territoriais e sociais, e ampliando o alcance da política pública sem, necessariamente, promover deslocamentos forçados.

Em síntese, a atual configuração normativa do PMCMV representa um avanço significativo na abordagem da qualidade habitacional. Ao integrar diretrizes legais, exigências técnicas, parâmetros urbanísticos e alternativas para melhorias em moradias existentes, o programa passa a operar sob uma concepção mais abrangente e alinhada ao princípio da moradia como direito social. Trata-se de um esforço para superar deficiências históricas e responder, de forma mais efetiva, às demandas concretas da população em situação de vulnerabilidade.

No entanto, é importante destacar que, apesar das inovações normativas, ainda não é possível comprovar sua efetividade prática, dado o curto intervalo de tempo desde a promulgação da nova lei. Mais do que alterações legais, a concretização dos objetivos propostos exige um processo robusto de implementação por parte dos entes federativos, construtoras, incorporadoras e demais agentes envolvidos na política habitacional nos municípios brasileiros. Isso demanda, além de vontade política, a existência de um aparato institucional fortalecido, capaz de assegurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas e garantir a articulação entre financiamento público, planejamento urbano e controle social sobre o território.

As melhorias normativas em habitabilidade e qualidade construtiva, contudo, só se traduzirão em direito à moradia efetivo se articuladas com critérios de acesso que priorizem os grupos historicamente excluídos das políticas habitacionais. A análise dos mecanismos de seleção e elegibilidade revela-se, portanto, fundamental para avaliar o potencial redistributivo do programa, haja vista que as melhorias em habitabilidade devem articular-se com critérios de acesso que priorizem efetivamente os grupos mais vulneráveis.

6.2.5 Acesso à moradia: critérios de acesso e grupos prioritários

As alterações nos critérios de acesso aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), introduzidas pela Lei nº 14.620/2023 em contraste com a Lei nº 11.977/2009, representam um esforço notável para ampliar o alcance do programa e refinar as condições de elegibilidade. Essa revisão legislativa sinaliza uma tentativa de tornar o PMCMV mais inclusivo e responsivo às diversas realidades socioeconômicas da população brasileira.

Uma das mudanças mais significativas reside na ampliação dos limites de renda familiar para o enquadramento nas diferentes faixas do programa, tanto em áreas urbanas

quanto rurais. Enquanto a versão original do PMCMV, regida pela Lei nº 11.977/2009, estabelecia tetos de renda que, embora atualizados, eram mais restritivos, a nova legislação de 2023 revisou substancialmente esses valores. Por exemplo, a elevação do teto da Faixa 3 para até R\$ 8.000 em áreas urbanas e R\$ 96.000 anuais na zona rural, entre outros ajustes nas demais faixas, demonstra uma clara intenção de integrar um maior contingente de famílias antes excluídas pela rigidez dos limites anteriores.

Além da revisão dos limites de renda, a Lei nº 14.620/2023 se destaca pela inclusão e detalhamento de novos grupos prioritários. Embora a legislação original já previsse algumas prioridades, a versão atual expande e especifica quem deve ser priorizado no atendimento habitacional subsidiado. Essa abrangência engloba desde famílias com mulheres como responsáveis pela unidade familiar e aquelas com pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, até famílias em situação de rua, trajetória de rua, em deslocamento involuntário por obras públicas federais, mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (conforme a Lei Maria da Penha), e integrantes de povos tradicionais e quilombolas. Essa ampliação reflete um alinhamento mais explícito com as diretrizes de justiça social e reconhecimento da diversidade das vulnerabilidades.

Outro ponto crucial de diferenciação é a exclusão de benefícios sociais do cálculo de renda familiar para fins de enquadramento. A nova lei prevê que auxílios como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), auxílio-doença, auxílio-acidente e seguro-desemprego não sejam contabilizados na renda, assegurando que famílias dependentes desses suportes financeiros não sejam desqualificadas do programa. Complementarmente, a introdução da isenção do pagamento de parcelas para famílias beneficiárias do Bolsa Família ou que recebam BPC, enquadradas na Faixa 1 e em modalidades subsidiadas, representa um alívio financeiro direto e significativo, reforçando o caráter social do programa.

A flexibilização da exclusividade da Caixa Econômica Federal como operadora do PMCMV, permitindo a participação de outros agentes financeiros, embora não afete diretamente os critérios de acesso do beneficiário, pode, indiretamente, ampliar as opções de financiamento e desburocratizar o processo para alguns grupos, facilitando a entrada no programa.

Nesse norte, as alterações nos critérios de acesso da Lei nº 14.620/2023, de maneira geral, aproximam o PMCMV de seu objetivo primordial de promover o acesso à moradia digna, especialmente para a população de baixa renda. Ao ampliar os limites de renda e excluir benefícios sociais do cálculo, o programa consegue atingir um espectro maior de famílias que, embora necessitadas, poderiam estar marginalizadas por critérios mais rígidos. A priorização de

grupos vulneráveis e a isenção de parcelas para os mais carentes são medidas que reforçam o caráter social do PMCMV, alinhando-se à perspectiva de que o acesso à moradia é um direito fundamental e não apenas uma mercadoria.

Essa abordagem mais inclusiva busca a reduzir a seletividade que historicamente marcou as políticas habitacionais, buscando atender àqueles que mais precisam e que, muitas vezes, são os mais afetados pela lógica do mercado imobiliário. Ao focar em grupos em situação de extrema vulnerabilidade, como as famílias em situação de rua ou vítimas de violência, o PMCMV se aproxima do cumprimento da função social da moradia e da construção de cidades mais justas.

Contudo, apesar das intenções positivas, é fundamental considerar possíveis pontos negativos dessas alterações. A ampliação das faixas de renda, embora benéfica para a inclusão, pode gerar uma pressão sobre o orçamento do programa, especialmente se o volume de recursos não acompanhar a demanda expandida. Existe o risco de que, ao beneficiar uma faixa de renda ligeiramente superior, os recursos sejam diluídos, potencialmente reduzindo a capacidade de atender às famílias mais pobres dentro da Faixa 1, caso a oferta de unidades não seja proporcionalmente expandida. Além disso, a flexibilização da atuação de outros agentes financeiros, embora possa agilizar processos, exige uma rigorosa fiscalização para garantir que os interesses sociais do programa não sejam preteridos por lógicas puramente mercadológicas, perpetuando, por exemplo, o modelo de produção massiva em periferias (Lima, Santos, 2024).

Saber se essas alterações realmente trouxeram impactos positivos para a população de baixa renda no acesso à moradia e, conseqüentemente, ao acesso à cidade, só será possível por meio de análises de médio e longo prazo. Para uma avaliação precisa e abrangente, é imprescindível um monitoramento contínuo e a coleta sistemática de dados sobre diversos aspectos. Será crucial verificar o número de unidades entregues por faixa de renda e grupo prioritário, para assegurar que os grupos mais vulneráveis estão, de fato, sendo contemplados de forma significativa.

6.2.6 Quadro comparativo entre os marcos legais do PMCMV

A fim de sintetizar as principais diferenças entre as versões normativas de 2009 e a reformulação de 2023 do PMCMV, apresenta-se o quadro a seguir. A estrutura do quadro reflete as cinco categorias analíticas desenvolvidas e evidencia um conjunto de transformações normativas que merecem sistematização. A comparação entre os dispositivos legais revela tanto

avanços formais, quanto permanências estruturais e lacunas normativas que persistem na política habitacional brasileira.

QUADRO 9 - Comparativo entre os marcos legais do PCMVV

Categoria	Lei nº 11.977/2009	Lei nº 14.620/2023	Mudança
Localização dos empreendimentos	Pouco detalhada. Indicação genérica sobre infraestrutura mínima.	Ênfase na integração urbana, adensamento adequado e infraestrutura completa (art. 3º, IV, V, XII).	✅ Avanço
Financiamento e subsídios	Faixas 1 a 3; subsídios maiores para Faixa 1; financiamento com recursos do FAR/FGTS.	Ampliação das faixas (até R\$ 12 mil - Faixa 4); novos subsídios (verde, localização, qualificação); inclusão de novos operadores financeiros.	⚠️ Ambíguo
Função social da propriedade e moradia	Mencionada de forma genérica (princípio); não operacionalizada.	Inserida como diretriz expressa do programa (art. 3º, XIX); incentivo ao uso de imóveis ociosos, retrofit e locação social.	✅ Avanço
Habitabilidade e qualidade da moradia	Padrões mínimos definidos; críticas à baixa metragem e qualidade.	Novos padrões construtivos e ambientais (Portaria 725/2023); metragem ampliada, conforto térmico, acessibilidade, sustentabilidade.	✅ Avanço
Critérios de acesso ao programa	Enfoque na renda familiar; pouca ênfase em grupos prioritários; exclusividade da CEF.	Ampliação de faixas e prioridade para mulheres, população de rua, indígenas, quilombolas; exclusão de auxílios do cálculo de renda; pluralização dos agentes operadores.	✅ Avanço

Fonte: própria (2025).

A leitura do quadro permite não apenas visualizar as alterações normativas, mas também interpretar criticamente os rumos da política habitacional brasileira, como discutido na análise a seguir. A sistematização apresentada no quadro evidencia que a Lei nº 14.620/2023 representa um avanço normativo significativo em relação ao marco legal anterior,

especialmente no que se refere à qualificação dos dispositivos de localização, habitabilidade, critérios de acesso e função social da moradia.

Diferentemente da Lei nº 11.977/2009, que trazia diretrizes mais genéricas e tecnicamente limitadas, o novo arcabouço jurídico amplia a concepção de moradia para além do aspecto físico, incorporando elementos urbanísticos, ambientais, culturais e sociais. Essa ampliação sinaliza uma tentativa de alinhar o PMCMV aos parâmetros constitucionais e às recomendações internacionais sobre o direito à moradia adequada, como previsto no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

6.2.7 Análise interpretativa dos resultados

Os dispositivos que tratam da função social da propriedade e da moradia foram sensivelmente fortalecidos na nova legislação, ganhando concretude por meio da previsão de instrumentos como o retrofit, a requalificação de imóveis ociosos e a locação social. Do mesmo modo, os critérios de habitabilidade foram revistos à luz de exigências técnicas, parâmetros ambientais e demandas de acessibilidade, refletindo um salto qualitativo relevante na abordagem do programa. Nos critérios de acesso, a priorização de grupos vulneráveis, como famílias em situação de rua, mulheres vítimas de violência e populações tradicionais, expressa uma mudança no paradigma de focalização, voltada à justiça social e ao reconhecimento da diversidade das vulnerabilidades habitacionais no país.

Por outro lado, a análise também revela permanências e contradições estruturais que podem limitar o potencial transformador da nova legislação. A centralidade do financiamento habitacional por meio do crédito, mantém a lógica de mercantilização da moradia e a ampliação das faixas de renda elegíveis, embora formalmente inclusiva, pode resultar na concentração de recursos nas camadas médias da população, em detrimento das famílias em maior vulnerabilidade social, caso não haja um mecanismo robusto de proporcionalidade na destinação orçamentária. Além disso, a pluralização dos operadores financeiros exige mecanismos rigorosos de fiscalização para evitar a diluição dos objetivos sociais do programa em favor de interesses estritamente mercadológicos.

Nesse contexto, o quadro revela uma tensão metodologicamente central para esta dissertação: a coexistência de avanços normativos com elementos de continuidade estrutural que remontam ao modelo de produção habitacional da década de 2000. O diagnóstico comparativo sugere que, embora a Lei nº 14.620/2023 represente um salto qualitativo no plano jurídico-formal, sua capacidade de promover uma ruptura com a lógica histórica de

periferização, financeirização e exclusão urbana dependerá fundamentalmente de sua implementação concreta. Essa constatação reforça a necessidade de monitoramento contínuo dos impactos da nova legislação, bem como do fortalecimento institucional dos entes federativos, especialmente dos municípios.

Assim, o quadro não apenas sistematiza as transformações normativas do PMCMV, mas também permite responder, de forma crítica, à pergunta central da pesquisa: a nova configuração legal do programa apresenta fundamentos mais promissores para a efetivação do direito à moradia, mas ainda carrega em sua estrutura elementos que, se não forem cuidadosamente regulados, podem reproduzir os mesmos obstáculos históricos já diagnosticados na fase anterior. A densidade e a abrangência da nova lei, portanto, reconfiguram o campo normativo, mas não garantem, por si só, a concretização de uma política habitacional justa, equitativa e territorialmente integrada.

6.3 Possíveis impactos do novo marco legal na realidade habitacional de Belém

Após a leitura comparativa das duas versões normativas do PMCMV, esta subseção propõe uma reflexão preliminar sobre os possíveis impactos da nova legislação no contexto habitacional de Belém, à luz das especificidades locais já discutidas no capítulo anterior. Diante da complexidade habitacional existente em Belém, marcada por múltiplas privações estruturais, algumas alterações introduzidas pelo novo Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 14.620/2023 e regulamentados por normativas complementares, como a Portaria MCID nº 725/2023, podem ser destacadas à luz de sua capacidade de enfrentar esses entraves concretos e históricos.

Este tópico visa apresentar uma breve prospecção acerca dos possíveis impactos positivos que a nova legislação federal poderá exercer sobre o contexto habitacional de Belém. Tendo em vista que ainda não há dados suficientes para uma análise comparativa aprofundada, em virtude do pouco tempo transcorrido desde a retomada do Novo PMCMV, esta prospecção fundamenta-se na análise preliminar dos dispositivos legais previstos na nova legislação, identificando aqueles que possam fornecer respostas efetivas aos desafios habitacionais locais, detalhados no cenário atual da capital paraense, apresentado na seção anterior.

Para combater o problema das habitações precárias e inadequadas, a nova Lei traz, em seu escopo, não apenas a construção de novas unidades, mas também o incentivo à reforma e requalificação de habitações precárias já existentes, com ênfase em dispositivos que incluem

acessibilidade e participação comunitária organizada, em associações ou cooperativas habitacionais (Art. 2º, III e art. 3º, XIV). Estes instrumentos se mostram especialmente úteis em contextos como o de Belém, onde há grande contingente de moradias precárias que podem ser rapidamente transformadas para garantir condições dignas de habitação, sem que sejam necessários deslocamentos da população beneficiada para outras áreas.

Para mitigar os prejuízos causados à população pelas obras paradas, que ficam mais caras a cada ano, e aumentam a espera das futuras famílias beneficiárias (como apontadas pelo PPA 2022 – 2025, na seção 4), a nova Lei prioriza a retomadas de obras paralisadas e a construção de novas moradias, destinando recursos específicos para essa finalidade. Pelo menos 5% dos recursos do programa devem ser direcionados para a retomada de obras paradas, reforma ou requalificação de imóveis inutilizados (Art. 2º, I, II).

Como exemplos dessa medida, pode-se apontar a entrega do Viver Outeiro, em fevereiro, de 2025, que beneficiou cerca de 1.008 famílias. O residencial havia sido contratado em 2014, teve suas obras paralisadas em setembro de 2021, e recebeu uma suplementação de R\$ 30 milhões em recursos federais para que a construção fosse retomada, o que ocorreu em março de 2023 (Mcid, 2025). Outro exemplo fica a cargo da autorização, já concedida, para a retomada oficial das obras do residencial Viver Pratinha, em Belém. O empreendimento, que foi contratado em 2014, passou por um processo de ocupação ilegal, em 2021 (Imagem 1), e teve sua posse reintegrada em 2024, receberá o investimento de R\$ 42 milhões de reais para a conclusão das obras, que devem beneficiar, com suas 768 unidades, famílias da faixa 1 (Mcid, 2025).

Imagem 1 – Empreendimento Viver Pratinha durante a paralisação das obras.



Fonte: Divulgação/MCid (2025).

Imagem 2 – Empreendimento Viver Pratinha durante a retomada das obras.



Fonte: Prefeitura de Belém, 2025.

As Imagens 1 e 2 do empreendimento Viver Pratinha ilustram esse processo: a primeira registra o período de paralisação das obras e a ocupação irregular ocorrida em 2021; a segunda documenta o cenário após a reintegração de posse (2024) e a retomada dos trabalhos, com frentes de serviço reativadas para viabilizar a entrega das 768 unidades destinadas à Faixa 1.

A Lei também condiciona a realização de novos empreendimentos habitacionais à existência prévia ou implantação simultânea de infraestrutura urbana essencial, abrangendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de resíduos sólidos. Essa obrigatoriedade implica que tanto o município quanto as incorporadoras e construtoras assumam responsabilidade direta pela implementação efetiva dessas redes, evitando que novas unidades habitacionais agravem problemas estruturais preexistentes (Art. 2º, VIII).

Por sua vez, a Portaria MCID nº 725/2023 estabelece critérios urbanísticos para a eficácia das políticas habitacionais, como a seleção de áreas urbanas já consolidadas (artigo 2º, inciso I), prevenindo a expansão desordenada em áreas periféricas ou zonas de risco e garantindo que os novos moradores tenham acesso à infraestrutura básica, serviços e oportunidades econômicas e sociais essenciais.

Para enfrentar o problema persistente da irregularidade fundiária e das ocupações informais, o novo PMCMV prevê a criação de linhas específicas de atendimento que consideram, diretamente, as necessidades de regularização fundiária. O PMCMV pode financiar ações específicas voltadas à regularização dos terrenos onde as pessoas já residem, promovendo segurança jurídica e inclusão social. O artigo 13, inciso III, da nova Lei estabelece claramente que a regularização fundiária urbana, nos moldes da Lei nº 13.465/2017, pode ser incluída no valor investido pelo programa, permitindo que recursos públicos sejam destinados à formalização da posse e da propriedade dos imóveis ocupados irregularmente.

Complementarmente, o artigo 26, que modifica a Lei nº 8.677/1993, amplia as possibilidades de utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Assim, além do financiamento tradicional para construção de novas habitações populares, o FDS poderá financiar projetos voltados especificamente à regularização fundiária de terrenos ocupados irregularmente e melhorias nas habitações já existentes. O art. 26, também amplia o uso do FDS para saneamento, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários vinculados aos projetos habitacionais.

A possibilidade de desapropriação com imissão provisória na posse, conforme o artigo 21º da nova lei, que alterou a Lei de desapropriações (Decreto- Lei nº 3.365/1941), pode acelerar a obtenção de terrenos públicos destinados a projetos habitacionais, reduzindo longas disputas judiciais e permitindo o início imediato das obras, fator importante diante da urgência habitacional da cidade.

No entanto, é imperioso ressaltar que a ampliação dos sujeitos autorizados a promover desapropriações, que agora inclui empresas privadas contratadas, levanta pontos de atenção. Embora a legislação preveja compensações e o reassentamento das famílias em habitações compatíveis, a execução dessas garantias pode ser complexa na prática. Caso a realocação não seja realizada de forma imediata, justa e adequada, há o risco de gerar insegurança e sofrimento para famílias vulneráveis, que podem ser removidas antes de terem acesso a uma alternativa habitacional digna. Por isso, a aplicação desse instrumento deve ser acompanhada de rigor técnico, transparência e forte controle social.

A doação pública de terrenos, conforme previsto no artigo 2º, inciso III da Portaria Mcid Nº 725, também representa uma ação fundamental dos municípios para reduzir custos iniciais de implantação dos projetos habitacionais. Ao disponibilizar áreas públicas gratuitamente, a administração municipal viabiliza mais empreendimentos habitacionais, permitindo atender um maior número de famílias em situação de vulnerabilidade.

Outro elemento relevante é a prioridade dada à titularidade dos imóveis às mulheres chefes de família, expressa no artigo 8, Iº, que promove não apenas segurança jurídica, mas também reforça o esforço em prol da equidade de gênero e o fortalecimento socioeconômico dessas famílias. Isso gera inclusão e proteção social fundamentais em contextos urbanos marcados por desigualdades.

Além disso, o incentivo à inovação tecnológica e à sustentabilidade nas construções, previsto no artigo 2º, incisos IV e V da Portaria, gera benefícios econômicos diretos ao reduzir custos de obra e manutenção. Ao incorporar soluções sustentáveis e eficientes, torna-se possível ampliar a escala dos empreendimentos habitacionais, garantindo qualidade construtiva e maior acessibilidade econômica.

Paralelamente, a formalização digital de contratos, destacada nos artigos 34 e 36, da mesma lei, possibilita uma considerável redução na burocracia e nos tempos de aprovação administrativa e financeira.

Nesse sentido, a Lei nº 14.620/2023 e suas portarias complementares representam um avanço importante no enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, especialmente em contextos urbanos marcados por desigualdades estruturais, como é o caso de Belém. A robustez da nova legislação, aliada ao alcance territorial e financeiro do programa, confere à atual fase do Minha Casa, Minha Vida um potencial transformador sem precedentes, em face da ampliação das possibilidades de respostas às realidades locais. Trata-se, portanto, de um momento marcante na história das políticas habitacionais no Brasil, com capacidade real de reverter processos históricos de exclusão urbana, desde que implementados com articulação federativa, capacitação técnica local e participação social efetiva.

A concretização desses avanços normativos dependerá menos da legislação em si e mais da capacidade dos atores públicos e sociais de traduzirem as diretrizes legais em práticas territoriais transformadoras, superando as contradições históricas que marcaram a política habitacional na capital paraense.

Nesse sentido, a comparação normativa entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 14.620/2023 revela que a nova configuração do Programa Minha Casa Minha Vida incorpora avanços formais relevantes, embora ainda enfrente desafios estruturais que ameaçam sua efetividade prática. Do ponto de vista jurídico, há um esforço nítido de qualificação da política habitacional, com a ampliação das diretrizes de localização urbana integrada, a promoção da função social da propriedade, a elevação dos padrões mínimos de habitabilidade e a inclusão de grupos historicamente excluídos nos critérios de acesso ao programa. Tais alterações indicam uma tentativa de alinhamento do novo PMCMV aos princípios constitucionais do direito à

moradia e da função social da cidade, especialmente ao buscar romper com o modelo de produção habitacional centrado exclusivamente na lógica mercantil e na periferização urbana.

No entanto, apesar dessas inovações normativas, a leitura crítica do novo marco legal também revela a persistência de elementos estruturantes do modelo anterior, como a centralidade do financiamento via dívida, a ampliação das faixas de renda que podem ser atendidas, inclusive para segmentos da classe média, e a atuação predominante de agentes privados na operacionalização do programa. Esses aspectos apontam para uma tensão latente entre a função social da moradia e a lógica de valorização imobiliária que historicamente orientou a política habitacional no Brasil. A financeirização da habitação, o risco de endividamento das famílias de baixa renda e a desigual distribuição dos recursos entre faixas de renda seguem como pontos críticos, que podem comprometer os objetivos redistributivos do programa.

A nova legislação apresenta, portanto, um conjunto normativo mais sofisticado e sensível às críticas acumuladas ao longo da última década, mas cuja efetividade dependerá da capacidade dos entes federativos de aplicar os dispositivos legais com compromisso social, planejamento urbano articulado e mecanismos de controle democrático. A continuidade da política habitacional como vetor de justiça urbana exige, mais do que mudanças na lei, uma transformação nas práticas institucionais e nos arranjos operacionais que sustentam sua execução.

Com base nessa leitura, o próximo capítulo apresentará as considerações finais da pesquisa, retomando os objetivos propostos e refletindo sobre os limites e possibilidades do PMCMV como instrumento de efetivação do direito à moradia digna no contexto urbano brasileiro, com especial atenção ao caso de Belém.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo central analisar se a nova configuração normativa do Programa Minha Casa Minha Vida, instituída pela Lei nº 14.620/2023, representa um avanço real na efetivação do direito à moradia no Brasil ou se, ao contrário, perpetua as limitações estruturais observadas na sua formulação anterior, regida pela Lei nº 11.977/2009. Partindo dessa pergunta-problema, buscou-se desenvolver uma leitura crítica e sistemática da política habitacional brasileira a partir de uma abordagem qualitativa, ancorada no método dedutivo e na técnica de análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011).

Para cumprir essa finalidade, foram definidos cinco objetivos específicos, que foram cumpridos de forma sequencial nas seções precedentes. A Seção 3 apresentou os fundamentos jurídicos e urbanísticos do direito à moradia, descrevendo sua incorporação ao ordenamento brasileiro e aos pactos internacionais. Nesse ponto, foram discutidas as dimensões jurídicas do direito à moradia e os parâmetros internacionais de “moradia adequada”, essenciais para nortear a comparação acerca do critério de habitabilidade e qualidade da moradia entre as duas legislações. Além disso, a seção apresentou um norteamto conceitual sobre o direito à cidade como parte indissociável da moradia urbana.

A Seção 4 mapeou obstáculos econômicos, ideológicos e políticos que, ao longo das décadas, limitaram o acesso das camadas populares à moradia. Debateu os efeitos do avanço da financeirização da moradia e do urbanismo neoliberal e evidenciou que a localização e o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos funcionam como vetores de segregação socioespacial e de injustiça territorial institucionalizada (critério incorporado à comparação). Também sistematizou o princípio da função social da propriedade como parâmetro analítico de comparação entre as duas legislações.

A Seção 5 examinou a trajetória da política habitacional brasileira ancorada no crédito para aquisição da casa própria, demonstrando como mecanismos de financiamento e a segmentação de renda moldaram a produção habitacional ao longo das décadas. Abordou ainda o caso de Belém à luz das categorias analíticas da pesquisa, demonstrando como as contradições da política habitacional nacional se reproduziram no contexto local, limitando de forma sistemática, o acesso da população de menor renda. Esses achados forneceram a base para os dois critérios finais de avaliação adotados na comparação normativa da última seção (Financiamentos e subsídios e critérios de acesso ao programa).

A sexta seção constituiu o núcleo analítico da dissertação, ao comparar sistematicamente as Leis 11.977/2009 e 14.620/2023, destacando avanços, permanências e lacunas do novo arranjo normativo.

7.1 Avaliação crítica da nova legislação habitacional

Em resposta ao problema central desta dissertação - se a reformulação do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituída pela Lei nº 14.620/2023, contribui para a efetividade do direito à moradia digna ou perpetua as limitações estruturais da versão original -, a análise comparativa evidenciou um cenário de avanços normativos significativos acompanhados de permanências estruturais que podem limitar sua efetividade prática. A nova legislação representa um progresso substantivo no plano jurídico-formal ao ampliar as diretrizes de localização urbana integrada, fortalecer a função social da propriedade, elevar padrões de habitabilidade e incluir grupos historicamente excluídos.

Contudo, a manutenção da centralidade do financiamento via dívida, a ampliação das faixas de renda atendidas e a predominância de agentes privados na operacionalização revelam tensões que podem reproduzir contradições históricas da política habitacional brasileira. Assim, a Lei nº 14.620/2023 oferece instrumentos mais promissores para a efetivação do direito à moradia, mas sua concretização dependerá fundamentalmente da implementação concreta, da governança técnica e da capacidade de controle social sobre sua execução.

Esta conclusão fundamenta-se no cumprimento sistemático dos objetivos específicos estabelecidos para a pesquisa. O primeiro objetivo, de compreender os fundamentos jurídicos e normativos do direito à moradia, foi desenvolvido no Capítulo 3, que estabeleceu os marcos internacionais e constitucionais que orientaram os critérios de avaliação da política habitacional. O segundo objetivo, analisar os efeitos da financeirização e da lógica neoliberal na política habitacional sobre o direito à moradia no Brasil, foi atendido no Capítulo 4, que demonstrou como as interferências econômicas e políticas, no contexto de ascensão neoliberal, comprometeram o exercício do direito à moradia, em especial para as populações mais vulneráveis.

O terceiro objetivo, de contextualizar a trajetória histórica da política habitacional brasileira, com ênfase no contexto urbano de Belém, foi atendido no capítulo 5, que demonstrou como as contradições identificadas no PMCMV se inscreveram em padrões estruturais de longa duração e se articularam com especificidades territoriais amazônicas. O quarto objetivo, identificar e comparar os dois grandes marcos normativos do PMCMV, e o quinto: avaliar se as

mudanças legislativas aproximam ou distanciam o programa de sua finalidade declarada de promoção do direito à moradia, foram desenvolvidos no capítulo 6, que constitui o núcleo da pesquisa, operacionalizado através de cinco categorias analíticas que permitiram uma comparação sistemática e fundamentada

Entre os principais achados da análise comparativa, destacam-se três dimensões de transformações normativas. Primeiro, a legislação de 2023 amplia significativamente a concepção de moradia para além do aspecto físico, incorporando elementos urbanísticos, ambientais, culturais e sociais que se alinham aos parâmetros internacionais de moradia adequada. Segundo, instrumentos inovadores como retrofit, requalificação de imóveis ociosos, locação social e subsídios específicos (verde, localização, qualificação) sinalizam tentativas de romper com a lógica histórica de periferização e mercantilização da habitação social.

A Terceira dimensão contempla a priorização de grupos vulneráveis - população em situação de rua, mulheres vítimas de violência, famílias chefiadas por mulheres, comunidades tradicionais - expressa uma mudança no paradigma de focalização, orientada pela justiça social e pelo reconhecimento da diversidade das vulnerabilidades habitacionais.

Contudo, os critérios comparativos identificaram que esses avanços coexistem com a manutenção de estruturas que podem comprometer sua efetividade. a ampliação das faixas de renda elegíveis (faixa 4) pode desviar recursos das camadas mais vulneráveis; a pluralização dos operadores financeiros exige controle rigoroso para evitar a subordinação dos objetivos sociais a interesses mercadológicos; e a permanência do endividamento como porta de acesso à moradia perpetua a lógica de financeirização que historicamente limitou o alcance redistributivo das políticas habitacionais.

No contexto específico de Belém, a análise evidenciou que os desafios nacionais se reproduzem de forma acentuada pelas especificidades amazônicas: a ocupação histórica das áreas de baixada, vulneráveis a inundações; o espraiamento desordenado impulsionado pela lógica de valorização fundiária; a fragilidade institucional da Secretaria Municipal de Habitação; e um déficit habitacional crescente (de 69.203 unidades em 2010 para 94.630 em 2022) que contrasta com a redução das metas municipais. A nova legislação oferece instrumentos potencialmente transformadores para esse contexto - retomada de obras paralisadas, destinação de imóveis públicos ociosos, desapropriação com imissão provisória na posse, regularização fundiária integrada -, mas sua efetividade dependerá da superação de limitações estruturais locais: capacitação técnica da gestão municipal, articulação federativa efetiva, participação social qualificada e compromisso político com a priorização das camadas mais vulneráveis da população belenense.

A nova lei também elevou padrões de infraestrutura – localização, urbanismo, pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, equipamentos comunitários – e definiu responsabilidades claras para construtoras e agentes financeiros na execução e no acompanhamento das obras. No entanto, importa ressaltar que as falhas identificadas na fase 2009-2020 decorreram menos de lacunas normativas e mais da distância entre o projeto aprovado e a obra entregue, evidenciando a necessidade de fiscalização contínua, transparência nos contratos, auditoria técnica e ampliação dos mecanismos de participação popular. Logo, a efetividade do programa dependerá, portanto, da capacidade dos entes públicos de converter ferramentas legais em práticas territoriais concretas, de alinhar produção habitacional e provisão de infraestrutura e de garantir que a função social da propriedade prevaleça sobre a captura privada de rendas fundiárias (SECAP, 2020).

Dessa forma, a Lei 14.620/2023 representa um avanço normativo substantivo e oferece bases mais sólidas para a promoção do direito à moradia digna e ao acesso justo à cidade – especialmente para as famílias de baixa renda – mas seu êxito dependerá da coerência entre financiamento, localização, qualidade construtiva e participação social. Apenas uma abordagem integrada, que articule regularização fundiária, aproveitamento de vazios urbanos, requalificação de imóveis ociosos e controle público eficiente, poderá romper com o histórico de ineficácia das políticas habitacionais e transformar promessas legislativas em realizações tangíveis para a população que mais necessita.

Em suma, os resultados da comparação confirmam a hipótese de que o novo marco jurídico amplia o escopo conceitual do programa e introduz instrumentos potencialmente transformadores, no entanto, mantém algumas contradições internas suficientes para limitar sua efetividade junto à população de baixa renda, especialmente se não houver mecanismos robustos de controle orçamentário, fiscalização de obras e articulação federativa.

Portanto, em consonância com a metodologia adotada, a comparação entre as duas fases do PMCMV corrobora a premissa de que as atualizações normativas, por si só, não asseguram a superação dos obstáculos históricos já diagnosticados; a efetividade do programa continuará dependente de implementação concreta, governança técnica e participação social.

7.2 Limitações da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se por limitações inerentes à sua natureza e escopo, que devem ser reconhecidas para uma avaliação adequada de seus achados. Primeiramente, trata-se de um estudo predominantemente normativo e documental, centrado na análise crítica de

dispositivos legais, literatura especializada e dados secundários. A ausência de coleta de dados empíricos, como entrevistas com gestores, beneficiários ou técnicos da política habitacional, impediu a verificação concreta da aplicação dos dispositivos legais da nova lei no território.

Além disso, a análise do caso de Belém, embora fundamentada em diagnósticos oficiais e estudos setoriais, também sofre os efeitos da escassez de dados públicos atualizados, especialmente no que se refere ao déficit habitacional e à execução recente do novo PMCMV. A própria recente promulgação da Lei nº 14.620/2023 impõe limites à avaliação de seus impactos práticos, que ainda estão em fase inicial de implementação, conferindo caráter necessariamente especulativo às projeções sobre seus efeitos no território belenense.

Por fim, o método de análise comparativa normativa, embora adequado aos objetivos da pesquisa, apresenta limitações próprias: permite identificar mudanças no plano legal, mas não consegue mensurar sua tradução em transformações concretas na realidade urbana. Essas limitações, contudo, são compatíveis com o escopo de uma dissertação de mestrado e não comprometem a validade dos achados no âmbito da análise jurídico-normativa proposta.

7.3 Contribuições da pesquisa e proposições para estudos futuros

Apesar de suas limitações, esta dissertação oferece contribuições significativas ao debate acadêmico e político sobre política habitacional no Brasil. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa desenvolve um modelo de análise comparativa de marcos legais baseado em cinco categorias analíticas - localização, financiamento, função social, habitabilidade e critérios de acesso - derivadas da crítica urbana e dos fundamentos constitucionais do direito à moradia. Esse modelo, testado na comparação entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023, mostrou-se eficaz para identificar avanços, permanências e lacunas normativas, constituindo ferramenta replicável para análises futuras de políticas públicas com impacto territorial.

Do ponto de vista substantivo, a dissertação oferece uma análise acadêmica sistemática da Lei nº 14.620/2023, contribuindo para o entendimento de suas inovações e limitações dois anos após sua promulgação. A pesquisa inova ao articular a análise normativa nacional com um estudo de caso amazônico, evidenciando como contradições estruturais da política habitacional brasileira se reproduzem em contextos urbanos periféricos, marcados por especificidades ambientais, sociais e institucionais. Além disso, ao conectar sistematicamente os fundamentos teóricos do direito à moradia e à cidade com a análise empírica do PMCMV, a pesquisa contribui para o diálogo entre direito urbanístico, geografia urbana e políticas públicas, oferecendo

subsídios tanto para o debate acadêmico quanto para a formulação e avaliação de políticas habitacionais.

Para pesquisas posteriores, recomenda-se a realização de estudos empíricos de natureza qualitativa e quantitativa, voltados a verificar como os dispositivos da nova legislação estão sendo aplicados nas cidades brasileiras - em especial no Norte e Nordeste, onde os déficits habitacionais são mais intensos e os desafios institucionais, mais complexos. Seriam particularmente relevantes investigações sobre: (i) a efetiva implementação do retrofit habitacional e do uso de imóveis ociosos nos centros urbanos; (ii) a operacionalização da locação social como alternativa à propriedade individual; (iii) a capacidade dos municípios de aplicar os instrumentos urbanísticos previstos na nova lei; (iv) os critérios concretos de priorização das faixas de renda na distribuição dos recursos; e (v) o impacto dos novos operadores financeiros na focalização e qualidade dos empreendimentos.

Especificamente para o contexto amazônico, futuras pesquisas poderiam investigar como as especificidades ambientais (áreas de várzea, riscos de inundação) e culturais (comunidades ribeirinhas, populações tradicionais) são incorporadas na implementação local do PMCMV, bem como analisar comparativamente a execução do programa em diferentes capitais da região. Estudos longitudinais que acompanhem a trajetória das famílias beneficiárias também contribuiriam para avaliar os impactos efetivos da política na qualidade de vida e na inserção urbana dos grupos vulneráveis, superando as limitações da análise normativa aqui desenvolvida.

Por fim, destaca-se que o direito à moradia não será plenamente realizado apenas por meio da formulação legal. O desafio é garantir que as diretrizes constitucionais sejam traduzidas em práticas efetivas de planejamento urbano, gestão habitacional e participação social. A nova legislação oferece instrumentos importantes, mas sua efetividade dependerá, em última instância, da disputa por projetos de cidade, dos arranjos institucionais locais e da capacidade da sociedade civil de exigir o cumprimento de seus direitos.

REFERÊNCIAS

- ABRAINC. A importância do adensamento habitacional para construção de uma São Paulo mais justa e sustentável. **Abrainc notícias**, 2023. Disponível em <https://www.abrainc.org.br/abrainc-explica/2023/12/20/a-importancia-do-adensamento-habitacional-para-construcao-de-uma-sao-paulo-mais-justa-e-sustentavel-> Acesso em: 16 jun 2015.
- ABREU, Marlon Altavini De; BARCELLA, Bruno LS; MELAZZO, Everaldo Santos. Entre o financiamento e a financeirização do imobiliário: A articulação Estado-mercado na condução da política habitacional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 43, n. 1, p. 91-116, 2024. Disponível em <https://www.scielo.br/j/nec/a/gVcjr3LtZMpWYgnsDQmmGnd/> Acesso em: 17 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASIL. **Conselho do FGTS aprova Faixa 4 do Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/conselho-do-fgts-aprova-faixa-4-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASIL. Governo quer contratar 3 milhões de unidades habitacionais até 2026: Ministro das Cidades destaca nova linha do Minha Casa, Minha Vida. **Agência Brasil**, Brasília, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/governo-quer-contratar-3-milhoes-de-unidades-habitacionais-ate-2026>. Acesso em: 27 jun 2025.
- AGÊNCIAGOV. **Minha Casa, Minha Vida: confira os valores limites de renda para participar do programa**. Secom, 2025. Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202504/portaria-atualiza-valores-limites-de-renda-bruta-de-familias-atendidas-pelo-minha-casa-minha-vida> Acesso em 07 jun 2025.
- AKAISHI, Ana Gabriela. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 14, p. 41-50, 2011. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/45504> Acesso em: 18 jun. 2025.
- ALVAREZ, I. P. A noção de mobilização do espaço em Henri Lefebvre. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 23, n. 3, set./dez. 2019. 494-505. Disponível em <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/163370> Acesso em 20 de maio 2025
- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: **Letra Capital**, 2015. Disponível em <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf> Acesso em 21 de maio 2025.
- AZEVEDO, Maria Laura Chacon Alcântara. Moradia como direito social: as políticas habitacionais como ferramenta de efetivação da cidadania. 2024. **Revista Científica Multidisciplinar. RECIMA21 –Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia**. Disponível em <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/6007/4095>. Acesso em: 10 maio 2025.

AZEVEDO, Marina Carneiro Dias. COMPARATIVO ENTRE OS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL DE 2009 A 2024. **Repositório de Trabalhos de Conclusão de Curso**, 2024. Disponível em <https://pensaracademico.unifacig.edu.br/index.php/repositoriottcc/article/download/4246/3245> Acesso em: 18 maio 2025.

BALBIM, Renato Nunes. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11104> Acesso em: 18 maio 2025.

BALBIM, Renato Nunes. O Minha Casa Minha Vida voltou. Dos tons de cinza do Casa Verde Amarela ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP e suas 253 emendas anunciam. **Publicação Preliminar**. **Nota Técnica (PDF)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2023. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11855/3/NT_O_Minha_Casa_Publicacao_Preliminar.pdf?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 13 jul. 2025.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Chaterine. Modern Housing. **Minneapolis and London**: University of Minnesota Press, 2020. Disponível em <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.493106> Acesso em: 14 jul. 2025.

BEDLIN, Ana Carolina. Programas habitacionais anteriores ao MCMV fizeram muito pouco pra resolver o déficit habitacional. **Imobi Report**. 2020. Disponível em <https://imobireport.com.br/imobi-report-explica/programas-habitacionais-anteriores-ao-mcmv-fizeram-muito-pouco-pra-resolver-o-deficit-habitacional/#:~:text=Cria%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNH%20e%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20FGTS%20para%20financiamento&text=Tamb%C3%A9m%20nesse%20per%20ADodo%2C%20come%C3%A7aram%20a,urbano%20pela%20UFPR%2C%20Kelly%20Vasco> Acesso em 19 jun. 2015.

BELÉM (Município). Plano Plurianual 2022–2025. **Lei Municipal nº 9716, de 13 de dezembro de 2021**. Belém (PA): Prefeitura Municipal de Belém, 2021. Disponível em <https://segep.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/LEI-N.o-9.716.2021-PPA.pdf> Acesso em 18 jul. 2025.

BELÉM (Município). Fotografia do Empreendimento Viver Pratinha. **In: Belém (Município). Prefeitura de Belém**, 2025. Disponível em <https://habitacao.belem.pa.gov.br/programa-viver-belem/empreendimentos/viver-pratinha/> Acesso em 10 set. 2025.

BERNARDO, Ana Clara Carmona; DA ROSA, Michel Fernandes. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA: ações governamentais adotadas após a inclusão da Emenda Constitucional nº 26/2000. **Projeção, Direito E Sociedade**, v. 15, n. 1, p. e1524DS01-e1524DS01, 2024. Disponível em <https://projecaociencia.com.br/index.php/Projecao2/article/view/2261/1838> Acesso em: 18 maio 2025.

BIDERMAN, Ciro et al. Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas. **Relatório: São Paulo: CEPESP/FGV**, 2019. Disponível em

https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf Acesso em: 22 maio 2025.

BÓGUS, Lúcia; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Cadernos MetrÓpole: Financeirização, mercantilização e urbanismo neoliberal**. São Paulo, v. 19, n. 39, p. 339-690, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/1814/71>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BONAVIDES, P. O Estado social e sua evolução rumo à democracia participativa. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 63-86.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, mai. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/> Acesso em: 17 jul. 2025.

BONDUKI, Nabil. Habitação e urbanismo. **História econômica da cidade de São Paulo**, p. 299, 2004.

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos avançados**, v. 25, p. 23-36, 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/tqgDVqNcNYGfCTvPqLjqxVS/> Acesso em 29 maio 2025.

BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. Volume 3. Onze propostas para morar para o Brasil moderno. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em:

BONDUKI, Nabil. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017. Disponível em <https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/download/66/54> Acesso em 29 maio 2025.

BONILLA, Daniel. Liberalism and property in Colombia: property as a right and property as a social function. **Fordham Law Review**, v. 80, n. 3, p. 1135-1169, 2011. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/228166661_The_Social_Function_of_Property_A_Comparative_Law_Perspective Acesso em: 15 jul. 2025.

BORDE, A.L. Vazios Urbanos: avaliação histórica e perspectivas contemporâneas. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Anais. Rio de Janeiro, 2012 Disponível em: www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/1061/1036. Acesso em: 25 jun 2025.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. Annablume, 2007.

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. São Paulo: Vozes, 1997.p. 195-242. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/473088822/BRAGA-Jose-Carlos-de-Souza-1997->

Financeirizacao-global-O-padrao-sistematico-de-riqueza-do-capitalismo-contemporaneo-annotated Acesso em 13 jun. 2025.

BRAGA, Roberto. Avaliação da sustentabilidade da expansão do perímetro urbano da cidade de Piracicaba-SP por meio de indicadores de forma urbana. **Geografa, Ensino & Pesquisa**, v. 20, n. 2, p. 33-44, 2016. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/231197286.pdf> Acesso em 08 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm Acesso em 10 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, altera diversos dispositivos legais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm Acesso em 10 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a política nacional de habitação, cria o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm Acesso em 29 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Imóvel da Gente ultrapassa 1.000 destinações e reforça uso social do patrimônio público. **Governo Federal (portal GOV)**, 25 jun. 2025. Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202507/entenda-como-o-programa-imovel-da-gente-atua-para-democratizar-os-imoveis-da-uniao> Acesso em 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida: O maior programa de habitação de interesse social do Brasil está de volta com novas regras**. [S.l.]. Ministério das Cidades, 13 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minhacasa-minha-vida>. Acesso em: 23 jun 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **PORTARIA Nº 168, DE 12 DE ABRIL DE 2013**. Brasília, 2013. Disponível em <https://central3.to.gov.br/arquivo/176707/> Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades/Gabinete do Ministro. **Portaria nº 643, de 13 de novembro de 2017**. Ministério das Cidades. Brasília, DF. Ed. 218, pág. 54. 14/11/2017. Seção 1. Disponível em

https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/observatoriodaconstrucao/2017/11/Portaria-643_2017_Fotovoltaica.pdf Acesso em: 25 jun 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024**. Institui o “Programa Imóvel da Gente”, destinado à destinação social de imóveis da União. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 27 fev. 2024, p. X. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11929.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.929%2C%20DE%2026,Democratiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Portaria Conjunta Nº 4, de 20 de abril de 2025 da Lei Nº 14620/2023**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 abr. 2025. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=477311#:~:text=Portaria%20Conjunta%20MDS/MCID/MDHC,04/2025%20%2D%20Federal%20%2D%20LegisWeb> Acesso em: 22 maio 2025.

BRASILEIRO, Luzana Leite; MATOS, José Milton Elias de. Revisão bibliográfica: reutilização de resíduos da construção e demolição na indústria da construção civil. *Cerâmica*, v. 61, p. 178-189, 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ce/a/8v5cGYtby3Xm3Snd6NjNdtQ/?for> Acesso em 18 maio 2025.

BRENNER, Niel. THEODORE, Nik. Spaces of Neoliberalism. **Urban Restructuring in North America and Western Europe**. 2002 Editorial Board of Antipode. Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, US. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/235674553_Spaces_of_Neoliberalism_Urban_Restructuring_in_North_America_and_Western_Europe Acesso em: 25 jun 2025.

BRITES, Walter Fernando, Millán, Maria. Procesos urbanos: entre *segregación, renovación y reinención*. **Ciudades Vivas. Imaginaciones sobre el territorio**. 2024. 1. ed. p. 15-29. Posadas: Ed. Creativa. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/449816988/Ciudades-Vivas-Imaginaciones-sobre-el-territorio> Acesso em 12 jun. 2025.

BRITES, Walter Fernando. *La ciudad en la encrucijada neoliberal: urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina*. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 573-586, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4kcs7MFsH8f6kSbnSQBXV5n/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 25 maio 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, 43, 2022. 1-28. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 25 jun 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997. Disponível em https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/53208969/Sessao_11_-_BUCCI_1997-libre.pdf?1495290063=&response-content-

disposition=inline%3B+filename%3DPolíticas_publicas_e_direito_administrat.pdf&Expires=1750050578&Signature=EW1pSh5wf3roX~WTz0VVIQH6O79q3FD~6FOKRy0bmNAS8~LSzoUKGjn83chPrY5rMbVUdZhXiYxPqwFybuKTabDymnSddZEKQMcpBkblXOkGGLY4nVK09sCkeD2aEdmFX9MdxPM5LAKyB3POybSj6Y7DcbH1EcOygAH38XNaMYRSbN07aU-tcvBbTctS4mhYJGsJhHK8zQck~yDX~DQSG-mRmV7oTe4gWV-fcIgs2mkTXiSyL64V3LmlrMZNi86H8FLqpvPCbXdaPDQ8WJEFISj~YFGkLHGyVx1Tx2c0EAulYyUmwFCwzJ3JWeaO1XHD65j43KYTg~G3clfMmey1SQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA Acesso em: 22 maio 2025.

BURGOS, Marcelo Baumann. Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade. **Favelas cariocas ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, p. 373-391, 2012. Disponível em https://www.academia.edu/download/79176646/Livro_Favelas_Cariocas_Ontem_e_Hoje.pdf#page=374 Acesso em: 17 jul. 2025.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016. Disponível em <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325> Acesso em 02 jul. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2010. Disponível em: <http://www.ademi.org.br/docs/CartilhaCaixa.pdf> Acesso em: 17 jul. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL -CEF. **Caixa e Governo Federal entregam 1.296 unidades do Minha Casa Minha Vida em Belém**. Caixa notícias, 2019. Disponível em <https://caixanoticias.caixa.gov.br/Paginas/Not%C3%ADcias/2019/06-JUNHO/caixa-e-governo-federal-entregam-1-296-unidades-do-minha-casa-minha-vida-em-belem.aspx#:~:text=A%20CAIXA%20e%20o%20Governo%20Federal%20entregaram%2C,mais%20de%20cinco%20mil%20pessoas%20foram%20beneficiadas.> Acesso em 11 jul. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**.(2013).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Pesquisa aponta que o déficit habitacional brasileiro está em 5,9 milhões de unidades*. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 29 maio 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1164400-pesquisa-aponta-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-esta-em-59-milhoes-de-unidades/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CARBONARI, Paulo César. Direito à cidade e direitos humanos: uma breve reflexão nos 50 anos da obra de Lefebvre. **Revista Filosofazer**, v. 52, n. 30, 2020. 40-52.

CARDOSO, Adauto Lucio (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013. Disponível em https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf Acesso em: 25 maio 2025.

CARDOSO, Adauto Lucio et al. A Retomada Das Remoções Na Cidade Do Rio De Janeiro E O Programa Minha Casa Minha Vida. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2025> Acesso 29 maio 2025.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. 2017. p. 15. Disponível em https://www.academia.edu/download/57160443/2017_Vinte_e_dois_anos_de_politica_habitacional_no_Brasil_da_euforia_a_crise..pdf#page=15 Acesso em 02 jun. 2025.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, 2020. 349-369. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdp/a/3cBsV3Vx7Yvw9SqvcqyVrbc/?format=html> Acesso em 13 jul. 2025.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Porto Alegre: V **Fórum Social Mundial**, 2005. Disponível em <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf> Acesso em: 22 maio 2025.

CARVALHO, Luiz Guilherme; GAIO, Daniel. As medidas de fomento para funcionalização de imóveis ociosos através da moradia social no brasil. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 15, n. 37, 2023. Disponível em <https://www.revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/2818/2457> Acesso em: 25 maio 2025.

CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-322, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em 11 jul. 2025.

CHESNAIS, François. **A Finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo. 2005. 255 p.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ - COHAB/PA. **Relatório de gestão 2015 à 2018**. Belém, Pará, 2019. Disponível em https://www.cohab.pa.gov.br/sites/default/files/cohab_relatorio_de_gestao_2015-2018.pdf Acesso 29 maio 2025

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ - COHAB/PA. **Relatório de gestão 2024**. Belém, Pará, 2019. Disponível em https://www.cohab.pa.gov.br/sites/default/files/cohab-pa_relatorio_de_gestao_2024.pdf Acesso 29 maio 2025

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ -COHAB/PA. **Relatório de gestão 2022**. Belém, Pará, 2019. Disponível em https://www.cohab.pa.gov.br/sites/default/files/relatorio_de_gestao_-_cohab_2022_3.pdf Acesso em 24 maio 2025

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Setorização de riscos geológicos**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/web/guest/setorizacao-de-riscos-geologicos-para> Acesso em 15 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. *Estatuto da Cidade e os Municípios: mais da metade dos Municípios possuem Plano Diretor*. **Planejamento Territorial e Habitação**, 08 jul. 2024. Disponível em:

<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-e-os-municipios-mais-da-metade-dos-municipios-possuem-plano-diretor>. Acesso em 15 jul. 2025.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - CMAP. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida: Ciclo 2020**. Comitê De Monitoramento e Avaliação De Subsídios Da União, 2020. Disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf Acesso em 25 de jun 2025.

COSTA, Marcos Vinicius Zamorim. **Mapeamento dos vazios urbanos e o estudo do IPTU progressivo no bairro da Cidade Velha, Belém-PA**. 2021. Disponível em <https://bdta.ufra.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1951/1/MAPEAMENTO%20DOS%20VAZIOS%20URBANOS%20E%20O%20ESTUDO%20DO%20IPTU%20PROGRESSIVO%20NO%20BAIRRO%20DA%20CIDADE%20VELHA,%20BEL%C3%89M-PA.pdf> Acesso em 15 jul. 2025.

CRAWFORD, Colin. *A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual*. **Texto para discussão**, n. 2282. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td_2282.pdf. Acesso em: 25 jun 2025.

CUNHA, Alexandre dos Santos. The social function of property in Brazilian law. **Fordham Law Review**, v. 80, n. 3, p. 1171-1181, 2011. Disponível em <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=4763&context=flr> Acesso em 14 jul. 2025.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31, 2006. Disponível em <https://www.academia.edu/download/33717460/939.pdf#page=33> Acesso em: 29 maio 2025.

DE LIMA, Bruno Roberto et al. **Tópicos de sociologia do direito e do estado**. Organizadores: Maria Vital da Rocha, Pedro Lucas Campos de Meireitos e Mayara de Lima Paulo. 1. ed – Fortaleza: Editora Mucuripe, 2021. 236 p.

DE OUTEIRO, Gabriel Moraes; DE AZEVEDO JUNIOR, Wladimir Colman. Planejamento Urbano E Riscos: A Função Social Da Propriedade Nos Planos Diretores De Cinco Municípios Da Região Metropolitana De Belém/Pa. **Revista Geoamazônia**, V. 6, N. 12, p. 73-94, 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Outeiro-3/publication/370575201_PLANEJAMENTO_URBANO_E_RISCOS_A_FUNCAO_SOCIAL_DA_PROPRIEDADE_NOS_PLANOS_DIRETORES_DE_CINCO_MUNICIPIOS_DA_REGIAO_METROPOLITANA_DE_BELEMPA_URBAN_PLANNING_AND_RISKS_SOCIAL_FUNCTION_OF_PROPERTY_IN_FIVE_MUN/links/64de2343177c59041300742b/PLANEJAMENTO-URBANO-E-RISCOS-A-FUNCAO-SOCIAL-DA-PROPRIEDADE-NOS-PLANOS-DIRETORES-DE-CINCO-MUNICIPIOS-DA-REGIAO-METROPOLITANA-DE-BELEM-PA-URBAN-PLANNING-AND-RISKS-SOCIAL-FUNCTION-OF-PROPERTY-IN-FIVE.pdf Acesso em 17 de jun 2025

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista eletrônica do CEAFA**, Porto Alegre, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, out. 2011/jan. 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art1.pdf. Acesso em 14 jun. 2025.

DIAS, Daniella Maria Dos Santos; O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, v. 5, n. 1, p. 65-76, 2010. Disponível em https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-MP-PA_n.05-2010.pdf#page=65 Acesso em: 14 jun 2025.

DORNELLES, Daniéle; CASSEL JÚNIOR, Flávio. A viabilidade da usucapião extrajudicial no ordenamento jurídico brasileiro. **XII seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Disponível em:** < <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13073>>. Acesso em, v. 28, 2015. Disponível em https://www.academia.edu/download/50540330/A_VIABILIDADE_DA_USUCAPIAO_EXTRAJUDICIAL_NO_ORDENAMENTO_JURIDICO_BRASILEIRO.pdf Acesso em 08 jun. 2025.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?. **Sociologias**, v. 13, p. 220-254, 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/soc/a/W3dZYVgBVYyKVv8gph3hbGq/?lang=pt> Acesso em 28 maio 2025.

DUGUIT, Léon. **Law in the modern state**. Leopold Classic Library, 2016

ERMÍNIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, p. 151-166, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 10 de jul de 2025.

FARRET, Ricardo L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto**, p. 73-90, 1985. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/823787455/FARRET-Ricardo-Paradigmas-do-espaco-residencial-intra-urbano> Acesso em 17 jun. 2025.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'right to the city' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, 2007. Disponível em <http://mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf> Acesso em 14 jul.. 2025.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo?. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 19-32, 2016. Disponível em <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681> Acesso em 14 jul.. 2025.

FERNANDES, Nelson da Nobrega; OLIVEIRA, Alfredo Cesar Tavares de. Marechal Hermes e as (des) conhecidas origens da habitação social no Brasil: o paradoxo da vitrine não-

vista. **Scripta Nova: revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, 2010. Disponível em <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-87.htm> Acesso em 25 de maio de 2025.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. **Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina**, p. 187-205, 2002. Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WOtT5WGZtWcC&oi=fnd&pg=PA187&dq=Ferrajoli,+2002&ots=TGZ3hj-Oy2&sig=3g-PGi1XBjQtGTSrXowIwVRAArI> Acesso em 29 maio 2025.

FERREIRA JR, C. H. C. Instâncias participativas municipais de política urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação. **Brasília: Ipea, out**, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/arquivos/NT75Estruturasdeparticipaoempoliticaurbanainstanciasparticipativasmunicipaisdepoliticaurbana.pdf> Acesso em 03 jun. 2025.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 7, p. 129-147, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/physis/1997.v7n2/129-147/pt>: Acesso em: 29 maio 2025.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Orientador: Wilson Cano. 2011. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/815022> Acesso em: 25 jun 2025.

FOSTER, Sheila R.; BONILLA, Daniel. *The social function of property: a comparative law perspective*. **Fordham Law Review**, [S.l.], v. 80, nov. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228166661_The_Social_Function_of_Property_A_Comparative_Law_Perspective Acesso 054 jun. 2025.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, p. 109-125, 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/s9Gkrhz8wCMkYNT9fHyv6Bp/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em 14 jul. 2025.

FROTA, H. B. O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada. In: SOUSA JÚNIOR, J. G. D., *et al.* **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 163-171. O direito achado na rua; 9. Acesso em 14 jul.. 2025.

GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. **Renovar**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17357/17357_1.PDF Acesso em: 04 jul. 2025.

GAIO, Daniel. O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil. **Teorias e práticas urbanas condições para a sociedade urbana**, Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 283-296. Disponível em https://www.academia.edu/12909852/O_fetiche_da_Lei_e_a_reforma_urbana Acesso em 06 jul. 2025.

GERALDO, Gabriel Peret. O Programa Minha Casa Minha Vida, o mercado imobiliário e o direito à cidade: análise dos impactos do programa na cidade de São Carlos-SP. **Encontros de Geográficos da América Latina**. 2013. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiurbana/081.pdf> Acesso em: 27 maio 2025.

GONÇALVES, B.S.; CRUZ, J.L.V. Os vazios urbanos e o direito à cidade: Desafios da implementação do IPTU progressivo em Campos dos Goytacazes/RJ. 101 **Revista grifos**. Nº 44, 2018. Disponível em: www.bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3677 Acesso em 09 jun 2025.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço**. 2. ed. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo, 2016.

GUERRA, Sidney. Os Direitos Humanos na ordem jurídica internacional. **Pensar**, 2010. Disponível em <https://www.academia.edu/download/111880035/1573.pdf> Acesso em 28 maio 2025.

GUERREIRO NETO, Guilherme. Belém corre para oferecer hospedagem aos visitantes da COP, mas não garante moradia aos próprios habitantes. **Samauma**. 2025. Disponível em <https://sumauma.com/belem-corre-para-oferecer-hospedagem-aos-visitantes-da-cop-mas-nao-garante-moradia-aos-proprios-habitantes/> Acesso em 18 jul.2025.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 54, p. 451-476, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/b6qD3NrFRcwP4mjw3sFphxc/> Acesso em 15 jul. 2025.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

https://repositorio.usp.br/directbitstream/a5c3ec46-ee38-44c2-877f44dffac82437/prod_000883_sysno_0907631.pdf Acesso em: 15 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados [**recurso eletrônico**]. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011> Acesso em 18 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Locação social nos Estados Unidos: quadro atual e histórico dos principais programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 34 p. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12369/1/Locacao_Social_EUA.pdf Acesso em 15 jul. 2025.

JEREISSATI, Lucas Campos. CAPÍTULO 5 20 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE: UMA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA?. **Tópicos de Sociologia do Direito e do Estado**, p. 94, 2021. Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt->

BR&lr=&id=RuBaEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA94&dq=20+anos+de+estatuto+da+cidade+u
ma+legisla%C3%A7%C3%A3o+simb%C3%B3lica+&ots=kPoqYVDBTp&sig=WluOJGAP
TwkCgQRPHvuI48i463E

JESUS, Likem Edson Silva de. **Contradições urbanas e jurídico-institucionais do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (2009-2020): uma análise da ação governamental**. Orientadora: Janaina Zito Losada. 2023. Tese (Doutorado em Estado e Sociedade) – Universidade Federal do Sul da Bahia, Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais, Porto Seguro, 2023. Disponível em https://sigconteudo.ufsb.edu.br/arquivos/20230281240d4f983582e26113db2688/Tese_PMCMV_Likem_de_Jesus_Verso_Final.pdf Acesso em 20 maio 2025.

JESUS, Patricia; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande abc (São Paulo). **EURE (Santiago)**, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018. Disponível em https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612018000200067&script=sci_arttext Acesso em 11 jun. 2025.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metr pole**, v. 19, p. 379-406, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/wnqNTmk8zCWNXp5x3pFRyYp/> Acesso em 13 jul. 2025.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordena o de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese doutorado. Orientador: Luiz Fernando Abrucio. 2015. Escola de Administra o de Empresas de São Paulo da Funda o Getúlio Vargas. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/49c37391-6e37-4e93-b61b-2756d1b3b410/content> Acesso em 12 jul. 2025.

KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: As políticas habitacionais ea financeiriza o da moradia no Brasil. Civitas, **Rev. Ciênc. Soc.** 17.01.Jan-Apr 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/civitas/a/z7xGKFwy5QgfcD9mNLGXSKR/#:~:text=O%20processo%20de%20financeiriza%C3%A7%C3%A3o%20da,disponibilidade;%20a%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20investimentos>. Acesso em 13 jul. 2025.

KOWARICK, Lúcio.  reas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 171-211, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/vzkMJhwZWVvcG3g3yn4ZKGg/?format=html&lang=pt&stop=next> Acesso em 27 maio 2025.

KOWARICK, Lucio. Capitalism and urban marginality in Brazil. **Casual Work and Poverty in Third World Cities**. New York: John Wiley, p. 69-85, 1979. Acesso 02 jun. 2025.

KOWARICK, Lucio. Capitalismo, dependência e marginalidade urbana na América Latina: uma *contribuicao teorica capitalisme, dependance et marginalite urbaine en amerique latine: contribution theorique*. **Estudos Cebrap**, n. 8, p. 77-96, 1974. Disponível em <https://pascal-francis.inist.fr/vibad/index.php?action=getRecordDetail&idt=13074125> Acesso em 03 jun. 2025.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a construção de um instrumento de análise: a espoliação urbana. **Novos Estudos**, n. 118, p. 567-576, 2020. Disponível em https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2020/12/06_artigo_kowarick_118_p564-577-4-14.pdf Acesso 02 jun. 2025.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?**. Texto para discussão, 2013. Disponível em <https://www.econstor.eu/handle/10419/91386> Acesso em 27 maio de 2025.

LAZZARATO, Maurizio. **O governo do homem endividado**. São Paulo: n-1 edições, 2017. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/552686639/Maurizio-Lazzarato-O-Governo-Do-Homem-Endividado-N-1-Libgen-li> Acesso em: 3 jul. 2025.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. O ideário da casa própria e a política habitacional: um estudo na área de expansão de Belém. **Enanpur**, 2023. Disponível em <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-45.pdf> Acesso em 28 maio 2025

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo; LIMA, José Júlio Ferreira. O ajuste neoliberal e os efeitos da financeirização na produção habitacional em Belém. **Interespaço Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**. Vol. 9, 2023 – Edição Especial. UFMA. Disponível em <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaço/article/view/20762/11662> Acesso em: 05 jul. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**, Antropos, Paris: 1968.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centuro, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice B. Pereira e Sérgio Martins. [S.l.]: [s.n.], 2006. Disponível em: https://gpect.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/henri_lefevre-a-producao-do-espaço.pdf . Acesso em: 26 maio. 2025.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFEBVRE, Henry. **Espaço e Política: o direito à cidade II**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2015.

LIMA, Baa; ZANIRATO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. **Franca: SIPPEDES**, 2014. Disponível em <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf> Acesso em 07 jun. 2025.

LIMA, Gabrielle Ribeiro Brito. **A problemática da política habitacional via crédito: endividamento e retomada de imóveis, uma análise a partir de dois distritos de São Paulo no início do século XXI**. Orientador: César Ricardo Simoni Santos. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-27022025-102655> Acesso em 13 jun. 2025.

LIMA, Gabrielle Ribeiro Brito; SANTOS, César Ricardo Simoni. **A problemática da política habitacional via crédito: endividamento e retomada de imóveis, uma análise a partir de dois distritos de São Paulo no início do século XXI**. 2024. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/003251258> Acesso em 12 jul. 2025.

LIMA, José Júlio Ferreira *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**, série Habitação e Cidade. Letra Capital, p. 161-185, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf Acesso em: 08 jun. 2025.

LIMA, José Júlio. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. **Revista Arquitextos**, v. 27, n. 7, 2002. Disponível em <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/03.027/763> Acesso em 29 junho 2025

MAGALHÃES, Alexandre. A “lógica da intervenção” e a questão da circulação: as remoções de favelas como forma de gerir o espaço urbano no Rio de Janeiro dos Jogos Olímpicos. **Tempo social**, v. 31, n. 2, p. 221-242, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ts/a/L9Gvp3LpSJH58X8dXtdwh7B/?lang=pt> Acesso em 02 jun. 2025.

MARCHESINI, Lucas. *Nova faixa do Minha Casa, Minha Vida vai financiar imóveis de até R\$ 500 mil*. **O Tempo**, Belo Horizonte, 22 mar. 2025. **Economia**. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/nova-faixa-do-minha-casa-minha-vida-vai-financiar-imoveis-de-ate-r-500-mil-1.3338480>. Acesso em 13 jun. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação**. 2018. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil_cap08.pdf Acesso em 29 maio 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial**. 2016. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9185> Acesso em 7 jun. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3 ed – São Paulo: Abril Cultura, Livro Primeiro, Volume I, Tomo 1, 1983. (Os economistas).

MÁXIMO, Wellton. **Entenda a ampliação do Programa Minha Casa, Minha Vida**. **Agência Brasil**, Brasília, 18 abr. 2025. Disponível em:

https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/entenda-ampliacao-do-programa-minha-casa-minha-vida?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 09 jun. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCID, **Portaria MCID Nº 399 de 22 de Abril de 2025**. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/PORTARIAMCIDN399DE22DEABRILDE2025.pdf> Acesso em 15 de jul. 2025. Acesso em: 05 jul. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – MCID. Autorizada a retomada das obras do Viver Pratinha, em Belém. In: **Gov.br**. 2015. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1033> Acesso em 10 set. 2025.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus Maia. **Avanços e desafios da política habitacional brasileira: uma análise sobre a Lei 14.620 de 2023 e o Programa Minha Casa Minha Vida**. Orientadora: Ana Maria Bezerra Lucas. 2023. Monografia (graduação) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Curso de Direito. Disponível em <https://repositorio.ufersa.edu.br/server/api/core/bitstreams/561291ab-2c4f-4ef3-9abf-cc37947bd84c/content> Acesso em: 05 jul. 2025.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. 2001. Texto para discussão nº 852. Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf . Acesso em: 27maio 2025.

MELO, André de Oliveira; CASSAB, Clarice. A ação do capital imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida faixas 2 e 3 no município de Petrópolis-RJ, **Geotextos**, vol. 16, n 1. PETRÓPOLIS-RJ. 2020. Disponível em <https://funartemaisdigital.funarte.gov.br/periodicos/action-of-real-estate-capital-in-the-minha-casa-minha-vida-program-tracks-2-and-3-in-petropolis-rja-acao-do-capital-imobiliario-no-programa-minha-casa-minha-vida-faixas-2-e-3-no-municipio-de-petropo/> Acesso em: 08 jun. 2025.

MENZORI, Ivan Damasco; FALCOSKI, Luiz Antonio Nigro. Estudo das Áreas Especiais de Interesse Social e Áreas de Preservação e Recuperação de Mananciais: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara/SP. In: **Anais do 7º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável-PLURIS**. 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Ivan-Damasco-Menzori/publication/315662121_Estudo_das_areas_especiais_de_interesse_social_e_areas_d_e_preservacao_e_recuperacao_de_mananciais_o_caso_do_programa_minha_casa_minha_vida_em_AraraquaraSP/links/58df964aaca272059aacf550/Estudo-das-areas-especiais-de-interesse-social-e-areas-de-preservacao-e-recuperacao-de-mananciais-o-caso-do-programa-minha-casa-minha-vida-em-Araraquara-SP.pdf Acesso em 03 jun. 2025.

MERCÊS, Simaia. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, p. 187-204, 2013. Disponível em https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf Acesso em: 09 jun. 2025.

MIOTO, Beatriz Tamasso (2015). **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. Orientador: Wilson Cano. 2015. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://unicamp.br/unicamp/ju/630/tese-compara-politicas-de-habitacao-popular-na-al> Acesso em 13 jun. 2025.

MONCAU, Gabriela. *11 milhões de casas vazias e 6 milhões de pessoas sem casa: o que explica a crise habitacional? Brasil de Fato*, São Paulo, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/17/o-brasil-tem-11-milhoes-de-domicilios-vazios-e-6-milhoes-de-familias-sem-ter-onde-morar/>. Acesso em: 08 jun. 2025.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida ZMT. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 15-32, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/TRxt6chD9jfWLFcQK9KVxJz/?lang=pt> Acesso em 27 maio 2025.

NARCISO, Filipe, ALEXANDRA, Carla. Urbanismo Neoliberal y diseño del espacio público. **Revista Legado de Arquitectura y Diseño**, núm. 13, enero-junio, 2013, pp. 77-92 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, Estado de México, México. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/4779/477947372006.pdf> Acesso em: 08 jun. 2025.

NISIDA, Vitor Coelho et al. A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 17, n. 2, p. 63-80, 2015. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951513005.pdf> Acesso em 02 jun. 2025.

NONATO, Domingos do Nascimento; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Programa Minha Casa, Minha Vida: Política Pública de (Ex)Inclusão Social da População em Situação de Rua. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 52–72, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2016.v2i2.1558. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1558> Acesso em 02 jun. 2025.

OLIVA, Alex Adam Martins, ALMEIDA, Silva dos Santos de, JATENE, Izabela da Silva. **Mapa – Município de Belém**, Pará, Brasil. 2024. Belém. Disponível em <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/743775> Acesso em 15 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda Habitat II: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**. Istambul, 3 a 14 de junho de 1996. ONU, 1996. Disponível em: http://biblioteca.ijns.es.gov.br/ConteudoDigital/20180326_analiseconjuntural_v.17_n.7_8jul1995_p.33_38_.pdf Acesso em: 28 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 4: O direito à moradia adequada (artigo 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)**. Genebra: ONU, 1991. Disponível em: <https://www.acnudh.org/1991/12/comentario-geral-no-4/> . Acesso em 18 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 dez. 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 18 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU-Habitat. **Annual Report 2023: Local action in a time of crises**. Nairobi: ONU-Habitat, 2023. Disponível em: <https://unhabitat.org/annual-report-2023>. Acesso em 29 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS -ONU. **Nueva Agenda Urbana. Quito: Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**, 2017. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUAPortugueseBrazil.pdf> Acesso em: 05 jul. 2025.

ORSI, Rafael Alves. A percepção dos problemas socioambientais pelos moradores de conjuntos habitacionais do programa minha casa minha vida. **Observatório Geográfico América Latina**, 2013.

ORSI, Rafael Alves. Paisagens em movimento: transformações pós-ocupação nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. **Novos Cadernos NAEA**, v. 23, n. 1, p. 261-280, 2020. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/327122022.pdf> Acesso em 28 maio 2025.

PACHECO, Juliana Thaisa Rodrigues. **A ambiguidade do direito à moradia e da política habitacional no Brasil: uma análise crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Orientador: Luiz Alexandre Gonçalves Cunha. 2022. Tese (doutorado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Disponível em <https://www2.uepg.br/ppgcsa/wp-content/uploads/sites/34/2025/02/Juliana-Thaisa-Rodrigues-Pacheco.pdf> Acesso em: 7 jul. 2025.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública**. Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-B7JJQZ> Acesso em: 08 jun. 2025.

PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. Reflexões sobre o fenômeno da “centralidade” a partir do quadro teórico da “Antropologia da Cidade”. Ponto Urbe. **Revista do núcleo de antropologia urbana da USP**, São Paulo, n. 11, 2012. 1-18. Disponível em <https://journals.openedition.org/pontourbe/1075> Acesso em: 9 jun. 2025.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes et al. Assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. **II Estudos de caso em metrópoles selecionadas**. IPEA. 2016. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9614> Acesso em 12 jul. 2025.

PRADILLA COBOS, Emilio. *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 37-60, jun. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNtsB44JqkMhP8RmDQt/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 08 jun. 2025.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/752/75243198004.pdf> Acesso em 12 jul. 2025.

RAMOS, Michelli Caldas; SILVA, Eymmy Gabrielly; FISCHER, Luly Rodrigues. Regularização fundiária urbana de interesse social: instrumento de gestão democrática das cidades e de efetivação da função social da propriedade pública tombada. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 10, 2019. Disponível em <https://www.academia.edu/download/61356726/1825-6821-1-PB20191127-71441-1o4hfm4.pdf> Acesso em: 05 jul. 2025.

REALE, Miguel. **O projeto do novo código civil**. São Paulo. Saraiva. 2d ed. 1999.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 39, p. 351-377, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/d8PjrTs5j7ksWDF6g7XzQss/?lang=pt> Acesso em 27 maio 2025.

RODRIGUES, Roberta Menezes et al. ST4-825 Urbanização das baixadas de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. **Anais ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/261> Acesso em: 29 jun. 2025.

ROLNIK, Raquel. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, mai. 2015. 127-154. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/?lang=pt> Acesso em: 20 maio 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. Tese de Livre-Docência – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

ROLNIK, Raquel. **Mudanças no FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres?** Observatório das Metrôpoles. 2017. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/02/23/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minhaveda-e-os-mais-pobres/>. Acesso em 20 maio 2025

ROLNIK, Raquel. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. **Indisciplinar**, v. 5, n. 1, p. 18-43, 2019. Disponível em <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741> Acesso em 12 jun. 2025.

ROLNIK, Raquel; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, 2011. 89-109.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2025.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. **Cadernos Metr pole**, v. 18, p. 217-236, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/V3ngPLPb95xdP7SXvm7bsCj/?lang=pt> Acesso em: 29 maio 2025.

SALLATI, Noan. *A hegemonia do neoliberalismo frente ao direito à cidade no Brasil*. In: Encontro Nacional De Estudantes De Graduação Em Geografia, 13., 2023, **Campinas Anais** [...]. Campinas: Unicamp, 2023. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/eventos/index.php/leg/article/view/4805>. Acesso em: 07 jun. 2025.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Tiago Veloso. Metropolização regional e suburbanização condominial: aspectos da dinâmica da dispersão urbana na Região Metropolitana de Belém. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 7, n. 1, p. 91-116, 2017. Disponível em https://www.academia.edu/download/60104099/Artigo_Publicado_-_Boletim_Camp_Geografia20190724-12333-i1d5hb.pdf Acesso em 11 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais- RBEC**, Ano, v. 2, p. 55-92, 2008. Disponível em https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf Acesso em: 05 jun. 2025.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SECAP. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Gestão da Presidência da República (SECAP/CGU). **Relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO -SEGEP, **Anuário Estatístico do Município de Belém**. Belém, 2020. Disponível em <https://anuario.belem.pa.gov.br/> Acesso em 14 de jun de 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEGEP; FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA - FADESP, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ- UFPA. **Relatório do Diagnóstico do Município de Belém e Atlas de Mapas Temáticos**. Elaboração de subsídios técnicos e analíticos para a revisão do Plano Diretor do Município de Belém (Lei nº 8.655/2008). Belém, 2024. Disponível em

FADESP-RELATORIO-DIAGNOSTICO-E-MAPAS-TEMATICOS.pdf Acesso em: 05 jul. 2025.

SILVA, Giuliano João Paulo da. Habitação social na Europa (França, Inglaterra, Alemanha, Holanda e Itália). **Habitação Social**, 06 fev. 2019. Disponível em: <https://habitacaosocial.home.blog/2019/02/06/politicas-de-habitacao-social-na-europa/>. Acesso em: 28 maio 2025.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros (6. ed.). São Paulo, 2010.

SILVA, Marlon Lima da et al. **Habitação produzindo espaço urbano na reprodução de conjuntos habitacionais: experiências e tendências na Região Metropolitana de Belém**. Orientadora: Janete Oliveira. 2014. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, PPGGeografia. Belém, Disponível em https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/9374/1/Dissertacao_HabitacaoProduzindoEspaco.pdf Acesso em 10 de jun 2025.

SILVA, Marlon Lima da. Cinquenta anos de políticas habitacionais produzindo espaço urbano: segregação e conflitos na Região Metropolitana de Belém-PA. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24, n. 3, 2021. Disponível em <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8863/8095> Acesso em 11 jun. 2025.

SIMONI - SANTOS, César. Espaços penhorados: expansão e captura da vida nas franjas da metrópole. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 43, p. e201933-e201933, 2023. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/201933> Acesso em: 28 maio 2025.

SMITH, Neil. As cidades após o Neoliberalismo. Tradução de Ariane Melchior Nunes da Horta, Guilherme Chalo Nunes e Pedro Henrique Melchior Nunes da Horta. **Revista Continentes**, (UFRRJ), ano 6, n. 10, 2017. Disponível em <https://pt.scribd.com/document/355620883/As-Cidades-Apos-o-Neoliberalismo-Neil-Smith> Acesso em: 12 jun. 2025.

SOJA, Eduard. W. The city and spatial justice. *Justice spatiale*, **spatial justice**, n. 1, set. 2009. Disponível em: <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf> Acesso em 4 jun. 2025.

SOUSA Claudia Azevedo de. **Do cheio para o vazio. Metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos**. Orientador: Prof. Dr Pedro Brandão. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado)— Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2010. Disponível em: https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395142195938/DO%20CHEIO%20PARA%20%20VAZIO_versao%20final.pdf Acesso em 09 jun. 2025.

SOUZA, Renata Durans **Pessoa de área de expansão de Belém: um espaço de múltiplas vivências**. Orientadora: Ana Cláudia Duarte Cardoso. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em <https://ppgau.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/documentos/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Renata%20Durans%20Pessoa%20de%20Souza.pdf> Acesso em 6 jun. 2025.

SOUZA, Angela Maria Gordilho. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, v. 20, p.

245-265, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/FWkVqLT6dG6GZXZT8JyZtmr/> Acesso em: 28 maio 2025.

SOUZA, Célio Lima. **Análise de vazios urbanos no centro da cidade de Ituiutaba/MG**. Orientador: Prof. Dr. Vitor Koiti Miyazaki .2019. 41 f. Trabalho de conclusão de curso de graduação de geografia-Instituto de Ciências Humanas do Pontal, Universidade Federal de Uberlândia, Ituiutaba,2019. Disponível em: www.repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25963/4/AnaliseVaziosUrbanos.pdf . Acesso em 17 jun.2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Which right to which city? In defense of political-strategic clarity. **Interface**, v. 2, 2010. 315-333.Disponível em <https://www.rrojasdatabank.info/desouza2010.pdf> Acesso em 7 jul. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. Disponível em <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10141> Acesso em 21 maio 2025.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente**. Orientador: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 1990. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-09122022-135921/en.php> Acesso em 24 jun. 2025.

STANGHERLIN, Matheus; FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direito à cidade e desastres naturais: o ODS 11 como possibilidade de (re) organização urbana no cenário das pequenas cidades (resilientes). **Revista JurisFIB**, v. 12, n. 12, 2021. Disponível em <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/516/443> Acesso em: 03 jan. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-60.

TAVARES, Angelo Cezar Pinho de Souza; FRANÇA, Samara Avelino. A COVID-19 e os desafios da urbanização e habitabilidade nas cidades amazônicas: estudo de caso em Belém do Pará (Paper 471). **Papers do NAEA**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/327122138.pdf> Acesso em: 28 maio 2025.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/> Acesso em: 04 jun. 2025.

THEODORE, Nik.; PECK Jamie. e BRENNER, Niel. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el império de los mercados. **SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación**, Temas Sociales, 2009. Santiago, Chile, n. 66. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados Acesso em: 30 maio 2025.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 433-454, maio/ago 2017. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/1814/71> Acesso em: 04 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **TCU detecta problemas no Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-detecta-problemas-no-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 10 abr. 2025.

TRINDADE JÚNIOR, Saint Clair Cordeiro. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

URBANIDADES. **#43 Financeirização da moradia, com Raquel Rolnik**. Youtube, 13 novembro de 2024. 47min42s. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=pDT6SO-7KZQ&t=1337s> Acesso em 15 maio 2025

VAINER, Carlos B. Patría, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VENTURA NETO, Raul da Silva. Capital incorporador e ciclos imobiliários em Belém. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 199-224, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/ZpC6L3qL3rjbvYZk4gkDSvR/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 04 jun. 2025.

VENTURA NETO, Raul da Silva, Rodrigues, Brenda Santos. Mapa de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Belém. **Mapoteca Interativa Cidades da Amazônia**. 2020, Belém, Pa. Universidade Federal do Pará. Disponível em https://www.mapcam.ufpa.br/images/conteudo/Mapas/MCMV_Belm.pdf Acesso em 12 set. 2025.

VENTURA NETO, Raul da Silva. Belém e o imobiliário: uma cidade entre contratos e contradições. **Belém: Imprensa Oficial do Estado**, 2015.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.) **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 97-121. Disponível em <https://dokumen.pub/a-cidade-como-negocio-8572449140-9788572449144.html> Acesso em 11 jun. 2025.

WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 9, n. 1, 2019. Disponível em <https://sou.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508> Acesso em 29 maio 2025.