



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BEATRIZ MEDEIROS MARTINS BARBOSA**

**A BUSCA PELA MORADIA ADEQUADA E A REABILITAÇÃO DE IMÓVEIS  
VAZIOS OU SUBUTILIZADOS EM ÁREAS URBANAS CENTRAIS DE  
FORTALEZA**

**FORTALEZA**

**2023**

BEATRIZ MEDEIROS MARTINS BARBOSA

**A BUSCA PELA MORADIA ADEQUADA E A REABILITAÇÃO DE IMÓVEIS  
VAZIOS OU SUBUTILIZADOS EM ÁREAS URBANAS CENTRAIS DE  
FORTALEZA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B195b Barbosa, Beatriz Medeiros Martins.

A busca pela moradia adequada e a reabilitação de imóveis vazios ou subutilizados em áreas urbanas centrais de Fortaleza / Beatriz Medeiros Martins Barbosa. – 2023.  
88 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2023.

Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. direito à moradia adequada. 2. reabilitação de imóveis vazios. 3. intervenção retrofit. 4. centro de Fortaleza. I. Título.

CDD 340

---

BEATRIZ MEDEIROS MARTINS BARBOSA

**A BUSCA PELA MORADIA ADEQUADA E A REABILITAÇÃO DE IMÓVEIS  
VAZIOS OU SUBUTILIZADOS EM ÁREAS URBANAS CENTRAIS DE  
FORTALEZA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Aprovada em 05/12/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Ma. Giovana de Melo Araújo  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Mestranda Lanna Beatriz Sampaio Praciano  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico esta monografia às memórias afetivas e ao espaço pulsante que são os centros das cidades, em especial, o Centro da cidade de Fortaleza.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero expressar minha profunda gratidão pela dádiva da vida. Mesmo diante dos inúmeros questionamentos e desafios, reconheço a preciosa oportunidade que me foi concedida para experimentar essa caminhada.

Escrever uma monografia exige um esforço individual que apenas se torna possível graças a uma rede de apoio forte.

Ao meu pai, Eduardo Martins Barbosa, por ser minha principal referência de princípios, de causas coletivas e de vida. Obrigada por ter acreditado e investido na minha educação, nunca medindo esforços para proporcionar o melhor para o meu crescimento pessoal e coletivo. E, claro, não podia deixar de agradecer pelas orientações para que esse TCC fosse gestado.

À minha mãe de coração, Silvana Pires Mendes, por cuidar sempre da nossa família. Obrigada por todas as comidinhas feitas, por escutar minhas ansiedades e por desempenhar de forma imensurável esse papel materno.

À minha mãe, Maria Clélia de Medeiros Alencar (*in memoriam*), por ter me ensinado durante nossos 11 anos juntas, sobre amor, solidariedade e justiça, ideais que sempre carregarei comigo.

Aos meus irmãos Aline e Guilherme e à minha sobrinha Isadora, por sempre torcerem pelas minhas conquistas.

Às minhas três grandes famílias: Medeiros, Martins Barbosa e Pires Mendes, obrigada por todos os bons encontros de descontração, afeto e comilança.

Ao meu namorado, Samuel, por incentivar meu crescimento e por ter guiado meus passos durante minha trajetória na UFC. Sem você, esses anos não teriam sido os mesmos. Obrigada também pelas contribuições para esta monografia.

À minha querida amiga Lia por acompanhar todos os ciclos da minha vida desde o colégio.

Aos meus amigos e colegas do colégio e do cursinho. Em especial: Bia Sales, Gustavo Moreira e Yuri Andrade.

À minha turma querida (2019.1 - 2023.2), que tive a honra de dividir essa jornada universitária. Aproveito para estender aos meus amigos e colegas da Faculdade de Direito. Em especial: Bia Vidal, Gustavo Moreira, Ana Claiz, Ana Géssica, Thayná Glenda, Liandra Thaís, Bia Duete, Lídia Pinto, José Edmar, Moisés Santos, Sofia Carvalho e Valzilene.

Ao projeto de extensão da faculdade: NAJUC - Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária - por ter despertado meu olhar para o direito à moradia e à cidade, me permitindo sair um pouco da minha bolha, e por ter conhecido amigos incríveis: João Vito, Layessa, Bella e Ruth.

À gestão Mandacaru (2020.2 - 2021.1) do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua: Marcos França, Dhean Lucca, Bia Vidal, Lara Gabriela, Rainier Gomes, Fabiana Coelho, Thamara Melo, Tibério Baima, Nilciane Silva, Ricardo Lima, Débora Hellen, Pedro Júlio, Andrea Teixeira, Leon Aragão, Cezário, Antônio Neto, Clara Letícia, Valdete Sousa e Ana Cavalcante (*in memoriam*). Foi um desafio fazer uma gestão totalmente virtual no período da pandemia, mas com certeza foi o que me permitiu continuar agregada às atividades da faculdade, proporcionando aprendizados para todos nós.

Ao meu estágio no Ministério Público do Estado do Ceará (9ª PmjFOR e CAOCIDADANIA), local onde pude passar 2 anos adentrando na matéria de moradia e direito humanos. Em especial, agradeço minha chefe, Dra. Giovana de Melo Araújo, referência de atuação ministerial na temática, por toda a confiança e aprendizado. Foi dentre as inúmeras reuniões extrajudiciais, que escolhi o tema desta monografia. Agradeço também pelo acolhimento e parceria dos meus queridos chefinhos Caio, Marianna, Lynara, Berg e Sabrina, que dividiram o dia-a-dia comigo.

À Universidade Federal do Ceará, em especial o local da Faculdade de Direito, por ter sido minha segunda casa, apesar dos poréns, guardarei memoráveis momentos com imenso carinho, estendo esse agradecimento aos professores, às professoras, seu Odir, Marcelo da xerox e outros colaboradores.

À minha orientadora, Professora Lígia Melo, por aceitar me guiar nesse ciclo final, bem como pelos encontros, textos e reflexões. É uma imensa honra ter uma estudiosa tão aguerrida nesta temática que consideramos tão cara.

À Giovana Melo de Araújo e à Lanna Sampaio por prontamente aceitarem participar da banca examinadora, obrigada pela presença e contribuições.

E a todos aqueles que, de diversas formas, contribuíram para a execução deste trabalho e tornaram essa conquista possível. A todos, o meu reconhecimento.

“Pode-se dizer que a importância dos centros e das suas habilidades é a de que ele é um bairro comum a todos. **Cada pessoa tem um bairro e, além dele, o centro**” (BRASIL, 2005, p. 10)

## RESUMO

O direito à moradia constitui a base estruturante que propicia o acesso a outros direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, trabalho, segurança e lazer, sendo um elemento essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana. Entretanto, apesar das lutas históricas que culminaram na conquista desse reconhecimento no arcabouço jurídico, fundamentado no Estado Democrático e Social de Direito, a realidade da vida urbana, representada pelo elevado déficit habitacional, revela-se extremamente em dissonância com o sistema legal vigente. Esse abismo se deve a um conjunto de fatores, dentre eles o processo de urbanização das cidades brasileiras, marcado pela segregação socioespacial, em que se destaca o papel do mercado imobiliário e do capital privado como agentes segregadores do espaço urbano, somado ainda há décadas de programas habitacionais com enfoque na provisão habitacional seguindo a mesma lógica excludente. Assim, o atual cenário de demanda habitacional no Brasil é caracterizado pela grande quantidade de famílias que seguem desatendidas, vivendo na precariedade e na irregularidade social e jurídica. Por outro lado, aparentemente de forma paradoxal, é possível observar nas grandes cidades, um significativo estoque de imóveis vazios ou subutilizados, notadamente nas áreas centrais, resultado do fenômeno de dispersão urbana, com o surgimento de novas centralidades mais periféricas, o que ocasionou o esvaziamento, o abandono e a degradação das tradicionais e históricas áreas centrais e do seu patrimônio edificado. Com efeito, em razão desse considerável estoque de imóveis sem cumprir a sua função social, a partir de tendências internacionais e experiências nacionais, a reabilitação de edifícios no Brasil tem sido um tema em destaque desde então. No âmbito dos estudos arquitetônicos, a intervenção *retrofit* tem surgido como solução para o atual cenário de infraestruturas obsoletas e equipamentos ultrapassados, por meio da atualização das edificações adaptando-as às novas necessidades. Para tanto, adotando como metodologia a pesquisa bibliográfica, por meio da análise de livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos, bem como legislações, programas e planos relacionados aos temas aludidos, contextualiza-se a temática no âmbito global e, em seguida, faz-se uma explanação a nível nacional, bem como uma revisão crítica dos programas habitacionais de interesse social desde de 1930 até os vigentes no país, partindo, por fim, para uma análise local da cidade de Fortaleza, que já possui significativos estudos e diagnósticos sobre a reabilitação da área central para moradia social, porém ainda sem execução. Desse modo, busca-se compreender, contribuir e incentivar como alternativa complementar às políticas públicas existentes, a reabilitação do estoque vazio ou subutilizado de imóveis, por meio da intervenção *retrofit*, em áreas centrais como medida de enfrentamento ao déficit habitacional com acesso à moradia adequada.

**Palavras-chave:** direito à moradia adequada, reabilitação de imóveis vazios, intervenção *retrofit*, centro de Fortaleza.

## ABSTRACT

The right to housing constitutes the foundational framework that enables access to other fundamental social rights, such as health, education, employment, security, and leisure, being an essential element for the realization of human dignity. However, despite the historical struggles that led to the recognition of this right in the legal framework, grounded in the Democratic and Social State of Law, the reality of urban life, represented by the high housing deficit, is in stark dissonance with the current legal system. This gap is due to a set of factors, including the urbanization process of Brazilian cities marked by socio-spatial segregation, with the prominent role of the real estate market and private capital as agents of urban segregation. This is further exacerbated by decades of housing programs focusing on housing provision following the same exclusionary logic. Thus, the current housing demand scenario in Brazil is characterized by a large number of unattended families living in precarious and socially and legally irregular conditions. Paradoxically, in major cities, there is a significant stock of vacant or underutilized properties, especially in central areas, resulting from the phenomenon of urban sprawl, with the emergence of new, more peripheral centralities. This has led to the emptiness, abandonment, and degradation of traditional and historical central areas and their built heritage. As a result of this substantial stock of properties not fulfilling their social function, building rehabilitation in Brazil has been a prominent topic, influenced by international trends and national experiences. Within the field of architectural studies, retrofit intervention has emerged as a solution to the current scenario of obsolete infrastructures and outdated facilities by updating buildings to meet new needs. To explore this, adopting bibliographic research methodology involving the analysis of books, theses, dissertations, monographs, and scientific articles, as well as legislation, programs, and plans related to the aforementioned themes, the topic is contextualized globally. Subsequently, there is an exploration at the national level, including a critical review of social housing programs from 1930 to the present day. Finally, a local analysis is conducted for the city of Fortaleza, which has significant studies and diagnoses regarding the rehabilitation of the central area for social housing but has not yet been implemented. Thus, the aim is to understand, contribute to, and promote, as a complementary alternative to existing public policies, the rehabilitation of vacant or underutilized property stocks through retrofit intervention in central areas as a measure to address the housing deficit with access to adequate housing.

**Keywords:** right to adequate housing, rehabilitation of vacant properties, Fortaleza downtown.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Notícia Jornal O Século: “Pereira Passos manda demolir o Rio colonial” (1903).....	36
Figura 2 – Região Metropolitana de Fortaleza: divisão político-administrativa e evolução da mancha urbana.....	63
Figura 3 – Centro de Fortaleza: Mapa de Consolidação dos Setores de Intervenção Estratégica.....	66
Figura 4 – Lotes vazios ou subutilizados no Centro de Fortaleza.....	67

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de crescimento da população urbana, rural e total no Brasil (1940-1991).....	34
Tabela 2 – Produção habitacional pública federal de 1946-1963 (IAP/FCP).....	37
Tabela 3 – Síntese da produção habitacional pública federal de 1964-1986 (BNH/SFH).....	39
Tabela 4 – Programas para baixa renda em Unidades Habitacionais (UH) - 1995 a 2002.....	41
Tabela 5 – Quantidade de unidades habitacionais (UH) contratadas no MCMV para baixa renda por modalidade e ano.....	45
Tabela 6 – Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por Faixas.....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CDL	Câmara Dirigentes Lojistas de Fortaleza
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMAP	Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
ConCidades	Conselho das Cidades
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GTAI	Grupo Técnico de Avaliação de Imóveis
Habitafor	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV-E	Minha Casa Minha Vida Entidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PDMs	Planos Diretores Municipais
PDP-For	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PHRAC-For	Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PlanHab	Plano Nacional de Habitação

PLHIS-For	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional da Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PRAUC	Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
SEPLA	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
Sepurb	Secretaria de Política Urbana
SERCEFOR	Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UH	Unidades habitacionais
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
2	<b>A PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA</b> .....	21
2.1	<b>A internacionalização do direito à moradia adequada</b> .....	21
2.2	<b>A função social da propriedade na política urbana constitucional</b> .....	24
2.3	<b>Ordem jurídico urbanística: o Estatuto da Cidade e a esperança no Plano Diretor</b> .....	30
3	<b>NOTAS SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL</b> .....	33
3.1	<b>Breves considerações sobre a urbanização brasileira e as origens da habitação social</b> .....	33
3.2	<b>Programa Minha Casa Minha Vida e um modelo estatal-privatista de provisão habitacional</b> .....	44
3.3	<b>Alternativas à provisão habitacional</b> .....	51
3.3.1	<i>Regularização fundiária urbana</i> .....	52
3.3.2	<i>Reabilitação de prédios ociosos por meio da intervenção retrofit</i> .....	54
4	<b>REABILITAÇÃO POR MEIO DA INTERVENÇÃO RETROFIT COMO RESPOSTA PÚBLICA AO DÉFICIT HABITACIONAL EM FORTALEZA</b> .....	58
4.1	<b>Iniciativas desenvolvidas no Brasil para reabilitação de áreas centrais</b> .....	58
4.2	<b>E Fortaleza?</b> .....	61
4.2.1	<b>Considerações sobre a origem e o processo de urbanização da cidade de Fortaleza</b> .....	61
4.2.2	<b>A busca por soluções de reabilitação em áreas centrais de Fortaleza</b> .....	64
4.3	<b>A função social do <i>retrofit</i> no enfrentamento do déficit habitacional de Fortaleza</b> .....	70

<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo o último censo realizado pelo IBGE em 2022, estima-se que o número de imóveis residenciais desocupados (11,4 milhões) no país é quase o dobro do déficit habitacional<sup>1</sup>. A máxima “tanta casa sem gente e tanta gente sem casa” apesar de à primeira vista soar no mínimo estranho ou paradoxal, nunca se mostrou tão verdadeira. De fato, essa é a realidade do contexto urbano das cidades brasileiras, que por se apresentar injustamente de forma persistente, motiva a investigação e o desenvolvimento desta presente monografia.

Sabe-se que o Brasil é profundamente caracterizado pela segregação socioespacial, resultado de um processo histórico excludente em que as disparidades sociais determinaram e continuam determinando onde certos indivíduos podem morar. Aqueles menos favorecidos economicamente, e portanto, mais vulnerabilizados, encontram dificuldades em acessar as regiões mais valorizadas da cidade para estabelecer suas moradias, entre outras razões pela especulação imobiliária. Assim, em virtude da necessidade vital de ocupar um espaço, esses cidadãos vivem em situações de irregularidade, enfrentando insegurança jurídica e social.

Por outro lado, a partir do crescimento desordenado e da dispersão urbana, observa-se nas cidades, que passam pelo processo de metropolização, o surgimento de novas centralidades em relação ao tradicional centro histórico. Em Fortaleza, quarta cidade mais populosa do Brasil, não seria diferente. Quem conhece o centro da capital cearense, atenta-se logo para o abandono do patrimônio edificado, a monofuncionalidade da área, mais ligada ao comércio, e o deserto que fica durante o período da noite. Com efeito, há um considerável estoque de imóveis ociosos ou subutilizados nessas áreas centrais, que não cumprem sua função social. Assim, caso fossem reabilitados para moradia social, principalmente de baixa renda, viabilizaria esse resgate da área e contribuiria para o acesso à moradia adequada, visto ser uma área mais bem dotada de infraestrutura e equipamentos em relação às periféricas.

Desse modo, considerando esse contraste entre o estoque de imóveis vazios ou subutilizados nas áreas centrais com infraestrutura e a demanda por moradia nas grandes cidades, a problemática geral que orienta essa pesquisa é: Qual o papel da reabilitação dos prédios ociosos ou subutilizados nos centros urbanos, por meio da intervenção *retrofit*, como resposta pública ao déficit habitacional e na proteção e efetivação do direito à moradia adequada?

---

<sup>1</sup>Leia mais em:

<https://guiadoestudante.abril.com.br/curso-enem/falta-de-habitacao-piora-no-brasil-mostra-o-censo/>

Diante dessa problemática, o objetivo principal desta monografia consiste em compreender, contribuir e incentivar a reabilitação de imóveis vazios em áreas centrais, por meio da intervenção *retrofit*, a qual tem ganhado destaque nos atuais debates, como alternativa complementar à provisão habitacional produzida e vigente no Brasil, notadamente para a população de baixa renda, bem como medida de enfrentamento ao déficit habitacional com acesso à moradia adequada. Optou-se ainda, para diferenciar de outros trabalhos realizados e focar na realidade cearense, em afunilar a pesquisa para o contexto local da cidade de Fortaleza.

Desse modo, como objetivos específicos, busca-se (1) Apresentar o conceito e o arcabouço jurídico construído em torno do direito à moradia adequada, desde a sua proteção jurídica internacional, perpassando a política urbana consagrada a nível constitucional, até o esperado Estatuto da Cidade; (2) Explanar considerações acerca de como se deu a urbanização brasileira e como ocorreu o desenvolvimento e a aplicação das principais políticas habitacionais de interesse social do país; (3) Abordar a regularização fundiária e a reabilitação de edifícios ociosos como modalidades de atendimento habitacional a serem potencializadas como alternativas à provisão habitacional; (4) Apresentar a origem do *retrofit* enquanto intervenção que permite a reabilitação de áreas centrais, e o que já se tem feito no mundo e no Brasil em relação ao processo de esvaziamento dos tradicionais centros históricos que perderam a sua função habitacional; (5) Apresentar os planos e estudos realizados para a área central de Fortaleza e buscar compreender, contribuir e incentivar a reabilitação de imóveis ociosos ou subutilizados na área central, por meio da intervenção *retrofit*, como enfrentamento ao déficit habitacional com acesso à moradia adequada.

O estudo dessa temática encontra importância na medida em que o resgate e as discussões realizadas ao longo do trabalho pretendem, ao analisar políticas públicas e práticas administrativas, estimular as discussões em torno dos rumos das políticas habitacionais na cidade de Fortaleza, com o intuito de torná-las mais diversificadas e efetivas, levando em consideração as possibilidades e necessidades dos fortalezenses, o que traz relevância social ao estudo do tema em deslinde.

Para tanto, utilizou-se um percurso metodológico traçado em pesquisa bibliográfica, por meio da análise de livros, teses, dissertações, monografias, artigos científicos e outros escritos relacionados à temática aludida. Utilizou-se também a legislação internacional e nacional, bem como os programas e planos, nacional e local, elaborados em relação à reabilitação das áreas centrais. Especificamente, no que tange ao *retrofit* e

reabilitação, os escritos encontrados e estudados foram em sua maioria dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo, haja vista ser um assunto ainda pouco estudado na área acadêmica do Direito.

No que tange a estrutura, a presente monografia divide-se em três capítulos, desenvolvidos com o intuito de atingir os objetivos traçados. O primeiro capítulo é destinado a abordar a proteção jurídica dada ao direito à moradia a nível internacional, nacional e infraconstitucional, seguindo, em certa medida, uma progressão cronológica observada durante a pesquisa, a fim de entender o contexto de inserção da habitação no rol dos direitos humanos e sociais, bem como compreender a importância desse direito no ponto de vista jurídico, político e social.

No segundo capítulo, busca-se apresentar as políticas habitacionais brasileiras de interesse social, por meio de estudo bibliográfico das ações estatais desde a década de 1930 até o início do século XXI. A análise dessas políticas, incluindo seu desenvolvimento e aplicação, torna-se crucial para compreensão do papel desses programas como resposta pública ao déficit habitacional, bem como atual cenário das demandas habitacionais de interesse social, principalmente daqueles que recebem até três salários mínimos. Ademais, o último tópico deste capítulo explora de forma sucinta duas medidas habitacionais alternativas: a regularização fundiária urbana e a reabilitação de imóveis vazios para habitação social, introduzindo na oportunidade o termo *retrofit*, intervenção que tem se destacado nos atuais debates sobre desenvolvimento urbano e imobiliário.

No terceiro capítulo, serão apresentados os planos, diagnósticos e ações realizados para a área central de Fortaleza, em especial o Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza (PHRACFor) desenvolvido em 2009 pela Prefeitura de Fortaleza, para que então seja possível compreender, contribuir e incentivar como alternativa complementar para os desafios habitacionais que persistem na capital, a reabilitação do estoque vazio ou subutilizado de imóveis, por meio da intervenção *retrofit*, como medida de enfrentamento ao déficit habitacional com acesso à moradia adequada.

Por fim, as considerações finais trazem um apanhado geral sobre o tema, destacando aspectos relevantes e reconhecendo a necessidade da formulação de um plano estratégico, por meio de um arranjo institucional, com decisões que estimulem o cumprimento da função social da propriedade, devendo serem publicizadas, para que seja possível a avaliação e o monitoramento. Entendendo que este trabalho não trata de resolver o problema

habitacional da cidade de Fortaleza, dada sua natureza complexa, busca-se contribuir para o rumo habitacional da capital cearense.

## 2 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA

O presente capítulo se dedicará a apresentar, sob o enfoque do direito à moradia, o arcabouço jurídico a nível internacional, nacional e infraconstitucional, seguindo, em certa medida, uma progressão cronológica observada durante a pesquisa, embora alguns movimentos sejam simultâneos. Pelo motivo exposto, optou-se por dividir este capítulo em três seções secundárias.

A primeira seção trata das principais ações dos órgãos internacionais que culminaram, a partir do entendimento norteador dos direitos humanos, em avanços normativos e conceituais significativos para o direito à moradia adequada.

A segunda seção contextualiza o leitor no cenário brasileiro, notadamente, a partir do processo constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988, cunhada de "Constituição Cidadã" devido ao seu caráter progressista, garantidor e democrático. Além da análise da normativa urbanística consagrada no texto constitucional, elegeu-se reflexões acerca do princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade, fundamental para a discussão ao longo da pesquisa.

Por fim, a terceira seção aborda a ideia de uma nova ordem jurídico-urbanística delineada a partir da regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana, um marco que somente se concretizou em 2001 com a aprovação do tão almejado Estatuto da Cidade.

### 2.1 A internacionalização do direito à moradia adequada

Após o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 217-A III, em 10 de dezembro de 1948, admitindo, pela primeira vez na ordem internacional, os direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia, centrado no valor fundamental e global da primazia da dignidade humana, quer dizer, da pessoa como um fim em si mesma. (WALDMAN; SAMPAIO, 2019). O direito humano à moradia encontra-se consagrado no art. 25.1 da DUDH (ONU, 1948)<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Article 25. 1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, **housing** and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao **alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (grifo nosso)

Nesse sentido, a DUDH tornou-se um marco ao ser a primeira norma que “dispôs acerca da necessidade do indivíduo ter assegurada a sua dignidade em todas as searas da sua vida, inclusive no ambiente que entende como seu”, reconhecendo ao sujeito o direito de lhe ter assegurado o mínimo devido (ALFONSIN; LANFREDI, 2021, p. 91). Portanto, a habitação é vista como direito indispensável à condição humana, universal e aplicável como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas.

Com essa consagração inaugural, o direito à moradia passou a ser objeto de outros tratados e documentos internacionais, em que cabe destacar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotados na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e ratificados no Brasil, respectivamente, pelos Decretos nº 591/1992 e nº 592/1992. O primeiro previu, em seu art. 11.1<sup>3</sup>, o direito à moradia adequada e o segundo, em seu art. 17.1<sup>4</sup>, a proteção do direito à moradia ao dispor acerca da inviolabilidade do domicílio, ratificando o teor da DUDH. (DAUD, 2015, p. 10)

Em que pese a previsão inovadora do PIDESC, não havia uma definição no texto legal de quais seriam os requisitos para uma moradia ser caracterizada como “adequada”, de modo que foi necessária a produção de um documento pela ONU formado pela compilação de observações e recomendações gerais adotadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido por “Comentários Gerais da ONU”, no sentido de facilitar a aplicabilidade do Pacto. (WALDMAN; SAMPAIO, 2019, p. 69)

Cabe citar, em especial, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Sexta Sessão, 1991), que forneceu uma orientação confiável sobre as disposições do PIDESC no que tange ao referido art. 11.1, tratando especificamente

---

<sup>3</sup> ARTIGO 11.1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

<sup>4</sup> ARTIGO 17. 1 Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

do que se considera moradia adequada. Para sua configuração, foram dispostos, em seu oitavo ponto, os seguintes elementos mínimos: (a) segurança da posse; (b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (c) economicidade; (d) habitabilidade; (e) acessibilidade; (f) localização e (g) adequação cultural. (ONU, 1991)

Desse modo, quando tais fatores são interligados, é possível verificar uma noção bem ampla de direito à moradia, que contempla além de simplesmente ter um teto ou de considerar meramente como um bem, na medida em que se relaciona com outros direitos humanos e princípios fundamentais do próprio Pacto. De acordo com o Comitê, ficou estabelecido que o direito à habitação não deve ser interpretado restritivamente, devendo ser visto como “direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade”. (ONU, 1991)

Merece destaque ainda no plano internacional a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver no ano de 1976, também conhecida como Habitat I, em resposta a recomendação resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo-72). Na ocasião foi produzida a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, que apresenta um plano de ação aprovado no encontro com 64 recomendações para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais. Assim, como forma de auxiliar os Estados a implementarem as recomendações, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, em 1977, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CERQUEIRA, on-line).<sup>5</sup>

Por sua vez, em 1996, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), em Istambul, que teve como resultado a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat, inspirados pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (Eco-92)<sup>6</sup>, na missão de promover habitação adequada, assentamentos humanos sustentáveis, participação da cidadania, igualdade de gênero, entre outros aspectos (BRASIL, 2022).

---

<sup>5</sup> Segundo o site, o projeto de pesquisa **Cronologia do Pensamento Urbanístico** é realizado desde 2003 pela colaboração entre o Laboratório de Estudos Urbanos (PROURB/FAU-UFRJ) e o Laboratório Urbano (PPG-AU/FAUFBA), agregando posteriormente a contribuição de outros grupos de pesquisa, e funciona como ferramenta que permite cartografar e historiografar essas redes complexas que construíram e constroem o pensamento urbanístico.

<sup>6</sup> Durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (Eco 92) foi adotado a Agenda 21, que prevê em seu ponto 7.6: “o acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana” (BRASIL, 1995, p. 73). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7706>. Acesso em: 27 de nov. 2023

Em 2000, foi criado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos o mandato de “Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado” e, em 2001, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, em que avaliou o progresso da Agenda Habitat e, em 2002, por meio da Resolução nº 56/206, elevou o Centro à condição de Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat) na busca de viabilizar cidades socialmente, urbanisticamente e ambientalmente sustentáveis e a aquisição de abrigo adequado para todos (BRASIL, 2013, p. 10).

Ademais, são organizados outros encontros no cenário internacional para discutir os problemas relacionados à urbanização e ao direito à moradia adequada, destacando-se o Fórum Urbano Mundial, evento bianual que objetiva estabelecer um suporte à Diretoria Executiva do UN-Habitat (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 2009).

A atualidade do tema se manifesta dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que foram aprovados em 2015 por meio da Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que trata da Agenda 2030. Especialmente, o Objetivo nº 11 - Cidades e comunidades sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, em seu primeiro ponto dispõe que: “11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (UN, 2015).<sup>7</sup>

A partir dos ODSs e da Conferência Habitat III de 2016, além dos sete elementos previstos pelo comitê do PIDESC, a sustentabilidade foi incluída como um novo elemento essencial à moradia adequada, com base no princípio de equilíbrio entre a economia, a sociedade e o meio ambiente. (WALDMAN; SAMPAIO, 2019, p. 74)

Ante todo o exposto, apesar de não ser o objeto do presente trabalho aprofundar a legislação internacional, observa-se que há uma política global consistente em torno da temática, que foi internalizada a partir da consagração dos direitos humanos, sobretudo, da dignidade da pessoa humana, possibilitando um entendimento avançado sobre o direito à moradia adequada enquanto um dos elementos do direito a um padrão de vida adequado.

## **2.2 A função social da propriedade na política urbana constitucional**

---

<sup>7</sup> Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable  
11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums

Durante o período da redemocratização, a questão urbana foi tratada como elemento fundamental para o processo de superação das desigualdades sociais no Brasil. O ápice dos debates da reforma urbana se deu no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, a qual foi aberta à participação popular, simbolicamente manifestada pela apresentação da Emenda Popular nº 63/1987, que foi formulada e assinada por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (BASSUL, 2008).

Na referida emenda foram abordados amplamente diversos temas urbanos em vinte e três artigos, dezesseis parágrafos e quinze incisos, como instrumentos urbanísticos, política habitacional, política de transportes e mecanismos de participação popular. No entanto, muitas das propostas apresentadas não foram consagradas no texto constitucional durante o processo de negociação legislativa, em razão da correlação de forças políticas desfavoráveis (BONDUKI, 2018).

Apesar disso, a mobilização e o protagonismo da sociedade tornaram possível a introdução de uma seção específica sobre “política urbana” pela primeira vez em uma Constituição brasileira, positivada nos artigos 182 e 183, compondo o Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o que culminou na consistência política e até mesmo na delimitação e autonomia do direito urbanístico. (BASSUL, 2008)

Contextualizando o termo “direito urbanístico”, Daniela Libório e Nelson Saule Júnior (2017) explicam que até a Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico brasileiro tinha como foco a ordenação das cidades brasileiras, por meio da edição de normas jurídicas para ordenar a ocupação do espaço urbano em sua localização e uso (Lei de Zoneamento), bem como em relação às especificações das construções (Código de Posturas).

Com a promulgação da Constituição, o direito urbanístico recebeu previsão explícita no inciso I do art. 24<sup>8</sup> em que foi atribuída a competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Enquanto isso, o Município recebeu competência privativa no inciso VIII do art. 30<sup>9</sup>, para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

---

<sup>8</sup> (CF/88) **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
**I** - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

<sup>9</sup> (CF/88) **Art. 30.** Compete aos Municípios:

**VIII** - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Nesse novo arranjo, coube à União estabelecer, abstratamente, as “normas gerais” de direito urbanístico; aos Estados, suplementar essas normas; e aos Municípios, aplicar, concretamente, a legislação federal e estadual, por meio de planos urbanísticos e atos de gestão, admitindo-se, na falta de normas federais e estaduais, a edição de leis municipais abstratas em matéria urbanística (PINTO; CUSTÓDIO, 2018).

Ademais, em relação à competência administrativa, atribuiu-se privativamente à União no inciso XX do artigo 21 da CF/88: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988)<sup>10</sup>. Por sua vez, o inciso IX do artigo 23 da CF/88 dispõe acerca da competência comum dos entes federados para “promover programas de construção de moradias e aprimorar as condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988)<sup>11</sup>.

Em relação ao capítulo de “Política Urbana” da Constituição, de acordo com o caput do artigo 182 da CF/88<sup>12</sup>, a política de desenvolvimento urbano tem dois objetivos constitucionais essenciais: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ambos os objetivos relacionam-se com a concretização dos direitos sociais dispostos no artigo 6º da CF/88, em especial com o trabalho, a moradia, o transporte e o lazer, os quais correspondem às quatro funções sociais da cidade, de acordo com a classificação quadripartite da Carta de Atenas. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017)

A menção à garantia do bem-estar dos habitantes da cidade, segundo objetivo do caput do artigo 182, faz referência ao caput do artigo 225 da CF/88<sup>13</sup>, que quando conjugados permite afirmar que a política urbana brasileira optou pelo desenvolvimento urbano sustentável, pautado no equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental e na solidariedade intergeracional. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017)

---

<sup>10</sup> (CF/88) **Art. 21.** Compete à União: **XX** - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

<sup>11</sup> (CF/88) **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: **IX** - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

<sup>12</sup> (CF/88) **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>13</sup> (CF/88) **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda sobre o artigo 182 da CF/88, seus quatro parágrafos<sup>14</sup> que o compõe versam sobre a política urbana, plano diretor, função social da propriedade e limitações ao direito de propriedade. O § 1º torna obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, enquanto “instrumento básico” da política urbana. O § 2º define o conceito de função social da propriedade no meio urbano como o atendimento às “exigências fundamentais de ordenação da cidade” expressas no Plano Diretor (PINTO; CUSTÓDIO, 2018 , p. 223).

Além de prever a quem cabe a definição sobre a função social da propriedade, como visto nos dois primeiros parágrafos, a Constituição introduziu alguns instrumentos jurídicos à disposição do Município que buscam garantir o seu cumprimento (CASIMIRO, 2010). O § 3º condiciona as desapropriações de imóveis urbanos a prévia e justa indenização em dinheiro. Já o § 4º faculta ao município promover o “adequado aproveitamento” do solo urbano, exigindo do proprietário de imóvel “não edificado, subutilizado ou não utilizado” que promova compulsoriamente seu parcelamento ou edificação, sob pena de elevação da alíquota do IPTU e de desapropriação com pagamento em títulos públicos.” (PINTO; CUSTÓDIO, 2018 , p. 223).

Para o constitucionalista José Afonso da Silva (2005, p. 270), o regime jurídico da propriedade no Brasil tem seu fundamento na Constituição, que garante o direito de propriedade sob a condição de que esta atenda sua função social, conforme leitura sistêmica dos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da CF/88<sup>15</sup>, superando a concepção civilista da propriedade como direito puramente individual.

Nesse sentido, a CF/88 instituiu um novo ordenamento jurídico-político no que tange ao planejamento e à gestão das cidades, em que se destaca a centralidade conferida à

---

<sup>14</sup> (CF/88) **Art. 182.** (...) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.  
§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>15</sup> (CF/88) **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**XXII** - é garantido o direito de propriedade;

**XXIII** - a propriedade atenderá a sua função social;

função social da propriedade urbana, que embora presente desde a Constituição de 1936, tinha limitado valor operativo para o ordenamento das cidades, haja vista a predominância da lógica liberal e individualista do direito à propriedade previsto no Código Civil de 1916 em detrimento das relações sociais e urbanísticas subjacentes àquele direito (GONDIM, 2011, p. 13).

De fato, é indubitável que a Constituição Federal de 1988 enfrentou o caráter absoluto do direito privado da propriedade ao lhe dar uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico, imposta pela lei: a função social da propriedade. Isso quer dizer que o proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social, não está protegido pelo Direito (SOUZA FILHO, 2003, p. 117). Na inteligência de Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2003, p. 115):

Para combinar com os compromissos de eliminar desigualdades sociais e regionais, a Constituição não poderia repetir a velha propriedade privada do Código de Napoleão, absoluta e acima de todos os outros direitos. A propriedade privada teria que ser desenhada como uma consequência dos novos direitos coletivos à vida, ao fim das desigualdades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduzindo nela uma razão humana de existência, vinculando-a em todos os lugares que a reconheçam como direito à função social, especialmente em relação à terra.

Seguindo a análise do capítulo da “Política Urbana” no texto constitucional, o artigo 183<sup>16</sup> da CF/88 instituiu a usucapião especial urbana, para áreas urbanas de até 250 m<sup>2</sup>, independentemente de justo título ou boa-fé, em favor de ocupantes que não sejam proprietários de outros imóveis. Seus parágrafos exigem tratamento isonômico entre homens e mulheres, independentemente de estado civil; proíbem que uma mesma pessoa se beneficie do instituto mais de uma vez; e vedam sua aplicação a imóveis públicos (PINTO; CUSTÓDIO, 2018, p. 223).

Desse modo, verifica-se que a adoção dessa modalidade de usucapião na Constituição, conhecida como especial urbana ou pró-moradia, aponta para uma diretriz implícita de regularização dos assentamentos informais, entretanto, demonstra-se moderada, haja vista a necessidade de preservar os bens públicos e de coibir ocupações com finalidade meramente econômica de revenda dos terrenos usucapidos (PINTO; CUSTÓDIO, 2018, p. 225).

---

<sup>16</sup> (CF/88) **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Especificamente sobre o direito à moradia, foi somente em 2000, inclusive por influência dos ditames internacionais, que a Constituição Federal de 1988 passou a prevê-la de forma expressa no caput do seu art. 6º<sup>17</sup>, a partir da Emenda Constitucional nº 26 elevando ao status de direito fundamental social, não obstante fosse previsto constitucionalmente como direito a ser garantido ao trabalhador urbano e rural (CASIMIRO, 2010, p. 66).

De fato, anteriormente a EC nº 26/2000, a CF/88 tratava este direito de forma pouco detalhada ao prever, por exemplo, no inciso IX do artigo 23 a competência comum dos entes federados em “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, e no inciso IV do art. 7º ao legislar sobre o salário mínimo, em que o valor deve ser “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação (...)” (BRASIL, 1988).

Assim, embora se considerasse que o ordenamento jurídico brasileiro havia incorporado a moradia entre os direitos fundamentais, haja vista sua ligação intrínseca com o princípio da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2010), a menção expressa no texto constitucional foi crucial para reforçar a responsabilidade do Estado em assegurar esse direito aos cidadãos.

Consoante Ingo Sarlet (2010, p. 21-22), sob o prisma da adequação social fundiária, é essencial examinar o direito à moradia em duas dimensões: positiva, em relação ao dever do poder público na implementação de política de habitação de interesse social e negativa no sentido de abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente, quando se pode regularizar as áreas ocupadas irregularmente.

No âmbito do debate de administração e políticas públicas, segundo Lígia Casimiro (2023, p. 222): “Viver em núcleos urbanos já foi incorporado como um direito e parece ser inevitável afastar-se de um debate coletivo sobre que tipo de cidade atende às necessidades humanas, em especial dos mais vulneráveis.” Desse modo, a autora defende que os administradores públicos do século XXI têm o dever, como condição de realização da cidadania, “de pensar cidades a partir de condições de habitabilidade adequadas e equânimes, infraestrutura e mobilidade, controle dos recursos ambientais em estruturas sustentáveis para prestação de serviços públicos.”(CASIMIRO, 2023, p. 223)

Conclui-se, então, no sentido de reconhecer o significativo avanço constitucional impulsionado pela mobilização e pressão dos movimentos sociais. No entanto, embora haja

---

<sup>17</sup> (CF/88) **Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

arcabouço favorável na temática do direito à moradia e à cidade, é inegável que ainda subsistem assimetrias no acesso a direitos e desafios consideráveis para a sua plena efetivação. Vislumbra-se, desse modo, a necessidade de um compromisso contínuo, por meio da implementação eficaz de políticas públicas, para construir cidades mais inclusivas, justas, acessíveis e sustentáveis para todos os seus habitantes.

### **2.3 Ordem jurídico urbanística: o Estatuto da Cidade e a esperança no Plano Diretor**

Embora a previsão constitucional sobre política urbana tenha sido inovadora, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 somente foi aprovada no Congresso Nacional treze anos depois, sob a forma da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, tendo enfrentado pressões dos fortes interesses contrários a uma ordem urbanística mais equitativa. (GONDIM, 2011, p. 10-11)

Insta ressaltar, segundo Edésio Fernandes, que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil virou um verdadeiro laboratório de experiências de gestão urbana e planejamento territorial. Na década de 1990, os primeiros Planos Diretores Municipais (PDMs) sofreram diversas críticas dos setores socioeconômicos conservadores, sob o argumento que as demandas dos mercados imobiliários e de outros atores do setor privado eram pouco levadas em consideração. Assim, em virtude de tais reações, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>18</sup> defendeu a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 por lei federal para que as pautas urbanísticas continuassem avançando e consolidando, o que aconteceu apenas em 2001 com o Estatuto da Cidade e em 2003 com a criação do Ministério das Cidades. (FERNANDES, 2021, p. 16)

Para Ermínia Maricato (2010, p. 18), o Estatuto da Cidade forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana, impondo, do ponto de vista formal, limitações antes impensáveis ao direito de propriedade no Brasil. O Estatuto representa, portanto, uma mudança do paradigma conceitual de reconhecimento e interpretação do direito de propriedade no Brasil, cuja tradição é civilista e individualista (FERNANDES, 2010).

Na mesma linha, Betânia Alfonsin (2008, p. 37-39) ressalta que a legislação reinterpretou o direito individual e liberal da propriedade, dessa vez, sob uma visão da defesa

---

<sup>18</sup> O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil. Organizado nas cinco regiões do país e desde 1987, o FNRU atua para modificar o processo de segregação social e espacial existente nas cidades brasileiras, a fim de que se tornem mais justas, inclusivas e democráticas. (Ver site: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>)

dos direitos difusos da sociedade a partir da função socioambiental da propriedade, que ao lado da função social da cidade, fez nascer um avançado direito difuso à cidade. O Estatuto, portanto, merece destaque, pois simboliza um momento distinto de inauguração de uma nova ordem jurídico-urbanística, a partir da ressignificação do princípio da função social da propriedade, que recebeu efeitos jurídicos concretos, desta vez, não apenas ao ser articulado com o princípio da função social da cidade, mas principalmente devido a ambos os princípios estarem vinculados a uma gama de instrumentos jurídicos que foram incorporados com a promulgação do Estatuto da Cidade.

Dissertando sobre os princípios que têm orientado as mudanças jurídicas no continente latinoamericano, Edésio Fernandes (2005, p. 13) destaca o da função sócioambiental da propriedade e da cidade:

Trata-se na verdade de uma noção antiga e já repetida em várias constituições brasileiras, mas que, pela primeira vez, na Constituição de 1988, e especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, se tornou uma noção consistente e não uma mera figura de retórica sobretudo na medida em que esse princípio se traduz, na ordem constitucional brasileira em direitos coletivos novos e inter-relacionados. Como consequência, tal como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos no sentido de constituir um nova ordem jurídico urbanística que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processo de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano.

De acordo com Lígia Casimiro (2010, p. 48), o Plano Diretor, por determinação constitucional, já possuía dever de definir a função social da propriedade urbana, mas com a regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001, o dever de planejar recebeu novo substrato ao passo em que restou prevista as instruções sobre o que deve conter para o cumprimento de sua missão. Dessa maneira, o Estatuto da Cidade passou a ser a viga mestra do ordenamento urbanístico, complementando o que previu a Constituição Federal, mediante uma nova concepção de cidade e gestão urbana, construídos a partir de princípios e instrumentos que promovem a democracia, a cidadania e a participação popular (CASIMIRO, 2010, p. 68).

Acerca da estrutura da lei federal aplicável às cidades, no primeiro capítulo são tratadas as diretrizes gerais e os princípios que renovam os ideais republicanos, democráticos e sociais. Em pó, aborda-se os instrumentos no artigo 4º da legislação, em um rol não exaustivo, que podem ser aplicados pelo poder executivo municipal para planejar, implantar e implementar ações e modificações urbanísticas no sentido de viabilizar a articulação e a sistematização da política urbana a partir da definição do Plano Diretor como a principal ferramenta desse processo, possibilitando que as normas constitucionais alcancem o grau

máximo de efetividade na busca pela concretização da função social da cidade. (CASIMIRO, 2010, p. 69-71)

Assim, com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, foi remetida para a esfera municipal o planejamento e a gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários. Sobre o assunto, Ermínia Maricato (2010, p. 6) explica que:

É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas.

Verifica-se, desse modo, que o Estatuto da Cidade reforçou a orientação autônoma e descentralizadora assegurada ao poder municipal no período da redemocratização. Segundo Ermínia Maricato (2010, p. 6): “O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985”.

Nesse sentido, Norma Sueli Padilha (2010, p. 414) diz que:

(...) o município que antes da Constituição de 1988 era um ator secundário da política urbana, recebe do Estatuto da Cidade o poder de decisão sobre o controle da ordenação da propriedade urbana, mediante a instituição, no Plano Diretor, de instrumentos específicos aplicáveis à realidade local, podendo estabelecer, inclusive, mecanismos jurídicos contra o descumprimento das determinações regradas sobre o uso e ocupação do solo, em busca do cumprimento específico da função social da propriedade urbana e do equilíbrio do meio ambiente.

De fato, o principal responsável pela execução da função social da cidade passou a ser o Município, que recebeu direcionamento especial por parte do Estatuto da Cidade, na ocasião em que definiu os instrumentos jurídicos e urbanísticos que permitiriam o enfrentamento das questões urbanas. Nesse sentido, interessante observar como à época da promulgação do Estatuto da Cidade, criou-se uma certa esperança e expectativa nos Planos Diretores a serem aprovados nas Câmaras Municipais, que a partir daquele momento caberia a eles adotar leis e instrumentos específicos de habitação de interesse social, ações de regularização fundiária e planos de urbanização de assentamentos informais, bem como mecanismos de participação e gestão popular da política habitacional. (CASIMIRO, 2010, p. 70)

### **3 NOTAS SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL**

Apesar das garantias asseguradas pelo sistema jurídico pátrio, fruto de conquistas históricas, a efetivação do direito à moradia adequada e digna ainda é um desafio no contexto urbano brasileiro.

Para tanto, o presente capítulo se dedica primeiramente a situar o leitor acerca de como se desenvolveu a urbanização brasileira, e, em seguida, apresentar, a partir de uma visão cronológica, as principais políticas públicas federais desenvolvidas para a habitação de interesse social a partir da década de 1930 até as atualmente vigentes.

Em pós, a segunda seção se concentrará especificamente no Programa Minha Casa Minha Vida, tendo em vista seu reconhecimento como um dos maiores programas de provisão habitacional na história do país. Contudo, busca-se questionar esse modelo tradicional que não rompe com a histórica segregação socioespacial brasileira.

Por fim, a terceira seção explanará duas alternativas ao modelo padrão de provisão habitacional, a saber: a regularização fundiária e a reabilitação de prédios ociosos por meio da intervenção *retrofit*. Essas abordagens oferecem uma visão diferenciada e complementar para enfrentar o elevado déficit habitacional, ampliando as perspectivas e possibilidades de efetivação do direito à moradia adequada.

#### **3.1 Considerações sobre a urbanização brasileira e as origens da habitação social**

Até as primeiras décadas do século XX, o desenvolvimento nacional centrava-se no modelo agrário-exportador, entretanto, a partir dos investimentos em energia, transporte e comunicação, que aceleraram a circulação de bens e pessoas, evidenciou-se um processo de industrialização, que resultou num aumento das taxas de crescimento demográfico, intensificando a urbanização, especialmente entre a segunda metade dos anos 1950 e 1970, como bem explica José Roberto Bassul (2008, p. 700).

Carlos Nelson Santos (1986, p. 60) explica que, desde o período da Abolição e da República Velha, as idealizações sobre progresso e modernização são uma forte marca no modo de pensar da sociedade brasileira. Segundo ele, é como se a salvação de todos os problemas fossem ser resolvidos nas cidades, onde se concretizariam os sonhos do pleno

emprego e das novas oportunidades, mas “ (...) não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.”

Desse modo, com o fenômeno do êxodo rural, a população brasileira concentrou-se cada vez mais em grandes cidades, passando a adquirir um perfil majoritariamente metropolitano<sup>19</sup> (BASSUL, 2008). Ao examinar a composição do crescimento intercensitário e sua evolução no tempo, George Martine (1994, p. 24) observou que:

Na década de 40, as áreas rurais e localidades de menos de 20 mil habitantes responderam por 58% do crescimento populacional do país, enquanto que as cidades de mais de 500 mil habitantes assimilavam 28% do crescimento total. Na década de 70, a situação se inverteu: as áreas rurais e localidades pequenas representaram apenas 10% do crescimento intercensitário, enquanto que as cidades de mais 500 mil habitantes eram responsáveis por 58% do crescimento total do país. Quando se incluem as cidades de cem a 500 mil habitantes nesta avaliação do crescimento intercensitário, chega-se à conclusão de que quase três quartos do crescimento total do país se concentrou em cidades grandes durante a década de 70.

Para uma análise mais visual dessa dinâmica da urbanização brasileira, observe a tabela abaixo, que oferece uma representação do crescimento da população urbana e rural ao longo do tempo (**TABELA 1**):

<b>Taxas de crescimento da população urbana, rural e total no Brasil (1940-1991)</b>			
<b>Período</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
1940-50	4,6	1,7	2,3
1950-60	6,2	1,8	3,0
1960-70	5,4	1,5	2,9
1970-80	4,9	0,4	2,5
1980-91	2,6	0,6	1,9

Fonte: MARTINE, 1994, p. 25

Obs: “Urbano” - Localidades com mais de 20.000 habitantes. “Rural” engloba o restante da população.

Ermínia Maricato (2013, p. 18-23) observa que a urbanização do país foi intensamente influenciada pela privatização da terra (1850) e pela emergência do trabalho

<sup>19</sup> Como contraponto, o autor José Eli da Veiga, no livro “Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula” observa que divisão urbano x rural adotada pelo IBGE tende a superdimensionar o que é urbano no país, e conseqüentemente, o processo de urbanização da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que tende a desqualificar e anular a importância do rural. (Ver mais em [https://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/DESENVOLVIMENTO\\_RURAL\\_SUPERACAO\\_DO\\_RURAL\\_OU\\_DESENVOLVIMENTO\\_DO\\_RURAL.pdf](https://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/DESENVOLVIMENTO_RURAL_SUPERACAO_DO_RURAL_OU_DESENVOLVIMENTO_DO_RURAL.pdf))

livre (1888), tendo conservado raízes da sociedade patrimonialista, clientelista e escravagista próprias do período colonial. De fato, com a sanção da Lei Áurea em 1888, que declarou extinta a escravidão no Brasil, restou aos libertos tentarem à própria sorte nas cidades, como bem explica João Pedro Stedile (2013, p. 24):

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.

De acordo com Nabil Bonduki e Ana Paula Koury (2010), a urbanização brasileira foi ainda fortemente marcada pela atuação incipiente do poder executivo na regulação do crescimento das cidades e na facilitação do acesso à terra. Dessa maneira, em razão do não desenvolvimento de uma política estruturada para enfrentar o crescimento desordenado das cidades, o Brasil se aprofundou numa grave crise urbana e habitacional, caracterizada pela autoconstrução da casa própria e pela formação dos assentamentos precários.

Em razão das epidemias que atingiram as cidades brasileiras no final do século XIX e início do XX, um dos problemas que mais preocupava as autoridades na Primeira República eram as condições higiênicas das habitações (BONDUKI, 2017, p. 28). Assim, as iniciativas estatais limitavam-se a coibir situações graves de insalubridade, mediante legislação sanitária e ação policial, uma vez que predominavam as concepções liberais de não intervenção do Estado no âmbito privado, de modo que a atuação se resumia a incentivos para construção de vilas operárias, beneficiando mais os investidores que os trabalhadores. (BONDUKI, 2017, p. 51).

Com o avanço da modernização urbana e a adoção do discurso higienista, que se tornou parte das políticas públicas desde o final do século XIX, a estrutura urbana passou por uma redefinição radical, caracterizada pelas demolições em massa de habitações populares. Nesse contexto, ao invés de enfrentar a questão habitacional, removia-se aquilo que

incomodava<sup>20</sup>. A título de ilustração, observe a matéria do Jornal O Século, datada de 1903, na qual se evidencia o discurso higienista promovido pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos (1902-1906) (**FIGURA 1**)<sup>21</sup>:

**Notícia Jornal O Século: “Pereira Passos manda demolir o Rio colonial” (1903)**

**O RIO QUER...**



*As ruas estreitas do Centro estão com os dias contados para dar lugar às avenidas*

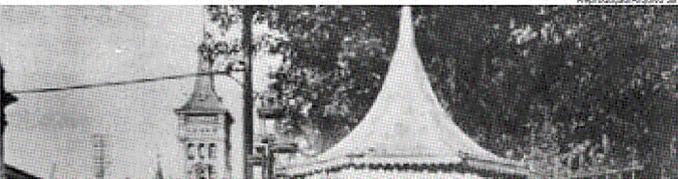
## Pereira Passos manda demolir o Rio colonial

03/01 – Com a posse do prefeito Pereira Passos, ficou claro que o Rio de Janeiro deixará de ser uma cidade fétida e assolada pelas doenças. No lugar de cemitério de europeus, apelido nada lisonjeiro que a capital da República ganhou, a cidade renascerá como o mais grandioso exemplo da *belle époque tropical*. Em vez das imundas vielas coloniais e dos cortiços, onde se acumulam doenças, a prefeitura planeja ruas e avenidas largas, onde serão construídas edificações dignas da mais fina arquitetura europeia. No lugar de terrenos, que só servem de depósito de lixo, praças arborizadas. Para tornar realidade o sonho de uma capital da República civilizada, a prefeitura já começa, literalmente, a botar abaixo todos os obstáculos. Os imóveis no caminho planejado para a obra já foram ou serão demolidos. Aos proprietários que amanhecerem com um aviso de desapropriação pendurado na porta principal de seu imóvel, só resta sair o mais rapidamente possível de casa, pois a prefeitura dá apenas alguns dias para que a mudança seja feita. Ao todo, 1.800 operários estão encarregados de demolir 640 imóveis. Pobres, os moradores dos cortiços só têm como opção de moradia juntar-se aos soldados vindos de Canudos, que se fixaram em barracos no Morro da Favela, antigo Morro da Providência.

### Proibido cuspir nos bondes

03/01 – Para que a cidade seja civilizada, o povo também precisa se civilizar. Por isso, Pereira Passos decretou uma série de novas leis que prometem mudar os hábitos dos cariocas. Por determinação do prefeito, fica proibido cuspir dentro dos bondes e todas as reparações públicas terão de ter es-

Também não será mais possível ordenhar vacas leiteiras nas ruas, vender loterias nos quiosques, mendigar e atirar poeira no Carnaval. A prefeitura também promete fazer a sua parte, instalando mictórios públicos em pontos estratégicos da cidade, para que a população não faça suas



<sup>20</sup> “Bota-abaiixo” - Expressão criada para designar, ao mesmo tempo, o processo de reformas urbanas operado a partir de 1903 no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e o prefeito da cidade à época, Francisco Pereira Passos (1902-1906). Com a expressão o “Bota-Abaixo”, buscou-se destacar a maneira radical pela qual foi implementado um conjunto de obras públicas que então redefiniram a estrutura urbana da capital federal. <https://atlas.fgv.br/verbetes/o-bota-abaiixo> e <https://riomemorias.com.br/memoria/cabeca-de-porco/>

<sup>21</sup> Pereira Passos manda demolir o Rio colonial. 03/01 - Com a posse do prefeito Pereira Passos ficou claro que o Rio de Janeiro deixará de ser uma cidade fétida e assolada pelas doenças. No lugar de cemitério de europeus, apelido nada lisonjeiro que a capital da República ganhou, a cidade renascerá como o mais grandioso exemplo da *belle époque tropical*. Em vez das imundas vielas coloniais e dos cortiços, onde se acumulam doenças, a prefeitura planeja ruas e avenidas largas, onde serão construídas edificações dignas da mais fina arquitetura europeia. No lugar de terrenos, que só servem de depósito de lixo, praças arborizadas. Para tornar realidade o sonho de uma capital da República civilizada, a prefeitura já começa, literalmente, a botar abaixo todos os obstáculos. Os imóveis no caminho planejado para a obra já foram ou serão demolidos. Aos proprietários que amanhecerem com um aviso de desapropriação pendurado na porta principal de seu imóvel, só resta sair o mais rapidamente possível de casa, pois a prefeitura dá apenas alguns dias para que a mudança seja feita. Ao todo, 1.800 operários estão encarregados de demolir 640 imóveis. Pobres, os moradores dos cortiços só têm como opção de moradia juntar-se aos soldados vindos de Canudos, que se fixaram em barracos no Morro da Favela, antigo Morro da Providência.

Para Giselle Sakatauskas (2015, p. 34), a intervenção estatal iniciada no século XX no tocante a política habitacional brasileira foi pontual e escassa, restringindo-se a regulamentar as relações com os agentes privados, por meio de legislação que definiam quais seriam as condições de acesso e de crédito, ao invés de participar diretamente na produção de moradias para a população.

A habitação social no Brasil somente veio a ser objeto de atenção do Estado após 1930, na chamada Era Vargas, quando por meio de uma atuação intervencionista e populista começou a desenvolver políticas de modernização na tentativa de ganhar apoio popular ao tratar de diversas pautas da vida urbana, inclusive do setor habitacional, tendo formulado um programa de produção de moradias e regulado os preços dos aluguéis (RUBIO, 2011). No entanto, Nabil Bonduki (2017) pontua que apesar desse primeiro olhar para as problemáticas enquanto uma questão social a ser enfrentada pelo Estado e pela sociedade, a política habitacional ainda era incipiente, desarticulada e incoerente.

Os órgãos federais pioneiros de habitação social no Brasil foram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) que atuaram na produção de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias populares a partir da década de 1940 (BONDUKI, 2017, p. 107).

De acordo com Nabil Bonduki (2017, p. 123), desde a criação da FCP em 1946 até sua extinção em 1964 foram produzidos 143 conjuntos habitacionais, equivalente a 18.132 unidades, número este considerado baixo, quando comparado com as 123.995 unidades construídas pelos IAPs entre 1937 e 1945. Isso quer dizer que durante o período da FCP construíram-se 1.007 unidades por ano, enquanto que os IAPs, entre conjuntos e financiamentos, mantiveram média de 15,5 mil anuais. Observe a tabela (**TABELA 2**):

<b>Produção habitacional pública federal de 1946-1963 (IAP/FCP)</b>				
<b>Público-alvo</b>	<b>Programas</b>	<b>Produto</b>	<b>Quantidade (UH)</b>	<b>Quantidade (%)</b>
Trabalhadores formais com baixos salários	Fundação da Casa Popular (FCP)	UH Aquisição facilitada	18.132	12,8
Trabalhadores formais com renda solvável	Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	UH Aluguel/Venda/Aquisição facilitada	123.995	87,2
Total			142.127	100

Fonte: VEIGA, 2016, p. 61

Esses resultados pouco expressivos demonstram que a FCP limitou-se a produzir onde os recursos permitiam e os interesses prevaleciam. A respeito do assunto, Maria Ozanira da Silva (1989, p. 41) entende que a atuação da FCP foi marcada por uma ação limitada, pulverizada, e pautada no clientelismo em relação à decisão de onde construir, bem como na seleção e na classificação dos candidatos.

No processo histórico brasileiro, a alternativa encontrada pelos grupos sociais mais vulneráveis tem sido a ocupação de áreas ilegais e/ou insalubres onde constroem suas moradias. Acerca da produção do espaço, Roberto Corrêa (2005, p. 30) explica:

É na produção da favela, em terrenos públicos e privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade. Resistência e sobrevivência que se traduzem na apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças.

Um livro que recebeu grande destaque por demonstrar a dificuldade do acesso à moradia e as desigualdades socioespaciais foi “Quarto de Despejo: diário de uma favelada”, escrito a partir dos diários da autora negra Carolina Maria de Jesus e publicado em 1958. A obra literária descreveu o cotidiano de quem era pobre, negro e migrante no período Vargas e pós-Vargas, especificamente daqueles que viviam na favela do Canindé em São Paulo.

A ocupação do solo urbano, durante a segunda metade do século XX, se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas: a “cidade legal”, onde os parcelamentos oficiais são localizados em regiões centrais e destinados à habitação das classes média e alta, e a “cidade ilegal”, formada por loteamentos irregulares nas periferias dos municípios, e pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais, destinadas à moradia das classes baixas (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 204).

Apenas durante o breve governo de João Goulart (1961-1964) é que a questão habitacional veio a ser pautada de forma mais contundente, por meio das chamadas “Reformas de Base”, as quais possibilitaram o debate em torno de mudanças essencialmente estruturais na sociedade brasileira. Um dos momentos mais relevantes foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) em 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), com o apoio do governo federal, que gerou uma proposta consistente para política urbana e habitacional, sendo inclusive considerado o marco fundador

da reforma urbana no Brasil. No entanto, em que pese o avanço conceitual e propositivo obtido, o Golpe Militar de 1964 silenciou a militância e inviabilizou as perspectivas reformistas introduzidas pelo SHRU, inaugurando um regime político autoritário e repressor. (BONDUKI; KOURY, 2010)

Por outro lado, Nabil Bonduki (2018, p. 29) pontuou que certas recomendações do referido seminário, que não eram antagônicas ao caráter do novo regime, foram incorporadas, como a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), ocasião em que o país viveu uma forte produção imobiliária, atendendo interesses desse setor em detrimento da situação fundiária (MARICATO, 2013, p. 85).

De acordo com Gabriel Bolaffi (1982, p. 53-54), a política habitacional do BNH desde o início foi no sentido de transmitir suas funções para iniciativa privada, notadamente sobre a localização e a construção das habitações financiadas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança. Desse modo, houve o crescimento do mercado imobiliário e a concentração da renda com a utilização de terrenos de propriedade pública e valorização de terras vazias intermediárias. Com efeito, conforme Veiga (2016, p. 64): “Ampliou-se a infraestrutura urbana, levando as populações mais pobres originadas das ocupações coletivas, que sofreram remoção por residirem em locais inadequados, a povoarem conjuntos habitacionais distantes dos centros de trabalho”.

Ao analisar o período correspondente à atuação do Banco Nacional de Habitação AZEVEDO; RIBEIRO, 1996, p.13 apud Rosana Denaldi, 2003, p. 17 afirma que:

Do conjunto das unidades construídas entre 1964 e 1986, cerca de 26% contaram com financiamento do BNH (...) Este desempenho, no entanto, mostra-se profundamente perverso quando os dados são desagregados. Assim, de 4,5 milhões de unidades financiadas naquele período, somente 1,5 milhão (33%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 0 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total.

Sobre a produção pública federal nesse período. Observe a tabela (**TABELA 3**):

<b>Síntese da produção habitacional pública federal de 1964-1986 (BNH/SFH)</b>				
<b>Público-alvo</b>	<b>Programas habitacionais públicos</b>	<b>Produto</b>	<b>1964-1986</b>	<b>Porcentagem</b>
1 - 5 SM	COHAB; Pro-morar, João de Barro, FICAM;	UH/ Aquisição facilitada financiada	1.499.806	33,6%

	Profilurb			
5 - 10 SM	Cooperativas habitacionais; institutos; mercado de hipotecas, Pron, Prosin	UH/ Construção cooperativa/ Venda financiada	788.130	17,6%
+ 10 SM	SBPE, Recon, Prodepo	UH/ Venda financiada	2.179.393	48,8%
<b>Total</b>			<b>4.467.329</b>	<b>100%</b>

Fonte: VEIGA, 2016, p. 67

Com a abertura lenta e gradual da ditadura, as pautas da reforma urbana reacenderam com as reivindicações dos movimentos sociais no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), sendo retomadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) no processo constituinte que culminou na introdução do capítulo da Política Urbana, de forma pioneira, na Constituição Federal de 1988 (BONDUKI, 2018, p. 29).

Para Daniela Viegas (2016, p. 70), com a CF/88 foi institucionalizada a necessidade de moradia e estabelecida a função pública de criação de uma política para atendimento das demandas por habitação. Entretanto, não obstante as tentativas de mudanças na trajetória da política habitacional brasileira pós-constituição, na realidade, entre o período de 1986 a 1994, houve uma forte instabilidade política e institucional com vários órgãos se sucedendo na gestão da política habitacional do governo federal (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 17).

Bárbara Marguti (2018, p. 120) explica que na primeira década de 1990 aconteceram diversas experiências<sup>22</sup> alternativas nos poderes locais, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias por meio de mutirão e autogestão, tendo sido criado significativos programas. Contudo, em razão da desarticulação nacional para o enfrentamento da questão habitacional, as iniciativas das gestões estaduais e municipais empenhadas em minimizar a problemática eram realizadas de forma descentralizada e fragmentada.

<sup>22</sup> A título de ilustração, pode-se citar o Programa de Urbanização de Favelas de Belo Horizonte; a urbanização de “vilas” em Porto Alegre; o Programa Guarapiranga, em São Paulo; as experiências do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife; o programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro; o desenvolvimento de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária, realizado por Recife, Santos, Diadema e outros.

Segundo Aduino Cardoso e Thêmis Aragão (2013), no governo FHC (1995-2002) não foram desenvolvidas soluções satisfatórias para o problema da provisão de moradias para a população de baixa renda, de forma que concentrou ainda mais o déficit habitacional nessa camada. Em razão da política neoliberal característica do governo, a participação da iniciativa privada na produção habitacional foi marcante, ao passo que a intervenção do setor público na execução das políticas de habitação eram reduzidas, principalmente no tocante à urbanização de assentamentos precários.

Um ponto positivo que merece destaque foi a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) em 1995, que deu início à elaboração da política habitacional com programas federais. Segundo Edgar Candido Carmo (2006, p. 142), em relação às características das fontes de financiamento bem como do tipo de intervenção proposta, os programas que tiveram maior impacto sobre o déficit habitacional brasileiro e com público alvo exclusivamente composto pela baixíssima renda foram os seguintes: Programa de Habitação Rural, que nas estatísticas da CEF aparece como Convênio Incra-FGTS, Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Programa Pró-Moradia, Programa Habitar-Brasil e Programa Morar Melhor. Estima-se que a produção foi de 656 mil unidades habitacionais entre o período de 1995 a 2002, correspondendo a 29,04% do total da Caixa Econômica Federal (CEF). Sobre a produção citada pelo autor observe a tabela a seguir (**TABELA 4**):

<b>Programas para baixa renda em Unidades Habitacionais (UH) - 1995 a 2002</b>									
Programas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Habitar Brasil	-	50.875	105.716	68.535	54.768	-	-	-	279.894
Pró-moradia	12.466	46.023	19.876	69.690	-	4.830	-	3.623	156.508
Morar-Melhor	-	-	-	-	-	36.792	45.236	27.124	109.152
Incra-FGTS	-	-	-	-	-	11.584	55.550	-	67.134
Habitar Brasil-BID	-	-	-	-	-	2.475	10.644	13.622	26.741
PSH	-	-	-	-	-	-	-	16.972	16.972
<b>Total</b>	<b>12.466</b>	<b>96.898</b>	<b>125.592</b>	<b>138.225</b>	<b>54.768</b>	<b>55.681</b>	<b>111.430</b>	<b>61.341</b>	<b>656.401</b>

Fonte: CARMO, 2006, p. 142-143

No novo milênio, dois importantes marcos das mudanças sociais foi a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003,

“fruto de um amplo movimento social progressista sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades do Brasil” (MARICATO, 2014 p. 35).

Na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009), concomitante à continuação dos programas habitacionais realizados na gestão de FHC, o MCidades desenvolveu nos primeiros anos vários estudos para diagnosticar mais precisamente o déficit habitacional, o que possibilitou a formulação e execução de uma nova política habitacional para o país (VIEGA, 2016, p. 81). Para Sakatauskas (2015), o MCidades conferiu à habitação um tratamento diferenciado no que concerne ao atendimento das demandas populares, atribuindo um caráter de interesse social ao instituir um Ministério como órgão gestor.

Analisando o que a autora denomina de impasse da política urbana no Brasil, Ermínia Maricato aponta para o fim de um ciclo, iniciado na luta do movimento social genericamente denominado de Reforma Urbana contra a Ditadura até a criação do Ministério das Cidades no governo Lula. Para a urbanista (MARICATO, 2014, p. 35-36):

Não se esperava nenhuma grande e muito menos rápida mudança, para os que tinham formação teórica sobre a produção capitalista do espaço urbano isso era ainda mais evidente. Mas era esperada sim a abertura de um canal para o qual convergisse a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo dessa forma ampliar e fortalecer o debate sobre como encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções. Parecia claro que esse encaminhamento levaria a construção social, e não apenas governamental, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Segundo o Ministro Olívio Dutra, nesse período, foi dado início a um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular. Para tanto, realizou-se conferências locais em mais de três mil municípios, que culminou na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, na qual foram estabelecidos os princípios e as diretrizes da PNDU. Após, em 2004, foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades), formado por 71 titulares que elaboraram as propostas de políticas executadas pelo MCidades, nas áreas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito e planejamento territorial. (BRASIL, 2004)

Na linha de reestruturação institucional e legal, ainda no ano de 2004 foi instituída pelo MCidades a Política Nacional da Habitação (PNH), que tinha como principal meta efetivar o exercício do direito social à moradia para toda população, notadamente de baixa renda, com a previsão da organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH). Em 2005, por meio da Lei nº 11.124/2005 de iniciativa popular, foi criado o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>23</sup>, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor (CGFNHIS) (BRASIL, 2010).

Apesar de ser considerada um marco histórico pela sua abordagem articulada e transversal na política urbana, juntamente com a reinicialização dos investimentos na produção habitacional de interesse social, de acordo com Ermínia Maricato, a avaliação da experiência indica uma distorção dessa visão. Para a autora, no contexto de mudanças no governo Lula, apesar de alguns aspectos das políticas sociais terem avançado, outros permaneceram quase que intocados, como o MCidades que foi sacrificado em troca de apoio no Congresso Nacional (MARICATO, 2014, p. 52). Enquanto o PNH estava sendo gestado no MCidades, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi definido na Casa Civil da Presidência da República por uma equipe econômica com propósitos distintos, que influíram diretamente no processo de produção habitacional público (MARICATO, 2014, p. 62-63):

A substituição do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original [...] Até a diretriz maior de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana. O PlanHab (Plano Nacional de Habitação), contratado pelo MCidades em 2007 e finalizado em 2010, retomou essa articulação necessária, mas o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, também o ignorou na maior parte. É importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), que se diferenciava bastante do PMCMV.

Segundo José Eduardo Baravelli (2015, p. 199) “O quadro final é uma contradição interna ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab)”, o que gerou diversas críticas ao domínio privado sobre o programa MCMV, disseminada entre renomados estudiosos brasileiros, destacando-se Maricato (2009)<sup>24</sup>, Bonduki (2009)<sup>25</sup> e Rolnik e Nakano (2009)<sup>26</sup>. Em razão da extensão e necessidade de aprofundamento acerca deste programa governamental, ora em comento, a próxima seção deste capítulo se dedicará especificamente a apresentar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) maior política habitacional do governo federal desde a redemocratização (VIANA, 2019).

<sup>23</sup> A aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é considerada também uma conquista dos movimentos populares, já que seu projeto de lei foi resultado de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e tramitou 13 anos no Congresso Nacional. Esse projeto de lei foi apresentado no parlamento, no dia 19 de novembro de 1991, por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, tendo sido assinado por mais de um milhão de pessoas. (BRASIL, 2010, p. 15)

<sup>24</sup>[https://www.habitants.org/noticias/local\\_info/brasil\\_o\\_minha\\_casa\\_e\\_um\\_avanco\\_mas\\_segregacao\\_urbana\\_fic\\_a\\_intocada](https://www.habitants.org/noticias/local_info/brasil_o_minha_casa_e_um_avanco_mas_segregacao_urbana_fic_a_intocada)

<sup>25</sup><https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>

<sup>26</sup><https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>

### **3.2 Programa Minha Casa Minha Vida: modelo estatal-privatista de provisão habitacional**

Após a crise financeira global de 2008, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional e atender às famílias com renda de até dez salários mínimos, o Governo Federal anunciou em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com meta inicial de um milhão de unidades habitacionais em todo o território nacional (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 35).

Assim, por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida, que depois foi convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. A produção realizada pelo PMCMV foi bastante intensa, superando a meta inicialmente prevista, segundo o Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas (CMAP, 2021, p. 20):

O Programa iniciou com uma meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Em 2011, a segunda fase do Programa propôs a meta de mais 2 milhões de habitações até o final de 2014 e, em 2016, a terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018. Ao longo de 2019, o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e de 500 mil em 2020. Como resultados, até 2020, foram contratadas 6,1 milhões de unidades habitacionais (UHs) e mais de 5,1 milhões entregues, segundo o portal SisHab, do MDR. A categorização dos beneficiários do PMCMV foi estruturada por faixas relacionadas a limites de renda, de forma que quanto maior a renda, menor o subsídio governamental para aquisição da moradia.

O PMCMV compreende áreas urbanas e rurais com dois diferentes programas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A respeito das modalidades do PNHU, este foi subdividido em quatro: (1) FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, que atende famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; (2) Entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma entidade organizadora, habilitada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); (3) Oferta Pública, focada nos municípios com população até 50 mil habitantes; (4) Financiamento, subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS. Em relação aos beneficiários, há classificação por faixas de renda: a Faixa 1 corresponde ao de renda mais baixa, elegíveis às modalidades FAR, Entidades e Oferta Pública, ao passo que as Faixas “1,5”, 2 e 3 estabelecem níveis de subsídios dentro da modalidade FGTS (CMAP, 2021, p. 16)

Acerca da modalidade “Entidades” referida acima, Raquel Rolnik (2019, p. 302) explica que em razão da imposição do programa de forma pouco dialogada, vários

movimentos sociais de moradia e alguns burocratas sensíveis ao problema pressionaram o governo federal para que demandas como alto subsídio financeiro direto do poder público e construção de empreendimentos por meio de entidades organizadoras fossem parcialmente atendidas. Assim, como resultado, foi criado o Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E) a partir da publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, enquanto modelo alternativo de produção de política habitacional, a fim de tornar a moradia acessível às famílias de baixa renda, com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (VIANA, 2019).

No entanto, apesar dessa modalidade ter sido considerada uma conquista pelos coletivos ligados à pauta urbana, apenas correspondeu a 4% do total de unidades habitacionais construídas dentro do programa, assumindo um caráter residual no MCMV (VIANA, 2019), como é possível observar na tabela abaixo (**TABELA 5**):

<b>Quantidade de unidades habitacionais (UH) contratadas no MCMV para baixa renda por modalidade e ano</b>									
<b>Modalidade</b>	<b>Ano</b>							<b>Total (UH)</b>	<b>Total (%)</b>
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>		
MCMV-FAR	143.440	250.437	83.201	300.492	381.546	141.473	1.188	1.301.777	85
MCMV-E	309	7.715	2.988	7.751	16.382	18.737	6.638	60.520	4
MCMV-Rural	0	58.102	5.670	73.307	29.786	0	0	166.865	11
Total	143.749	316.254	91.859	381.550	427.714	160.210	7.826	1.528.162	100

Fonte: VIANA, 2019, p. 478

Nesse tocante, verifica-se que embora se perceba avanços alcançados no campo da política urbana que acenam para uma perspectiva positiva, estudos recentes evidenciam que em relação aos resultados qualitativos há um certo paradoxo, que passou a “reproduzir um padrão de segregação socioterritorial e precariedade urbana e ambiental que retoma os erros e contradições recorrentes na trajetória histórica da política habitacional brasileira” (MOREIRA; RIBEIRO, 2016, p. 16-17).

Maricato (2009) explica que o PMCMV “não se refere à matéria urbanística e deixa a desejar em relação aos temas da habitação social”, considerando os avanços conceituais sobre a temática no Brasil. Para Raquel Rolnik (2011) apud Rafael Viana (2019, p. 471), a burocracia governamental operadora da política habitacional local foi moldada no sentido de se relacionar com atores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil.

De acordo com a autora Bárbara Marguti (2018, p. 124), o Brasil focou no mercado de habitação, consolidando o padrão socioespacial segregador, muitas vezes alheio a boa qualidade construtiva, deixando em segundo plano as alternativas de diversificação da provisão habitacional e de acesso à moradia adequada.

Ademais, Pedro Arantes e Mariana Fix (2009, p. 6) alertam a imensa operação de marketing do MCMV em relação à ideologia da casa própria, retomando a estratégia difundida durante o regime militar no país. Segundo Maricato (1997), a casa própria foi a forma de consolidação da política social de habitação, de modo tal que em 1940, 64% dos domicílios urbanos eram alugados, enquanto que em 1991, essa proporção caiu significativamente para apenas 16%. Essa queda acentuada no número de residências alugadas ocorreu paralelamente ao aumento da população que passou a residir em favelas.

Em análise comparativa, o que esses estudos observam de imediato é a repetição do modelo de construção padronizada e periférica do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), o qual financiou cerca de 4,5 milhões de UHs ao longo de seus vinte anos de existência, e apenas 33,5% foram “formalmente destinadas aos setores populares”, enquanto 48,8% foram destinadas ao “mercado médio”. De forma semelhante, no que tange a distribuição, o PMCMV do total de UHs contratadas apenas 36,8% foram enquadradas na faixa 1, em que os “setores populares” estão agrupados, representando pouco menos de um quinto do valor total das contratações (KRAUSE et al, 2023, p. 7-8)

A distribuição das contratações, entregas e valor contratado do PMCMV, no período de 2009 a 2020, se encontra na tabela a seguir, de acordo com as faixas do Programa (TABELA 6):

<b>Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por Faixas</b>			
	<b>Contratações (UH)</b>	<b>Entregas (UH)</b>	<b>Valor contratado (RS Bilhões)</b>
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
<b>Total</b>	<b>6.075.704</b>	<b>5.162.407</b>	<b>552,8</b>

Fonte: CMAP, 2021, p. 20

Sob a mesma lógica, Renato Balbim (2023, p. 4) afirma que:

Reforçamos que os programas habitacionais, desde o BNH, não rompem, e por vezes reforçam, o modelo de urbanização brasileiro organizado pela ideologia da casa própria. Orientado pela autoconstrução desassistida de política pública, principal setor da produção habitacional (Balbim, 2022), pela periferização precária, fruto da espoliação urbana (Kowarick, 1979), e pela lógica corporativa e fragmentada (Santos, 1990) do desenvolvimento.

No âmbito do Relatório de Avaliação do PMCMV, elaborado pelo CMAP no Ciclo 2020, foram identificadas, a partir de estudos científicos, seis problemáticas no MCMV-Modalidade FAR. (CMAP, 2021, p. 73), das quais serão tecidos comentários sobre cada uma delas.

O primeiro problema é a localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos, que gera segregação social e dificuldade de mobilidade, o que dificulta também o acesso à infraestrutura e às oportunidades urbanas. A causa desse distanciamento tem ligação direta com o preço dos terrenos, que são mais baratos em regiões mais distantes. Outra causa é a possibilidade de construir grande número de unidades, permitindo empreendimentos contínuos.

O segundo problema citado é a qualidade dos projetos. No geral, os empreendimentos têm configuração monótona e repetitiva, sem elementos de paisagismo. Ademais, apresentam falhas de conforto térmico, acústico e de iluminação natural, muitas vezes, não atendendo às especificidades climáticas regionais.

O terceiro refere-se a defeitos construtivos nas unidades habitacionais e no empreendimento. A partir de uma amostra com um total de 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios e em 20 estados da federação, o relatório concluiu que em cerca de 50% dos empreendimentos avaliados, houve algum problema como trincas, fissuras, infiltrações e vazamentos de água nas unidades habitacionais. Já em relação ao empreendimento, inferiu-se que em quase 40% dos casos houve aderência da infraestrutura executada às especificações e quantitativos pré-estabelecidos no projeto aprovado. As incompatibilidades mais frequentes foram nos itens pavimentação, rede de drenagem e esgotamento sanitário.

O quarto problema é a falta de acesso à infraestrutura urbana. Em razão do distanciamento citado na primeira problemática, os beneficiários do programa encontram adversidades para acessar serviços essenciais como educação, saúde, lazer e transporte público. Para além do distanciamento, a atuação do ente público é bastante ínfima no sentido de dispor tais equipamentos no bairro, o que implica diretamente no não acesso a direitos.

Entende-se que o problema se deve primeiramente à etapa de escolha do terreno, de responsabilidade dos entes subnacionais e da construtora responsável, e às etapas de execução e acompanhamento da infraestrutura urbana, em um segundo momento, que são de responsabilidade do ente público e do agente financeiro, respectivamente. Vale frisar que nem está sendo considerada nesta discussão as problemáticas em torno das territorializações das facções criminais, o que exigiria uma análise bem mais aprofundada.

O quinto problema é o aumento do custo de vida. Em muitos casos, é a primeira vez que as famílias incorrem em certas despesas que podem ser expressivas no seu orçamento. Por exemplo, há relatos de distorção entre a taxa condominial e as parcelas do programa habitacional, no sentido de enquanto a prestação do MCMV-Modalidade FAR gira entre R\$ 25,00 e R\$ 80,00, o condomínio pode custar R\$100,00 ou até R\$ 250,00 mensais.<sup>27</sup>

O sexto e último problema é a focalização nos componentes do déficit habitacional, que continuou expressivo mesmo após a implantação do programa. Para Maricato (2015) apud CMAP (2021, p. 77), o programa não afetou expressivamente o déficit habitacional, pois sua lógica é voltada mais ao estímulo da produção do mercado imobiliário e de construção civil do que propriamente à redução da demanda social por moradia.

Sobre esse último ponto vale frisar que o conceito de déficit habitacional pode ser quantitativo ou qualitativo. O quantitativo relaciona-se a demanda não suprida por moradias, e o qualitativo, por sua vez, trata da inadequação das moradias, ou seja, tem ligação com questões de acesso a infraestrutura, adensamento no convívio domiciliar, propriedade fundiária e outros aspectos relacionados à qualidade de vida dos moradores devido a especificidades internas e externas dos domicílios. No caso, de modo geral, o PMCMV é focado na redução do déficit habitacional por meio de incremento no estoque de moradia, ou seja, não atua diretamente no déficit qualitativo (CMAP, 2021, p. 14).

Diante das problemáticas apresentadas, torna-se evidente que, apesar do arcabouço jurídico favorável ao combate efetivo das injustiças urbanas, o mercado imobiliário continua a ditar o rumo do crescimento urbano e a gestão do uso e ocupação do solo no Brasil. Essa influência constante do mercado perpetua a desigualdade social e urbana no país.

Nesse sentido, de acordo com a autora Lígia Casimiro (2023, p. 223):

---

<sup>27</sup> Notícias disponíveis em:

<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/228228936/mpf-rs-moradores-de-baixa-renda-do-minha-casa-minhavida-te-m-direito-a-tarifa-social-deagua#:~:text=A%20distor%C3%A7%C3%A3o%20entre%20a%20taxa,R%24%20250%2C00%20mensais>

<https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2013/12/custo-com-condominio-e-maior-que-parcela-do-minha-casa-em-piracicaba.html#:~:text=Moradores%20dos%20conjuntos%20de%20apartamentos,da%20pr%C3%B3pria%20mensalidade%20da%20moradia>

A (re) construção de cidades funcionais e coerentes no Brasil passa por enfrentar a relação conflitiva entre quem produz e garante transformações nos espaços urbanos e quem pode ou não se apropriar deles, definidos pelo poder econômico que domina, inclusive, a estrutura administrativa estatal. A vida contemporânea se realiza no território urbano, em um ambiente de comportamentos, condições e necessidades múltiplas, solicitando uma capacidade dialógica de tenso enfrentamento com o capital, exercida constantemente.

Antes de finalizar este tópico para enfim apresentar as alternativas à provisão habitacional, com destaque para a reabilitação de imóveis vazios, por meio do *retrofit*, objeto do último capítulo, cabe apresentar breves considerações sobre o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e o Novo Minha Casa Minha Vida de 2023.

Com o governo de Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto no ano de 2019, e as suas funções passaram a ser cargo do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que anunciou em 2020 a criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído por meio da Medida Provisória nº 996/2020, convertida na Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021, substituindo o PMCMV do governo anterior. Segundo a análise do autor Renato Balbim (2023, p. 8), o programa se sustentava em um tripé formado pela provisão habitacional, regularização fundiária e destinação de imóveis públicos da União, tendo alterado diversas normas que pretendiam viabilizar a implementação de uma nova política e dinâmica no país.

Balbim (2023) destaca que o PCVA extinguiu a produção de unidades habitacionais para a faixa de renda mais baixa, que correspondia a Faixa 1 do PMCMV, o qual representa a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Conforme o autor, na realidade “o programa bicolor não altera em nada a provisão habitacional. Mudanças em taxas de juros, de nomenclaturas e outras tantas anunciadas estão ocorrendo dentro do quadro de programas e ações de provisão habitacional previamente existente no governo federal, agora com uma nova marca” (BALBIM, 2020), ou seja, o programa esteve mais para uma peça de marketing do governo do que efetivamente para um novo programa habitacional (BALBIM, 2022, p. 55)

Ademais, segundo o mesmo autor, a MP nº 996/2020 mudou o art. 33 da Lei nº 13.465/2017, que definia a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) como responsabilidade exclusiva do poder público, a qual passa a ser discricionária do próprio gestor público local, permitindo ainda que os próprios moradores, por meio de financiamento via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), promovam a regularização às suas expensas, e arquem com todos os custos do projeto e das documentações necessárias (BALBIM, 2022).

O último ponto é acerca da destinação de imóveis públicos da União, a partir do qual foi criado, por meio da Portaria nº 1.683, de 16 de março de 2022, o Programa

Aproxima, com a finalidade de facilitar a alienação de imóveis públicos federais, bem localizados e subutilizados, para fins de habitação social. Entretanto, para Balbim (2022), a lógica de mercado segue a mesma com esse programa, uma vez que “as áreas públicas da União que forem objeto de interesse do mercado imobiliário serão destinadas a projetos privados de requalificação absolutamente e exclusivamente gestados e propostos pelo mercado”, cabendo ao poder local tão somente anuir as propostas e adaptar sua legislação no sentido de efetivar a modelagem econômico-financeira do empreendedor, que em troca investirá algum percentual em habitação social.

Desse modo, o programa bicolor reforçou o centralismo e o papel de agentes nacionais na política habitacional, instituiu agentes privados com mecanismos de organização e definição no ordenamento e na produção da cidade, consolidou uma visão exclusivamente cartorial da regularização fundiária, estabelecendo instrumentos de um movimento global de mercantilização da cidade. (BALBIM, 2023, p. 9)

Com o retorno do governo Lula em 2023, o Programa Minha Casa Minha Vida foi retomado por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, com o objetivo de financiar 2 milhões de imóveis até 2026, por meio da compra de imóveis novos ou usados. Em breve análise, Guerreiro; Rolnik; Santoro (2023) destacam três pontos: inserção de áreas comerciais e equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais, contratos via Parcerias Público-Privadas (PPPs), e novas modalidades de atendimento para além da construção de novas unidades habitacionais.

Para os autores, o novo PMCMV ao introduzir no art. 3º da MP nº 1.162/2023 inovações nas linhas de atendimento, notadamente a locação social, a melhoria habitacional e a provisão de lotes urbanizados, admitiu de certo modo que as necessidades habitacionais do país não são resolvidas apenas com a provisão de novas unidades, que geram o aquecimento do mercado imobiliário e uma grande disputa por terras, fatores que contribuem para a elevação dos custos relacionados ao acesso à habitação em geral.

Retomando a temática da reabilitação das áreas centrais, o *retrofit* foi incluído como diretriz do programa no inciso XVII do art. 3º da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023:

Art. 3º São diretrizes do Programa:

XVII - incentivo à requalificação e **retrofit** de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, localizados nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, priorizando os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles com até 200 (duzentas) unidades habitacionais;

Como gargalo, Balbim (2023, p.11) observa que Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), único instrumento urbanístico que define perímetro e critérios de intervenção

que buscam enfrentar os interesses exclusivos do mercado imobiliário, continuam sendo um tema desconsiderado. No PCVA surgiu apenas como critério de pontuação em normativos do Executivo e no novo PMCMV não houve nenhuma menção.

### 3.3 Alternativas à provisão habitacional

A provisão habitacional<sup>28</sup> pode ser uma solução mais adequada para alguns casos, porém a ampliação das alternativas dentro das políticas habitacionais pode torná-las mais efetivas no enfrentamento do universo do déficit habitacional. Dessa forma, pode-se combater não só o déficit habitacional quantitativo, mas também a inadequação dos domicílios. Para tanto, neste tópico, busca-se compreender duas das diversas possíveis alternativas: regularização fundiária urbana e a reabilitação de prédios ociosos, por meio da intervenção *retrofit*.

De acordo com Gabriela Cavalheiro (2022), o problema da carência por moradia intensifica-se na medida que a terra urbana se torna mercadoria cara e escassa, assim, em razão da intensa especulação imobiliária, a população tende a morar em lugares cada vez mais afastados do centro. Ademais, como bem visto no tópico anterior, o modo de produção de habitação, que se expande para além dos limites da cidade, determina o afastamento da população de baixa renda em relação às áreas centrais, gerando uma clara divisão com as regiões mais bem providas de infraestrutura e equipamentos, o que acentua sobremaneira a segregação socioespacial (ROLNIK, NAKANO, 2009).

Desse modo, a inadequação social fundiária urbana se apresenta como fenômeno complexo, advindo das disparidades no acesso à terra e à habitação, que se manifestam em moradia inadequada, ocupação de áreas de risco e segregação espacial. Essa assimetria é consequência direta da concentração de terra nas mãos de um seletivo e reduzido grupo de proprietários, acompanhada ainda da especulação imobiliária, que eleva os preços dos terrenos e torna a habitação inalcançável para a parcela economicamente mais vulnerável da população (ALVES, 2023).

Como resposta pública a esse cenário, a provisão habitacional, que havia recebido destaque no início do século XX no período entreguerras e se tornou um dos pilares da política pública de bem-estar social na Europa entre 1950 e 1960, passou a ser principal modalidade de acesso de habitação social no Brasil. Esse protagonismo tem se mostrado um

---

<sup>28</sup> Entenda-se como a construção de novas unidades de moradia com acesso via modalidade de compra.

entreve à implementação de outras alternativas habitacionais, que poderiam contribuir para o atendimento qualificado da demanda existente. (CAVALHEIRO, 2022, p. 76)

Ao analisar historicamente as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil, Renato Balbim (2022) entende que não houve rupturas estruturais entre o BNH, o PMCMV e o PCVA, apesar de cada um ter se apresentado em contextos políticos extremamente divergentes, permanece ainda todos formatados sob uma mesma estrutura urbana. Em destaque, o autor faz referência aos imóveis vazios nas áreas centrais, sobretudo os de momentos e dinâmicas passados, hoje fantasmas de um capitalismo que se sustenta aprofundando exclusões. Assim, sem a devida destinação por meio de uma política de reabilitação inclusiva dos déficits urbanos históricos, embora tenham sido realizados esforços coletivos, como o iniciado pelo governo federal em 2003, mas que continua disputando pequenos espaços residuais em orçamentos e burocracia, estes imóveis ficam a mercê do tempo e da deterioração, refletindo, portanto, a incapacidade da sociedade de transformar suas estruturas sociais espaciais.

Nesse sentido, o cerne da discussão reside no desenvolvimento de uma política habitacional no Brasil que proporcione uma gama de abordagens alternativas e complementares capazes de se ajustar com versatilidade a distintas circunstâncias e necessidades.

Como alternativas à tradicional provisão de moradias, apresentar-se-á ainda neste capítulo os estudos realizados em torno da regularização fundiária urbana e da reabilitação de prédios ociosos por meio da intervenção *retrofit* em tópicos distintos. Em especial, este último será tratado ainda especificamente no último capítulo, haja vista ser o objeto de estudo principal deste trabalho.

### **3.3.1 Regularização fundiária urbana**

Em razão do modelo de cidade historicamente segregador, moldado por interesses capitalistas que promovem a injustiça e a desigualdade social, favoreceu-se o surgimento e expansão de áreas ocupadas de forma irregular para fins habitacionais (CASIMIRO, 2010). Dentro desse contexto de perpetuação de uma realidade de informalidade e ilegalidade no uso do solo urbano, a regularização fundiária surge como mecanismo de enfrentamento capaz de promover a justiça social e a sustentabilidade urbana (ALVES, 2023).

Na década de 1950 e 1960, quando o cerne do debate era ainda sobre remover ou urbanizar, foi que iniciou a evolução conceitual da regularização fundiária no Brasil. Já no final dos anos de 1970 e início de 1980, a tese de remoção total dos assentamentos precários foi de certo modo superada, tornando-se aceitável em situações específicas nas quais a consolidação por parte do governo se mostra inviável devido a fatores como a presença de redes de alta tensão ou localização sobre aterros sanitários. No entanto, apesar da preferência por políticas de urbanização, muitas vezes as remoções são praticadas em prol dos interesses do mercado imobiliário (DENALDI, 2008, p. 63).

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, introduziu mudanças substanciais no regime jurídico do parcelamento do solo urbano, na medida em que estabeleceu a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretriz geral da política urbana brasileira, conforme indicado em seu artigo 2º, e como instrumento jurídico e político em seu art. 4º, V, alínea “q”.

Quanto à classificação, a regularização fundiária pode ser rural ou urbana, pública ou particular. A atual disciplina da regularização fundiária urbana tem previsão na Lei nº 13.465/17, a qual dispõe:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As diretrizes gerais e os princípios estão no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.465/17, assim esculpido:

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Especificamente, por apresentar uma maior complexidade em relação à rural, a regularização fundiária urbana (Reurb) se divide em interesse social (Reurb-S) ou específico (Reurb-E), conforme art. 13 da Lei nº 13.465/17:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

No Brasil, o surgimento da REURB tem ligação intrínseca com as deficitárias políticas urbanas (CASIMIRO, 2010, p. 87), e a conseqüente necessidade de soluções efetivas e integradoras para o contexto de inadequação social fundiária urbana, devendo ser vista como parte de uma abordagem mais ampla das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável e para a garantia do direito à moradia digna e à função social da propriedade (ALVES, 2023, p. 80-82). Portanto, como bem ensina Fernando Fukassawa (2013, p. 27), é “necessária uma compreensão holística da realidade em face das internalidades e externalidades negativas que ao longo do tempo produziram o fenômeno da desordem urbanística, caracterizada pelo parcelamento ilegal do solo”.

A finalidade da regularização fundiária urbana é proporcionar acesso à moradia legal e urbanizada para a população de baixa renda, sendo um instrumento essencial para a proteção do direito fundamental à moradia, ao passo em que permite a segurança da posse por meio da regularização de assentamentos informais e garante ainda o acesso à infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais (ALVES, 2023). Conforme Lígia Casimiro (2010, p. 48), trata-se “não só da segurança da posse, mas também das condições em que se dará a realização do acesso à moradia e o exercício do direito de morar dignamente para aqueles que habitam na ilegalidade”.

É importante ressaltar que a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) deve ser considerada não apenas como uma questão técnica, mas também social e política, visto que tem implicações diretas na promoção de políticas públicas que atendam às demandas e necessidades reais da população de baixa renda (ALVES, 2023).

Para Balbim (2022), na prática histórica e no aparato legal brasileiro, a REURB-S é uma responsabilidade do poder público, que deve assumir os custos, realizar estudos, levantamentos e projetos diretamente ou por meio de empresas contratadas, executar as intervenções necessárias para a regularização em termos urbanísticos e ambientais. Assim, o objetivo é assegurar o direito de acesso à terra, à moradia e à segurança da posse e da propriedade para os ocupantes das áreas, mediante uma política inclusiva e compensatória, em conformidade com as prerrogativas constitucionais e os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, de modo a proteger os mais vulneráveis da espoliação e da expropriação impostas por interesses múltiplos do mercado imobiliário.

### **3.3.2 Reabilitação de prédios ociosos por meio da intervenção *retrofit***

O crescimento das grandes cidades no país tem se baseado em um modelo de desenvolvimento que tende a expandir horizontalmente os centros urbanos, deslocando as tradicionais centralidades para novas áreas mais alinhadas com os padrões de consumo modernos (BALBIM, 2008). De acordo com Beatriz Diógenes (2012, p. 25), essa fragmentação da centralidade estimula um modelo de urbanização mais disperso<sup>29</sup>, decorrente da expansão das metrópoles, da segregação espacial e do aumento da mobilidade, trazendo grande complexidade para os espaços urbanos. Assim, a cidade, que antes era mais compactada, ganha novas configurações.

Com efeito, os tradicionais centros urbanos foram declinando e perdendo suas funções históricas, tendo sido determinante a redução do contingente habitacional que habitava os centros, bem como a saída de serviços, de instituições e de lazer, que foram se deslocando inicialmente para bairros localizados nas adjacências das áreas centrais e posteriormente para outros mais periféricos (SOARES; LIMA, 2011, p. 43).

Maria Beatriz Rufino (2005, p. 35-36) esclarece que o “processo popularmente chamado de decadência ou deterioração do centro consiste principalmente no seu abandono por parte das camadas economicamente mais favorecidas e dos municípios vizinhos”, que deixaram os centros e passaram a morar em bairros mais compatíveis com suas necessidades residenciais e de consumo.

Em resposta aos desafios ocasionados pela expansão urbana desordenada e pela degradação e esvaziamento de áreas centrais, começou a crescer a movimentação em torno da reforma de prédios e a revitalização de áreas urbanas. Assim, governos e planejadores urbanos passaram a adotar estratégias de revitalização para reverter essa tendência e promover o uso eficiente do espaço urbano.

Neste ponto, cabe destacar que a ideia de revitalizar os espaços urbanos surgiu, inicialmente, após as guerras mundiais na Europa, que deixaram um cenário devastador, em razão dos bombardeios sofridos nas cidades, nas quais muitas moradias foram destruídas, disparando o déficit habitacional (BARRIENTOS, 2004). Para tanto, à época foi necessário soluções mais céleres para amenizar a situação, assim, somado aos projetos arquitetônicos de bairros, conjuntos e unidades de habitação, deu-se início também as reformas de edifícios, o que ajudou a suprir a alta demanda, até mesmo de forma mais rápida do que as novas construções (ANDRADE, 2019).

---

<sup>29</sup> Conhecido por dispersão urbana, chamado urban sprawl nos Estados Unidos, é um padrão de desenvolvimento físico descentralizador dos usos do solo a partir do espraiamento, marcado pelo crescimento desordenado e fragmentado em zonas distintas e especializadas, tornando esse processo complexo e diversificado (FORTALEZA, 2015a, p. 94)

A partir de 1980, as construtoras europeias se interessaram na reforma de edifícios antigos, buscando novas tecnologias adaptadas à nova demanda, o que corroborou na disseminação da prática conhecida como *retrofit*, que passou a dominar 50% da construção civil do mercado europeu com foco na formulação de diagnósticos rápidos de viabilidade da reabilitação (BARRIENTOS; QUALHARINI, 2002 apud DEVECCHI, 2010, p. 260).

Segundo Maria Izabel Barrientos (2004, p. 24), *retrofit* é a conjunção dos termos “retro”, oriundo do latim, que significa movimentar-se para trás, e de “fit”, proveniente do inglês, que significa adaptação, ajuste. Essa combinação de termos ilustra a ideia central do *retrofit*, que é reabilitar e adaptar estruturas ou sistemas antigos para atender às demandas e padrões contemporâneos.

O conceito de retrofit [“retro”, do latim, significa movimentar-se para trás e fit, do inglês, adaptação, ajuste] surgiu ao final da década de 90 nos Estados Unidos e na Europa. A princípio utilizado na indústria aeronáutica, referia-se a atualização de aeronaves aos novos e modernos equipamentos disponíveis no mercado e, com o passar do tempo, começou a ser empregado também na Construção Civil. A ideia em foco diz respeito ao processo de modernização e atualização de edificações, visando torná-las contemporâneas. Entende-se que este conceito possa envolver restauro e compatibilização de benfeitorias as necessidades de desempenho dos usos tradicionais e inovadores da edificação.

Demonstrando essa consolidação da reabilitação no continente europeu, Barrientos (2004, p. 15) afirma que:

Em países como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Holanda, Noruega, Suécia e Inglaterra as atividades de reabilitação são superiores às próprias construções novas. Esses países perceberam que é muito mais caro colocar uma construção abaixo para construir outra do que empreender ações de reabilitação. De fato, esta não é a única razão, a preservação da história de uma nação, muitas vezes, torna-se até mais decisiva do que apenas a questão financeira.

Alejandra Maria Devecchi (2010, p. 266) explica que “reformatar” é um termo genérico, que pode ser utilizado sob diversas variações, em que a autora distingue em duas classificações: reabilitação e reciclagem ou reconversão. A primeira consiste na recuperação das condições de uso inicialmente existentes, podendo envolver o uso de tecnologias para melhorar o funcionamento do imóvel entre outras alterações mais sustentáveis, passando a denominar-se como *retrofit*. No entanto, quando se trata de um edifício com valor patrimonial histórico e cultural, esse processo é chamado de restauro e requer o uso de técnicas mais específicas. Por sua vez, a segunda classificação (reciclagem/reconversão) envolve a transformação do uso do imóvel por meio de intervenções na infraestrutura para adaptá-lo a um novo propósito, podendo envolver tanto o *retrofit* como o restauro.

Ademais, Devecchi (2010, p. 268-269) aponta que o crescente foco na consciência ambiental coloca a reabilitação e reconversão de edifícios como uma das pautas prioritárias da agenda ambiental urbana. “Inclusive governos, como o inglês, exigem que 60% das 4.400.000 novas edificações que serão construídas até 2016, sejam desenvolvidas em áreas de remediação ou antigos edifícios”, o que impulsiona essa atividade, principalmente quando somada a incentivos fiscais, bem como traz legitimidade internacional.

Ermínia Maricato (2013, p. 125), ao tratar da reabilitação de centros urbanos, oferece uma certa comparação das estratégias de ação, de forma esquemática e simplificada. Para a autora, na renovação ocorre uma modificação no uso do solo devido à instalação de novos serviços na área central relacionados aos setores dinâmicos da economia. Os grandes centros comerciais, como *shopping centers*, e as redes de comércio e serviços tendem a expulsar os pequenos negócios mais tradicionais, de modo tal que a forte valorização imobiliária também provoca o deslocamento da população residente. A reabilitação ou requalificação, por sua vez, tem uma abordagem mais relacionada com a preservação do ambiente construído, visando adaptar a infraestrutura existente para novas necessidades, sem descaracterizá-la, por meio de intervenções mínimas necessárias para garantir conforto ambiental, acessibilidade e segurança estrutural. Dessa forma, ao proporcionar, na medida do possível, a inclusão das pequenas propriedades, a manutenção da fragmentação no parcelamento do solo e a conservação de edificações antigas, busca-se também preservar os usos existentes e a população residente. No entanto, embora Maricato faça essa oposição para explicitar as diferenças entre renovação e reabilitação, a autora reforça que é impossível executar um plano de reabilitação sem novas construções, haja vista que nem todo edifício é passível de recuperação, bem como nem tudo é destruído na renovação.

No que diz respeito à moradia social, a reabilitação emerge como possibilidade de uma intervenção mais inclusiva e democrática na busca da melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direção do repovoamento e utilização de forma multiclassista. No entanto, vale frisar que essa alternativa, por si só, não representa uma solução abrangente para os desafios habitacionais, embora possa desempenhar um papel importante como parte de um programa que inclua diversas soluções complementares.

## **4 REABILITAÇÃO POR MEIO DA INTERVENÇÃO *RETROFIT* COMO RESPOSTA PÚBLICA AO DÉFICIT HABITACIONAL EM FORTALEZA**

Este capítulo dedica-se a compreender o papel do *retrofit* como alternativa de enfrentamento ao déficit habitacional e como acesso à moradia adequada, com enfoque no contexto local da cidade de Fortaleza. Para tanto, optou-se por dividir este capítulo em três seções secundárias.

A primeira seção trata das iniciativas de reabilitação das áreas centrais históricas desenvolvidas no cenário brasileiro, com destaque para criação do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC).

A segunda seção traz o foco para a área central da cidade de Fortaleza, dividindo em mais duas seções terciárias. A primeira aborda considerações sobre a origem e o processo de urbanização da cidade de Fortaleza, enquanto a segunda, em razão do processo de esvaziamento do tradicional centro da cidade, que perdeu a sua função habitacional, busca apresentar os planos e estudos realizados nos últimos anos para a reabilitar a área.

Por fim, a terceira seção visa contribuir e incentivar a intervenção em edifícios ociosos ou subutilizados como uma medida eficaz para lidar com o déficit habitacional e facilitar o acesso à moradia adequada. Esta abordagem se apresenta como uma alternativa complementar às políticas públicas já existentes, buscando ampliar as estratégias disponíveis para atender às necessidades habitacionais da população.

### **4.1 Iniciativas desenvolvidas no Brasil para reabilitação de áreas centrais**

No caso do Brasil, seu parque edificado ainda é considerado jovem, principalmente quando comparado aos países europeus, que tiveram necessidade de desenvolver de forma pioneira técnicas de reabilitação das construções históricas deterioradas, ampliando a sua funcionalidade e vida útil (BARRIENTOS, 2004, p.18). Contudo, apesar dessa certa jovialidade, o declínio das áreas centrais das grandes cidades brasileiras é um processo já visivelmente identificado, com intensidade nas décadas de 80 e 90 (RUFINO, 2005).

Assim, em direção às experiências vivenciadas por cidades importantes, como Paris, Lisboa e Bolonha, que se basearam em estratégias de planejamento urbano com adoção

de instrumentos de controle do crescimento urbano<sup>30</sup>, o Brasil começou a moldar as políticas de reestruturação dos centros citadinos estimulado pela observação das práticas adotadas nas principais metrópoles do mundo, tendo sido implementados projetos nas cidades de Salvador, São Luís, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. (SOARES; LIMA, 2011, p. 47).

Nesse ponto, é relevante mencionar o esforço empreendido pela Prefeitura de São Paulo durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), em que foi desenvolvido um programa habitacional que visava coordenar o uso de crédito subsidiado da Caixa Econômica Federal com a oportunidade de revitalização de edifícios ociosos na região do centro histórico, em estado avançado de degradação ou ocupados por movimentos populares ligados às lideranças de sem-teto, para reforma ou construção de habitações populares (COTELO, 2009, p. 617)<sup>31</sup>.

Segundo a autora Devecchi (2010, p. 229), esse programa se destacou por ter sido o primeiro na cidade de São Paulo com foco na reabilitação do centro da cidade destinada à moradia. Explica ainda que em 2001 para viabilizar o programa, foi criado o Grupo Técnico de Avaliação de Imóveis, GTAI, com o objetivo de definir uma metodologia de análise das oportunidades imobiliárias e elaboração de estudos de viabilidade considerando a linha de financiamento disponível para o empreendimento.

Assim, no sentido de colaborar com os governos locais no enfrentamento dessa problemática, que não se resume apenas à questão habitacional, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC) em 2003, como uma das ações prioritárias do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, com o objetivo de destinar imóveis vazios para programas de habitação de interesse social, de modo a contribuir com a superação do déficit habitacional recorrente e transformar os centros das cidades em locais de maior diversidade de uso e ocupação (BRASIL, 2005).

Cabe ressaltar que o PRAUC foi considerado parte integrante de uma nova política urbana apoiada na utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade e na articulação

---

<sup>30</sup> Esse formato de desenvolvimento urbano surge também da perspectiva sustentável, pois evita a criação de novas construções, não amplia a malha urbana e mantém os investimentos dentro da cidade já existente.

<sup>31</sup> Sua versão oficial foi publicada no livreto Programa Morar no Centro, editado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo em 2004. Segundo esse documento, o Programa Morar no Centro é um conjunto integrado de intervenções municipais, coordenadas pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) com os seguintes objetivos: melhorar as condições de vida dos moradores do Centro; viabilizar moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região; evitar o processo de expulsão da população mais pobre, que muitas vezes ocorre em políticas de reabilitação de centros urbanos. Suas principais diretrizes eram: priorizar a reforma de prédios vazios; combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de rendas;

entre os mais diversos agentes públicos e privados, com o objetivo de aproveitar parte dos 4,5 milhões de imóveis residenciais urbanos subutilizados ou em desuso localizados nas áreas centrais, na busca de alternativas que revertessem o modelo de urbanização baseado na contínua expansão das fronteiras das cidades, propiciando a moradia nas áreas consolidadas que contam com urbanidade garantida. (BRASIL, 2005, p. 75)

Conforme o Plano Nacional de Habitação elaborado em 2009 pelo Ministério das Cidades, o número de imóveis urbanos vazios cresceu 55,2% entre 1991 e 2000 ao passo que o total de domicílios aumentou 37,6%, tendo sido constatado que “não resta dúvida de que esta questão vem se agravando e será de grande relevância nas próximas décadas, considerando que o parque habitacional brasileiro, edificado majoritariamente a partir dos anos 50, está envelhecendo rapidamente.”(BRASIL, 2009, p. 40-41)

Apesar de bons avanços no âmbito da proteção do patrimônio edificado, o modelo que predominou, como visto no capítulo anterior, foi o da provisão habitacional, notadamente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Segundo Veiga (2016, p. 107), o aumento dos domicílios vagos é efeito dessa política habitacional baseada no consumo de unidades habitacionais como elemento impulsionador da economia, entre outros fatores como aumento do patrimônio, oportunidade de investimento, especulação imobiliária e necessidade de uma segunda residência.

Com efeito, o Brasil segue com a necessidade de enfrentar este desafio coletivamente. Segundo dados do Censo do IBGE realizado em 2022, os domicílios particulares permanentes vagos foi estimado em 11,4 milhões<sup>32</sup>, correspondendo ao acréscimo de 87%, em relação ao censo de 2010, que contou com seis milhões de lares desocupados. Em contrapartida, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro, em 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural (FJP, 2021, p. 113).

O déficit é calculado incluindo três situações distintas: ônus excessivo com aluguel, habitações precárias e coabitação. Notavelmente, o peso dos encargos excessivos com aluguel tem aumentando a cada ano, atingindo, em 2019, 61% do déficit habitacional nas regiões metropolitanas. Destaca-se ainda que 88% das famílias afetadas pelo déficit habitacional possuem uma renda familiar de até três salários mínimos.

---

32

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010>

Considerando os dados acima, verifica-se que a quantidade de domicílios vazios é em média duas vezes maior que o déficit habitacional no país. Portanto, a reabilitação dos centros urbanos, somado aos demais programas habitacionais, é fator determinante para o enfrentamento do elevado déficit habitacional.

Recentemente, a urbanista e advogada Vivian Barbour (2023)<sup>33</sup> reconhece que está sendo construído um caminho, mesmo que vagaroso, de regulação e incentivo do *retrofit*, que se encontra no centro dos debates atuais sobre desenvolvimento urbano e imobiliário. Exemplificando, Barbour cita as legislações específicas aprovadas no Rio de Janeiro<sup>34</sup> e São Paulo<sup>35</sup> sobre o tema; bem como a nova frente do Programa Minha Casa Minha Vida de provisão habitacional por meio da requalificação de edifícios.

## 4.2 E Fortaleza?

### 4.2.1 Considerações sobre a origem e o processo de urbanização da cidade de Fortaleza

“Um forte, um riacho e poucos moradores esta é a imagem da antiga vila de Fortaleza, conhecida e descrita pelos viajantes” (COSTA, 2014). Historicamente, a cidade de Fortaleza tem suas origens no processo de colonização do Ceará pelos europeus no século XVII, marcado por disputas entre portugueses e holandeses. Nesse período foram construídos sucessivos fortes às margens dos rios, que posteriormente se consolidaram na Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, povoação pertencente à jurisdição da Capitania de Pernambuco. Em 1726 é elevada a status de vila e em 1799 é escolhida capital da Capitania do Ceará. (FORTALEZA, 2015b)

Nas palavras de Linda Gondim (2007, p. 97): “Um breve olhar sobre a história da capital cearense evidencia as vicissitudes de sua constituição como núcleo urbano periférico desde a época colonial.” Durante o século XIX é que a cidade se torna palco de

---

<sup>33</sup>

<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/07/01/Onde-est%C3%A1-o-retrofit-no-Plano-Diretor-de-S%C3%A3o-Paulo>

<sup>34</sup> Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021 - Institui o Programa Reviver Centro, que estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa - II R.A, bairros do Centro e Lapa, autoriza a realização de operação interligada e dá outras providências.

<sup>35</sup> Lei nº 17.577 de 20 julho de 2021 - Dispõe sobre o Programa Requalifica Centro, estabelecendo incentivos e o regime específico para a requalificação de edificações situadas na Área Central, e dá outras providências.

Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021>

transformações socioeconômicas mais profundas, como explicado por Maria Clélia Lustosa Costa (2014, p. 81)<sup>36</sup>

Portanto, o processo de hegemonia urbana de Fortaleza, enquanto principal núcleo urbano, político, econômico e social do Ceará e do Nordeste brasileiro, se iniciou apenas na primeira metade do século XIX, completando-se na outra metade. Em 1887, a população de Fortaleza era de aproximadamente 27 mil habitantes, sessenta anos depois cresceu para 270 mil habitantes, e, ao longo de mais outras seis décadas, atingiu a marca de 2.400.000 em 2010. (FORTALEZA, 2040)

Nos anos 1920, inicia-se uma separação espacial entre as classes sociais, quando as famílias mais abastadas se deslocam para residir nas áreas adjacentes, em especial, Benfica, Jacarecanga e Praia de Iracema. Associa-se esse movimento também a vinda dos retirantes do interior para a capital, em razão das grandes secas<sup>37</sup>, originando as primeiras favelas, bem como o surgimento de movimentos populares e políticos<sup>38</sup> (GONDIM, 2007, p. 103-104).

A partir do final dos anos 60, um fator determinante para espacialização da segregação socioespacial e para o processo de metropolização, de acordo com Linda Gondim (2007, p. 110), foi a construção de conjuntos habitacionais precariamente equipados para a população de baixa renda, como os Conjuntos José Walter, Ceará, Jereissati, a partir de intervenção do Estado com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Em meados de 1970, o gradual esvaziamento do centro intensificou-se com a saída de instituições e entidades públicas como o Fórum e a Assembleia Legislativa, assim como empresas e escritórios que se transferiram para os novos bairros “nobres”, acarretando também a saída de moradores (SOARES; LIMA, 2011, p. 44).

Com efeito, o centro urbano de Fortaleza por volta de 1980 e 1990 tornou-se uma área tipicamente comercial e de serviços, esvaziada no que se refere às atividades de lazer, cultura e administração, tornando-se uma zona monofuncional, atendendo às mais variadas classes sociais, ao mesmo tempo em que se caracteriza pela intensa vida diurna e pelo cenário

---

<sup>36</sup> Fortaleza, até o início do século XIX, era um povoado sem nenhuma importância econômica, mas a presença da fortaleza, garantia apoio aos barcos que navegavam entre o Maranhão e o Piauí e aí aportavam para se abastecer. Adquire o status e as características de cidade, no século XIX, após a separação da província de Pernambuco e, principalmente, com a inserção do Ceará na divisão internacional do trabalho, como exportador de algodão. O crescimento econômico da província e a política do Império de fortalecimento das capitais das províncias, atraíram moradores, investimentos foram realizados em edificações e infraestrutura e serviços foram implantados em Fortaleza.

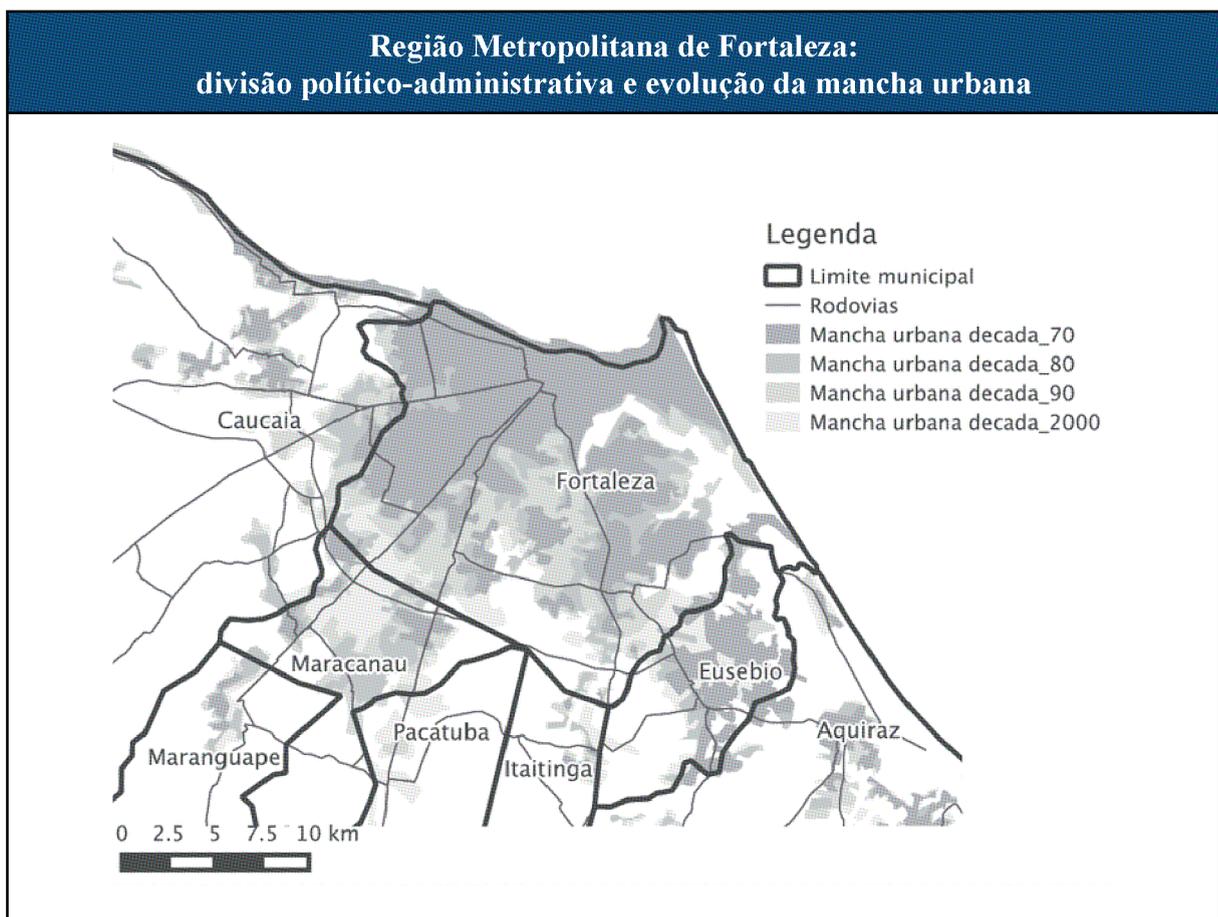
<sup>37</sup> Com as grandes secas de 1915 e 1932 e a conseqüente concentração dos retirantes na capital, o governo impôs restrições à circulação dos chamados “flagelados da seca” por meio do confinamento dessas pessoas em espécies de campos de concentração.

<sup>38</sup> Em 1912 aconteceu uma revolta popular em que diversos setores da sociedade se uniram contra a dominação de 20 anos da oligarquia comandada por Nogueira Accioly.

desértico noturno, aparentemente, sem atrativos para moradia. Com efeito, nota-se problemáticas como baixo coeficiente de uso da infraestrutura disponível, das estruturas construídas, dos marcos urbanos, dos espaços públicos e da herança cultural edificada (FORTALEZA, 2015a, p.47).

Na década de 1990, verificou-se a estagnação dos bairros residenciais mais antigos, que gradualmente perderam sua função habitacional e surgiram novos polos comerciais e de serviços voltados para atender a classe média baixa, nos bairros Montese, Parangaba e Messejana, e o público de renda alta passou a ser atendido na Aldeota e Água Fria (GONDIM, 2007, p. 114). Assim, o tradicional centro da cidade foi assumindo cada vez mais a característica de zona comercial para a população com poder aquisitivo mais baixo.

Observe a imagem abaixo que demonstra a evolução da mancha urbana da cidade de Fortaleza entre os anos 1970 e 2000 (**FIGURA 2**):



Fonte: FREITAS; PEQUENO, 2015, p. 52

Assim, a partir desse processo dispersivo, foram criadas, de forma precipitada, novas áreas de desenvolvimento imobiliário sem o esgotamento das possibilidades de

inserção de estruturas no tecido urbano existente. Isso implica na constante mudança das estruturas e serviços instalados para novas localizações expandidas, deixando para trás uma história interrompida. Essa extensão desnecessária de infraestruturas tem sido motivada pela satisfação de interesses de poucos, sob uma lógica predadora, em que privilegia os proprietários de grandes glebas com extensão de infraestruturas e consequente alteração de valor de seus terrenos, sem balanceamento de resultados com respeito à acessibilidade da sociedade e com o atendimento aos requisitos ambientais, tornando explícita a segregação espacial (FORTALEZA, 2015a).

#### **4.2.2 A busca por soluções de reabilitação em áreas centrais de Fortaleza**

Na gestão do Prefeito Juraci Vieira de Magalhães foi realizado em maio de 2004 o Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza pela Empresa Espaço Plano – Arquitetura e Consultoria, que registrou as discussões em torno da reabilitação da região: (FORTALEZA, 2004a, p. 6-7):

Nos últimos anos, enquanto o setor público também se transferia para outros bairros e a população do Centro definhava, várias iniciativas foram realizadas, com significativos recursos públicos, procurando recuperar e manter importantes ativos patrimoniais, dentre os quais se destacam: Praça do Ferreira (1991), Teatro José de Alencar (1991), Passeio Público (1993), Praça dos Leões (1991) e Praça José de Alencar (2003/2004). Sem contar a implantação do METROFOR a partir de 1997, porém sem intenção declarada de recuperar o Bairro, além dos programas da Ação Novo Centro. O traço comum entre estas iniciativas está a ausência de uma visão sistêmica de desenvolvimento para o Centro, que só agora começa a se esboçar, com a participação de atores que há muito vêm pensando sobre formas alternativas de reabilitação do Bairro.

No âmbito do estímulo à moradia, de acordo com o Relatório 05 do referido Estudo, foi sancionada a Lei Municipal nº 8.234/1988 que reduziu em 75% o IPTU dos imóveis destinados à ocupação multifamiliar ou mista pelo prazo de 5 anos no perímetro da Av. Dom Manuel, R. Antônio Pompeu, Pe. Mororó e R. Castro e Silva/R. 24 de Maio, e isentava a cobrança de ITBI, bem como ofereceu a redução de 50% no IPTU por 5 anos para os imóveis não residenciais que se convertam em uso residencial (FORTALEZA, 2004b, p. 30).

Na gestão da Luizianne Lins (PT), foi elaborado o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP-For), instituído pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, que dispôs em seu art. 4º a promoção da reabilitação da área central da cidade como um de seus objetivos, e, em seu art. 5º, a reabilitação e repovoamento das áreas

centrais degradadas como diretriz da política de habitação e regularização fundiária, mediante a utilização de instrumentos que busquem estimular a permanência da população e atrair moradores de diferentes segmentos de renda.<sup>39</sup>

Após tal previsão no Plano Diretor, foi elaborado o Plano Habitacional para a Reabilitação da Área Central de Fortaleza (PHRACFor) em 2009 no âmbito do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC), da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

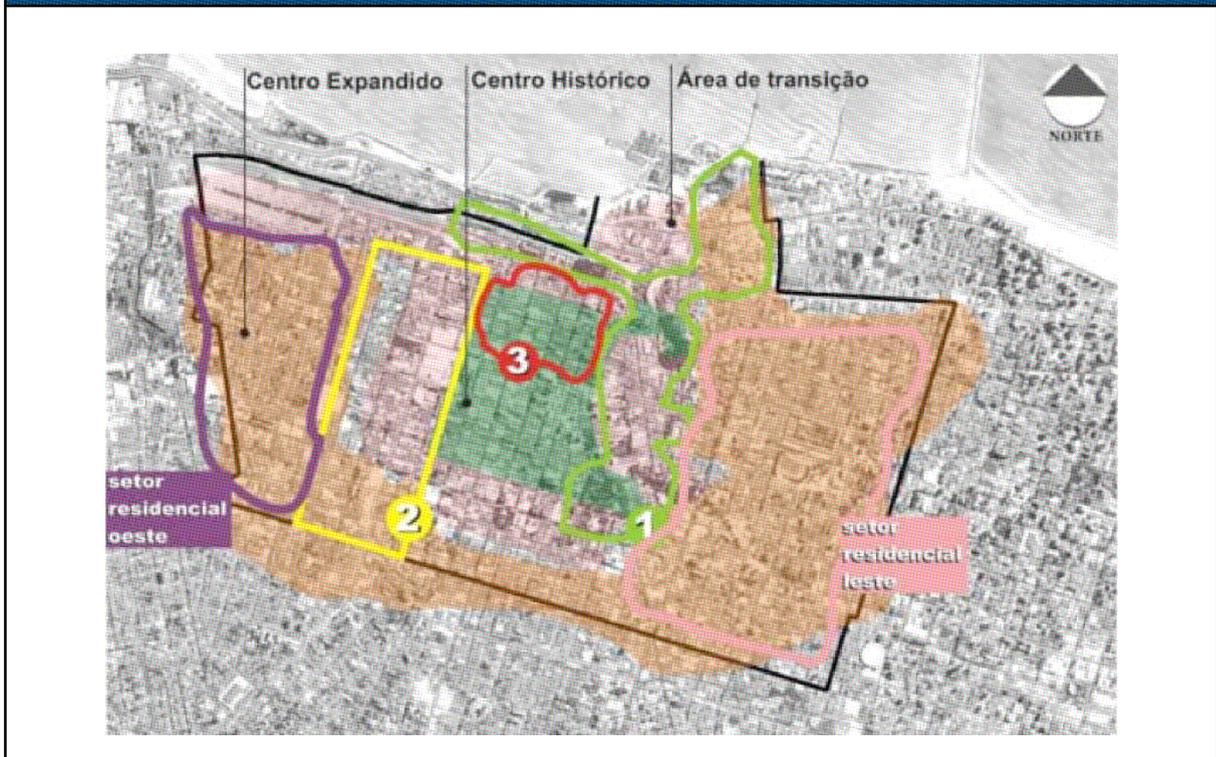
No caso, a Fundação de Desenvolvimento Urbano e Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) captou os recursos necessários e ficou responsável para acompanhar, com apoio da Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (SERCEF), a elaboração do Plano desenvolvido pelo escritório paulista Piratininga Arquitetos Associados, por meio de contrato licitado (Tomada de Preços nº 12/2006), com o objetivo de “fomentar a recuperação de áreas urbanas centrais com inclusão social e diversidade de usos e recuperar o estoque imobiliário subutilizado para uso habitacional, garantindo a função social da cidade e da propriedade como estabelece o Estatuto da Cidade.” (FORTALEZA, 2009).

De acordo com o Plano, a delimitação da área central de Fortaleza adotada em função da história de ocupação, das características socioespaciais e da atuação dos órgãos públicos são os seguintes limites: A Sul, a Rua Antônio Pompeu, em seu trecho entre as ruas Padre Ibiapina e Rua João Cordeiro; A Leste, a Rua João Cordeiro, até atingir a Av. Monsenhor Tabosa, quando este limite se estreita em direção ao Complexo Dragão do Mar e Praça Almirante Saldanha até o Poço da Draga; a Oeste, a Padre Ibiapina e seu prolongamento pela Av. Filomeno Gomes, até seu encontro com a orla marítima; A Norte, a linha férrea a partir de seu cruzamento a Oeste com a Av. Filomeno Gomes, seu prolongamento pela Rua Senador Jaguaribe até a Praça dos Mártires e, a partir daí, a orla marítima até o Poço da Draga, no limite Leste (FORTALEZA, 2009, p. 40). Esses limites perfazem um polígono com uma superfície de 486 hectares, tendo sido dividida em três setores: Centro Histórico, Centro Expandido e Área de Transição entre os dois. Veja a figura do mapa após a sobreposição das leituras técnica e comunitária (**FIGURA 3**):

---

<sup>39</sup> Art. 4º - São objetivos deste Plano Diretor: XV - promover a reabilitação da área central da cidade; Art. 5º - São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária: X - reabilitação e repovoamento das áreas centrais degradadas, utilizando-se de instrumentos que estimulem a permanência da população e atraiam novos moradores dos diferentes segmentos de renda;

## Centro de Fortaleza: Mapa de Consolidação dos Setores de Intervenção Estratégica



Fonte: FORTALEZA, 2009, p. 90

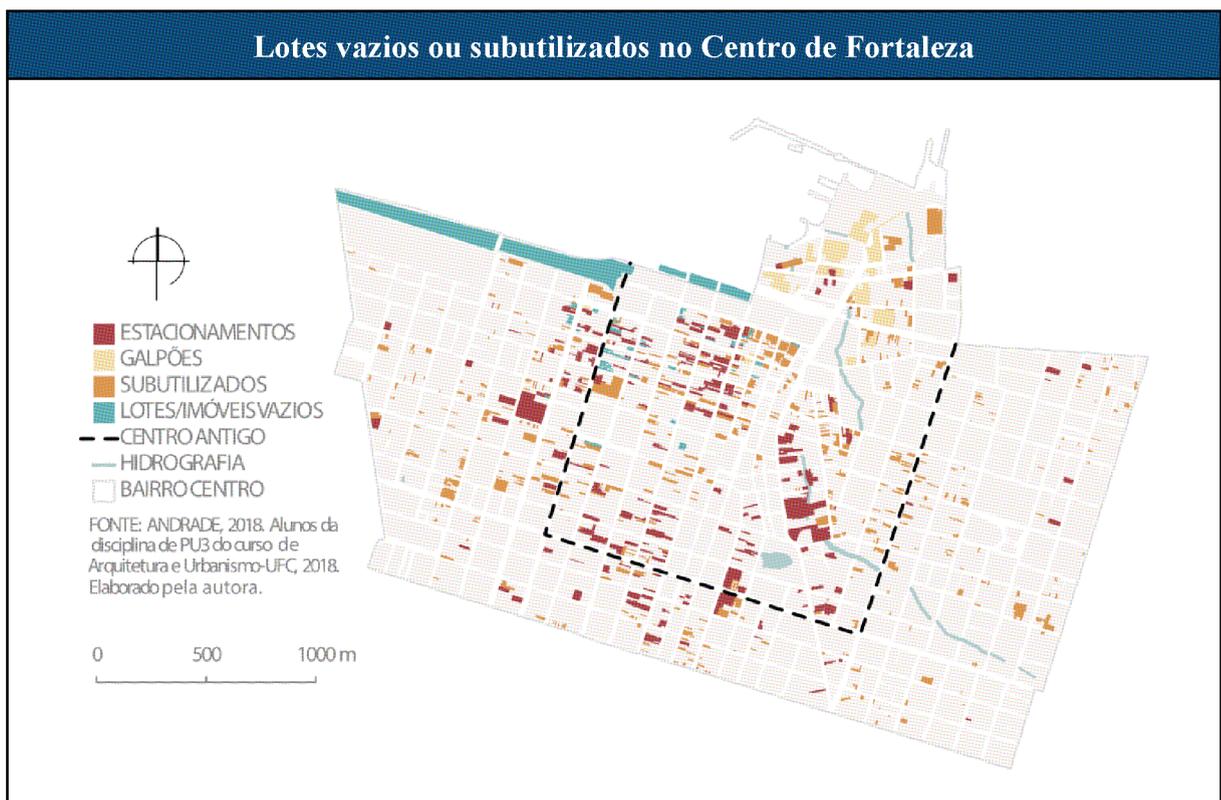
No que tange às diretrizes, o referido Plano estabeleceu as seguintes:

1. Recuperação do referencial histórico e cultural de formação da identidade de Fortaleza, através da recuperação arquitetônica e urbanística do patrimônio histórico construído e das referências paisagísticas formadoras da imagem da cidade
2. Recuperação da presença dos elementos naturais na paisagem da área central, por meio de espaços públicos articulados no entorno do Riacho Pajeú e na ligação entre a área central e a orla marítima
3. **Inclusão social – a reabilitação do Centro de Fortaleza deverá associar as intervenções urbanísticas à inclusão social, garantindo a moradia digna a todos, por meio da implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, atividades econômicas de geração de emprego e renda, urbanização e regularização dos diferentes tipos de assentamentos precários**
4. Gestão democrática e participação popular
5. Articulação institucional
6. Aproveitamento dos serviços e equipamentos urbanos disponíveis e já implantados na área central

Ademais, o Plano selecionou do total de imóveis vazios ou subutilizados uma amostra com 36 imóveis com potencial de utilização para habitação, baseado em outro estudo produzido em 2004 pela Secretaria de Desenvolvimento Local do Governo do Estado do Ceará e pela Gerência da Área Central da Prefeitura de Fortaleza, intitulado Morar no Centro. Dessa amostragem, foi sugerido que os imóveis considerados viáveis, após estudo de

viabilidade técnico-econômica, fossem demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e indicados a aplicação dos instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade, como o direito de preempção, direito de transferência de construir e IPTU progressivo, de modo a incentivar sua utilização por habitação de interesse social.

Conforme estabelecido no Plano de Fortaleza, os imóveis vazios ou subutilizados se enquadram em quatro categorias distintas: (1) galpões, possivelmente desocupados devido à mudança de alguns estabelecimentos varejistas de grande porte para outros bairros; (2) terrenos; (3) estacionamentos e (4) edifícios. No caso dos dois últimos, os imóveis podem estar completamente desocupados ou com o pavimento térreo ocupado e os andares superiores sem uso. Desse modo, apresentam um notável potencial para serem reutilizados para fins habitacionais (FORTALEZA, 2009). Observe abaixo figura com mapa elaborado recentemente em que consta os lotes subutilizados da região central de Fortaleza (**FIGURA 4**):



Fonte: ANDRADE, 2019, p. 33

Dando continuidade ao processo de aparelhamento técnico e institucional para o enfrentamento das questões habitacionais, e como requisito para o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a HABITAFOR deu início ao

processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For) em julho de 2010. Dentre as diretrizes estabelecidas pelo PLHIS-For para o pleno atendimento dos objetivos da política habitacional do município, destaca-se:

Reabilitação da área central da cidade, mediante reforma e reciclagem de edifícios vazios ou subutilizados, e a produção de novas unidades habitacionais, particularmente em terrenos vazios ou subutilizados, utilizando os instrumentos previstos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza que induzem e estimulam o uso habitacional de interesse social e de mercado popular nessas áreas;

Ademais, com objetivo de reduzir o déficit quantitativo habitacional, foi estabelecida ainda como meta inicial até 2016 a produção de cinquenta unidades habitacionais de interesse social na área central de Fortaleza, tendo como ponto de partida os imóveis identificados no Plano de Reabilitação da Área Central de Fortaleza/2009 (PLHIS, 2010, p. 201)<sup>40</sup>

Segundo Soares e Lima (2011), apesar de ter ficado prevista a elaboração dos projetos e a definição da sua viabilidade jurídica para implementação para o segundo semestre de 2010, quase três anos após os prazos não tinham sido cumpridos e o cronograma de execução ainda não tinha sido refeito. Para as autoras, o entrave da operacionalização não se trata de falta de recursos, como disse alegar a Prefeitura, mas envolve falta de prioridade e de competência técnica e política para a sua efetivação.

Destacam ainda que, quando se trata de alterar o contexto urbano e habitacional, a realidade evidencia as dificuldades enfrentadas pelos governos municipais ao implementar políticas sociais e públicas voltadas para a população. Isso se deve principalmente às relações de poder associadas à especulação imobiliária, o que torna essa mudança ainda mais desafiadora. Não é à toa que o “Centro de Fortaleza segue a passos lentos diante da efetivação de mudanças urbanas e habitacionais concretas do seu espaço urbano e da viabilização de melhorias das condições habitacionais e sociais para a população que lá reside e frequenta” (SOARES; LIMA, 2011, p. 56).

Beatriz Fontenele (2017, p. 62) em seu estudo afirma que o Centro de Fortaleza continua sofrendo com os mesmos problemas apontados pelo Plano, tendo sido realizadas

---

<sup>40</sup> Viabilizar e efetivar a produção de unidades habitacionais, novas e/ou reformadas, na área central de Fortaleza tendo como ponto de partida os imóveis identificados no Plano de Reabilitação da área Central de Fortaleza/2009 (cerca de 800), tendo como meta inicial (através de intervenções-piloto), a promoção de 50 unidades habitacionais para HIS na área central de Fortaleza, até 2016.- Promover unidades habitacionais para HIS em pelo menos 10% dos imóveis identificados no Plano de Reabilitação da área Central de Fortaleza de 2009. - Incentivar a produção de unidades habitacionais para HMP na área central de Fortaleza. - Requalificar moradias em cortiços na área central.

ações pontuais na região, que por serem isoladas e superficiais não são capazes de solucionar problemas de uma zona urbana em processo de deterioração.

Com a construção do Plano Fortaleza 2040, foi integrado o anterior Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de 2009, com propostas que objetivam a reabilitação da área de forma integrada, as quais foram enquadradas no chamado “Eixo 1 - Cidade Conectada, Acessível e Justa, no qual se desenvolvem as políticas de desenvolvimento urbano, de mobilidade e de acessibilidade. De acordo com a Habitafor, responsável pela execução do eixo Habitação do Fortaleza 2040, foram realizadas em agosto de 2018, visitas aos imóveis com potencial para habitação de interesse social.<sup>41</sup>

Na gestão do Prefeito Roberto Cláudio (PDT), a Prefeitura Municipal de Fortaleza lançou o Projeto Novo Centro<sup>42</sup> em 2018 com a previsão de um conjunto de intervenções para o reordenamento da região, divididas em seis eixos: Habitação, Política de Apoio à Pessoas em Situação de Rua, Turismo e Cultura, Infraestrutura e Mobilidade, Ordenamento do Comércio Informal e Segurança e Fiscalização. As atividades foram definidas por meio de um Comitê Gestor, formado pela Câmara Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL), alguns gestores do município e da sociedade civil, com o poder de fiscalizar as ações e obras.

Além disso, foi criado e empossado, ainda, o Conselho de Governança para o Centro, composto por instituições públicas e privadas, com a finalidade de acompanhar a execução de todas as ações do Projeto, possibilitando melhorias na utilização dos espaços públicos a serem executadas a curto, médio e longo prazos. Especificamente no eixo da Habitação, o Projeto Novo Centro tinha por objetivo estimular a ocupação habitacional na região central da Capital, por meio da viabilização de até 900 unidades habitacionais.

Na 6ª Reunião do Comitê do Fórum Novo Centro<sup>43</sup>, realizada em março de 2019, foram divulgados os resultados da pesquisa realizada pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) com o objetivo de avaliar o interesse das pessoas em residir no Centro de Fortaleza. Durante a reunião, o grupo de trabalho do eixo da Habitação apresentou que 2.292 pessoas foram consultadas em 30 dias, tendo sido registrado que 49,3% dos que responderam a pesquisa estão interessados na compra de imóveis

---

41

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/centro-de-fortaleza-deve-ganhar-ate-900-unidades-habitacionais-1.1999030>

42 <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-lanca-projeto-novo-centro-2>

43 Ao entrar em contato com a Habitafor, foi informado que segundo informações coletadas com a Assessoria de Planejamento, o comitê encontra-se atualmente inativo.

localizados no Centro. Observou-se ainda que no eixo de infraestrutura e mobilidade tiveram mais avanços no sentido de execução de obras.<sup>44</sup>

Em agosto do mesmo ano, cabe destaque a regulamentação dada pela Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019, que dispõe sobre o Código da Cidade, em relação ao *retrofit*:

Seção IV - DO RETROFIT

Art. 207. Considera-se “retrofit” um conjunto de ações, visando a modernização, requalificação e a revitalização de edificação existente com mais de 10 (dez) anos de construção, comprovado através de matrícula, IPTU ou licenciamento anterior, com ou sem aumento de área e com ou sem mudança de uso, buscando a eficiência da sua utilização.

§ 1º No “retrofit”, a mudança de atividade será admitida desde que o seu uso não seja incômodo ou nocivo ao meio urbano;

§ 2º No “retrofit” é admitida a ampliação da área construída para suprir as necessidades de adequação e modernização das instalações da edificação.

§ 3º No “retrofit” será admitida a ampliação da edificação de forma vertical e/ou horizontal, cabendo ao Município fornecer o certificado de regularização (Habite-se).

Entende-se, portanto, que a discussão em torno da reabilitação da área central de Fortaleza para moradia social tem ocorrido, por meio de estudos, diagnósticos, planos e legislações, gerando alguns bons produtos. No entanto, ainda se mostra um processo vagaroso, sem a disponibilização de um projeto efetivo que permita visualizar qual o rumo da intervenção sociourbana proposta pelo Município. Assim, a cidade segue sem um encaminhamento contundente contra os imóveis que historicamente não cumprem sua função social.

### **4.3 A função social do retrofit no enfrentamento do déficit habitacional de Fortaleza**

Em razão dessa relativa descontinuidade da política de reabilitações, resultado de uma visão limitada da política e de projetos pontuais dos gestores municipais, torna-se necessário prever um plano estratégico abrangente para a gestão e destinação dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade, por meio da definição de estratégias de ação territorial e institucional, bem como pela implementação de instrumentos urbanísticos contra a ociosidade urbana. Nesse contexto, incentivar o *retrofit* emerge como uma estratégia fundamental para revitalizar e dar uso a imóveis de valor histórico.

---

44

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-do-comite-do-forum-novo-centro-divulga-resultados-da-pesquisa-para-habitacao>

Em Fortaleza, a reabilitação do Centro traria benefícios significativos aos moradores atuais, promovendo alterações no ambiente urbano e um aumento na população local, resultando em melhorias na qualidade de vida dessas famílias. Para os novos habitantes provenientes de bairros periféricos, essa mudança também se revela transformadora, pois as famílias economizam recursos com transporte, obtêm maior acesso a serviços e equipamentos de educação, saúde e cultura, além de ganharem tempo para outras atividades antes consumidas por longas viagens em transporte coletivo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.10).

Embora tenha sido dado o primeiro passo quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza que incluiu os instrumentos jurídicos promulgados pelo Estatuto da Cidade no sentido de garantir a função social da propriedade, a simples existência e garantia dessa normativa não garante que as famílias que vivem em condições inadequadas sejam atendidos por políticas públicas habitacionais.

Assim, tendo em vista a complexidade do fenômeno do esvaziamento e a peculiaridade de cada cidade, é fundamental a intervenção regulatória do poder público para a promoção da habitação social nas áreas centrais, favorecendo a melhoria da qualidade de vida da população, democratizando o acesso à cidade e induzindo a diversidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Até então os planos elaborados em Fortaleza, em sua maioria, compreendem as problemáticas da área central e a necessidade de se garantir o acesso à moradia, traçando uma série de diretrizes e estratégias. Contudo, quando se trata de enfrentar efetivamente a problemática habitacional, garantido moradias sociais, esses planos, no geral, não são executados e se concentram mais em aspectos como mobilidade e outras obras, que tendem a ser mais atrativas para os eleitores.

Nesse ponto, mostram-se presentes os desafios políticos para tornar o estoque de imóveis subutilizados ou vazios acessível à crescente demanda por habitação. Entre esses desafios, destaca-se a pressão do mercado sobre o governo, exemplificada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Isso evidencia as disputas pela produção e apropriação do espaço urbano, revelando um conflito de projetos e modelos de intervenção diversos, em um contexto marcado pelo predomínio do pensamento liberal e pela financeirização da moradia.

Para além dos desafios políticos, na questão mais procedimental, outro desafio é a formulação de conhecimentos específicos e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas para lidar com as reformas que exigem recuperação das estruturas deterioradas, notadamente

das que passaram longos anos sem nenhuma intervenção pelos seus proprietários. Desse modo, faz-se necessária criar uma política tecnológica para a produção de novos componentes, materiais e equipamentos adequados a esse tipo de reforma.

Além disso, devem ser estabelecidos procedimentos para sistematizar e catalogar possíveis oportunidades para reabilitações no Centro de Fortaleza, resgatando o antigo Plano Habitacional de Reabilitação das Áreas Centrais Fortaleza (PHRAC-For) de 2009 que havia listado alguns potenciais imóveis, porém em virtude do lapso temporal, precisa ser atualizado, avaliado e monitorado.

Para facilitar o acesso da população mais pobre às unidades produzidas no Centro, o barateamento da produção poderia se dar por meio da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como IPTU Progressivo no tempo, e a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, ou incentivos tributários para a redução dos preços dos imóveis, bem como a aplicação de subsídio às famílias via programas habitacionais para áreas centrais. Outra alternativa possível é a adoção da visão de habitação como serviço e não como produção de patrimônio imobiliário, a exemplo do programa de locação social.

Apesar da previsão da ZEIS tipo 3, chamada de Zeis de vazio, no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), no art. 133, LC 62/2009, “compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinados à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social e demais usos para as zonas”, ainda precisa de elaboração de um plano específico para que seja definitivamente implantada. Entretanto, de acordo com a Carta aberta da sociedade civil no geral, não houve qualquer esforço de regulamentação e implementação da ZEIS de vazios, sendo totalmente negligenciada pelo Poder Público, o que representa um enorme retrocesso no desenvolvimento de uma política habitacional que corresponda às necessidades da população de baixa renda da cidade de Fortaleza (ZEIS, 2021).

Cumprido ressaltar que a reabilitação do Centro de Fortaleza não pode ser feita apenas com base na ação isolada dos poderes públicos. É necessário o apoio da sociedade civil organizada, que deve ser ouvida e considerada para possibilitar a construção de uma política habitacional transformadora da realidade urbana. De acordo com Raquel Rolnik (2001), seguindo as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem incorporar necessariamente a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais para além do processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um

documento técnico, alheio dos conflitos reais que permeiam a cidade, o Plano deve ser um espaço destinado ao debate entre os cidadãos e à definição de opções, conscientes e negociadas, para uma estratégia de intervenção no território.

Em última análise, este estudo, obviamente, não trata de resolver o problema habitacional das cidade de fortaleza, afinal, é uma questão bastante complexa que envolve processos simultâneos, mas procurar contribuir e incentivar como alternativa complementar para os desafios habitacionais que persistem na capital, a reabilitação do estoque vazio ou subutilizado de imóveis, por meio da intervenção retrofit, em áreas centrais como medida de enfrentamento ao déficit habitacional com acesso à moradia adequada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia adequada e digna é a base estruturante que favorece o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, trabalho, segurança e lazer, desempenhando assim papel central para o pleno desenvolvimento humano e social. Nesse sentido, considerando o direito à moradia como uma espécie de "guarda-chuva" que protege e viabiliza a realização de outros direitos fundamentais, é necessária essa visão conceitual mais elástica, que a identifica para além do simples abrigo ou teto.

No primeiro capítulo desta monografia, verificou-se que esse reconhecimento em torno do direito à moradia foi construído a partir de conquistas históricas no cenário internacional e nacional, o que permite afirmar, sob uma perspectiva cronológica macro, que houveram avanços conceituais e jurídicos capazes de embasar políticas públicas transformadoras da realidade.

No segundo capítulo foi possível compreender, a partir de uma visão geral da urbanização brasileira, que o crescimento desordenado das cidades brasileiras foi fortemente marcado por desigualdade e exclusão social, com raízes profundas no período colonial. Além disso, ao analisar as políticas habitacionais federais, de forma breve desde 1930 até a atualidade, visualizou-se que os programas idealizados não romperam com essa histórica segregação socioespacial característica do espaço urbano brasileiro. Embora tenham tido tímidas atuações estatais que permitiram uma perspectiva diferenciada, a lógica estatal-privatista excludente foi e continua predominante, inibindo a implementação de outras alternativas habitacionais, as quais poderiam oferecer uma contribuição significativa para atender de forma qualificada e adequada à demanda existente.

A respeito do enfrentamento do déficit habitacional, os resultados são insatisfatórios notadamente entre a faixa da população que ganha até 3 salários-mínimos, considerada de baixa renda. O modelo tradicional vigente tem foco no déficit quantitativo, ou seja, na reposição do estoque de moradia, em detrimento do déficit qualitativo. Assim, tendo em vista que a habitação social produzida no Brasil tem se concentrando há décadas basicamente em um único modelo de atuação, focado mais no mercado de habitação do que no enfrentamento da demanda habitacional, a implementação de propostas alternativas têm continuado em segundo plano.

Entende-se que a resposta pública à demanda habitacional dos grandes centros urbanos não pode se resumir simplesmente à construção de novas moradias para compra,

sendo necessária a implementação de políticas e programas distintos para enfrentamento eficaz, haja vista a multiplicidade e a complexidade das necessidades habitacionais.

Para além da provisão habitacional, apresentou-se duas alternativas: a regularização fundiária urbana, que busca a incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados ao ordenamento territorial urbano com a titulação de seus ocupantes, e a reabilitação de imóveis ociosos ou subutilizados, por meio da intervenção *retrofit*, para fins de moradia social, com enfoque nesta última, por ser o objeto principal de estudo.

Essa segunda alternativa tem se destacado devido ao notório processo de descaracterização, desvalorização e abandono dos tradicionais centros históricos em escala global. Esses centros, inevitavelmente, passaram a enfrentar a concorrência crescente de novas centralidades mais periféricas, que surgiram e se intensificaram com a metropolização das cidades e a dispersão urbana. Entretanto, essa mudança não deve implicar na perda desse passado e do significado daquele bairro referencial de todos os habitantes, que são os centros urbanos originais das cidades, o que torna necessário esse resgate no sentido de retomar sua importância como lugar de cultura, lazer, história, atividades diárias de comércio e serviços.

Nesse cenário, o considerável número de imóveis vazios e a subutilização da infraestrutura indicam um potencial significativo para a reabilitação desses territórios, colocando em evidência a temática do *retrofit* nos debates contemporâneos sobre desenvolvimento urbano sustentável, abordagem esta que tem sido objeto de experiências de intervenção nos centros urbanos brasileiros, influenciadas também por projetos implementados em cidades europeias e norte-americanas.

Assim, ao contrário das iniciativas descontroladas de urbanização, o tecido urbano existente e o patrimônio construído demandam por soluções de reforma no geral. O incremento do uso da infraestrutura urbana disponível por meio da ampliação da oferta de moradia reduz os investimentos públicos e promove a melhoria das áreas centrais, contribuindo para reverter os processos de esvaziamento e degradação. E mais, amplia o acesso da população à cidade, garantindo que uma parcela cada vez maior possa usufruir das áreas melhores equipadas e estruturadas. Desse modo, ao mesmo tempo em que é necessário urbanizar os assentamentos precários e informais, garantindo moradia digna à população, é necessário reabilitar o estoque vazio ou subutilizado de imóveis na área central, como política complementar.

Para que esse resgate se efetive, um elemento crucial é a gestão do uso do solo pelo poder público, que deve promover meios e mudanças complementares de uso,

recuperando a potência de seu coeficiente, de forma a possibilitar a vida diurna e noturna das áreas centrais. Assim, além de apoiar a manutenção do comércio popular, proteger o patrimônio histórico-cultural e atrair visitantes turísticos, o poder local deve atuar no sentido de proteger sua herança cultural edificada, também por meio da reocupação do Centro por moradores, pauta esta que já é bastante defendida pelos movimentos urbanos, notadamente dos trabalhadores sem teto e das pessoas em situação de rua.

Essa mudança promove o uso democrático e sustentável dessas áreas, oferecendo habitação acessível a diferentes classes sociais, especialmente as de baixa renda, além de estimular a diversidade funcional e a preservação do patrimônio cultural e ambiental, o que se coaduna com os princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e com a política urbana da Constituição Federal.

Para essa reabilitação, tem crescido não só o debate como também a regulamentação da intervenção *retrofit*, que surgiu exatamente para acompanhar a necessidade de reforma e proteção do ciclo de vida do patrimônio construído, adaptando-o às novas necessidades.

No caso especificamente da cidade de Fortaleza, objeto de estudo do último capítulo, é perceptível que a capital pouco evidenciou uma preocupação em preservar e proteger os elementos memoráveis que remetem à sua própria identidade urbana, mesmo quando almejam resultados favoráveis para atividades turísticas, sendo incipientes as decisões que de fato promovem a qualificação urbana.

Verificou-se que existem significativos estudos, diagnósticos e planos elaborados pelo poder público, que identificaram e demonstram a potencialidade da área urbana central da cidade de Fortaleza para reabilitação, por meio da reforma de imóveis ociosos ou subutilizados, inclusive com destinação para moradia popular.

Desse modo, em razão do contraste entre os imóveis vazios ou subutilizados e a demanda por moradia, é crucial viabilizar o acesso a esse estoque para atender as necessidades habitacionais, trazendo de volta a diversidade de usos ao bairro, principalmente o habitacional. Pode-se dizer, então, que a solução permeia atrair habitantes e visitantes a partir da oferta de diversificadas formas de habitar, além da melhoria da qualidade do espaço público, do alcance da eficiência da mobilidade urbana e da proteção do patrimônio histórico-cultural.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que os edifícios construídos têm história, e devem sim serem incluídos nas novas dinâmicas urbanas, sendo urgente a formulação de um

plano estratégico, por meio de um arranjo institucional, com decisões que estimulem o cumprimento da função social da propriedade, devendo serem publicizadas, para que seja possível a avaliação e o monitoramento. Por fim, este trabalho busca contribuir para o rumo habitacional da cidade de Fortaleza, incentivando a reabilitação desse estoque de imóveis para atender prioritariamente os cidadãos mais vulnerabilizados. Trata-se de uma alternativa viável para enfrentar as demandas habitacionais, aproveitando estruturas obsoletas e contribuindo para a melhoria das condições dos centros urbanos, na busca da efetivação do direito à moradia adequada.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/692081.pdf>. Acesso em: 27 de nov 2023.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. **O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, 2021, p. 85-104. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12/203](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12/203). Acesso em: 27 de nov 2023.
- ALVES, Danuta Miranda da Silveira. **Regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção ao Direito fundamental à moradia**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2023. 110f. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/54417/1/Regularizacaofundiariaurbana\\_Alves\\_2023.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/54417/1/Regularizacaofundiariaurbana_Alves_2023.pdf). Acesso em: 28 de nov 2023.
- ANDRADE, Mariana Viana. **Morar no centro: uma experiência de retrofit em Fortaleza**. 2019. 88 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46969?mode=full>. Acesso em: 26 de nov 2023.
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa ; ZIONI, Silvana ; ALVIM, Angélica Benatti. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Arquitectos, São Paulo, ano 09, n. 107.01, Vitruvius, abr. 2009. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/09.107/56>. Acesso em: 26 de nov 2023.
- ARANTES, Pedro Fiori.; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. <https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>. Acesso em: 28 de nov 2023.
- BALBIM, Renato Nunes. **Reabilitação de áreas urbanas centrais**, Ano 5 . Edição 46, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7985>. Acesso em: 26 de nov 2023.
- BALBIM, Renato Nunes. **Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela**. Le Monde diplomatique Brasil. 28 de agosto de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em: 28 de nov. 2023.
- BALBIM, Renato Nunes. **O Programa Aproxima, a cidade e o capital**. Le Monde diplomatique Brasil. 9 de junho de 2022. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/o-programa-aproxima-a-cidade-e-o-capital/>. Acesso em: 28 de nov. 2023

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.** Texto para Discussão 2751. Brasília, março de 2022. Disponível: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11104/1/td\\_2751.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11104/1/td_2751.pdf). Acesso em: 28 de nov. 2023

BALBIM, Renato. **O MCMV voltou: dos tons de cinza do CVA ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP no 1.162 e suas 253 emendas anunciam?** Brasília, DF: Ipea, jul. 2023. (Dirur: Nota Técnica, 37). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11855/10/NT\\_37\\_Dirur\\_O\\_MCMV.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11855/10/NT_37_Dirur_O_MCMV.pdf). Acesso em: 26 de nov 2023.

BARAVELLI, José Eduardo. **Subsídio e déficit habitacional no Programa MCMV.** In: Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 49, n. 1, jan-jun 2015. p. 199-215. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/2178-4582.2015v49n1p199/29615/130961>. Acesso em: 28 de nov 2023.

BARRIENTOS, Maria Izabel G. G. **Retrofit de edificações: estudo de reabilitação e adaptação das edificações antigas às necessidades atuais.** 2004. 235 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/1652>. Acesso em: 26 de nov 2023.

BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana.** In: Senado Federal. Estudos Legislativos, v. 4 - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>. Acesso em: 27 de nov 2023.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. MARICATO, Erminia (Org.). 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. p.37-70. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4985262/mod\\_resource/content/1/Bolaffi%20-%20Habitacao%20e%20Urbanismo%20o%20problema%20e%20o%20falso%20problema.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4985262/mod_resource/content/1/Bolaffi%20-%20Habitacao%20e%20Urbanismo%20o%20problema%20e%20o%20falso%20problema.pdf). Acesso em: 28 de nov 2023.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 2017.

BONDUKI, Nabil. **Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida.** Teoria e Debate, São Paulo, n. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 26 de nov 2023.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana.** Arqtextos, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010. Disponível em:  
<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>. Acesso em: 27 de nov 2023.

BONDUKI, Nabil Georges. **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. 244 p. Disponível em:  
<https://www.observatoriodasmetrolopoles.net.br/wp-content/uploads/2021/01/A-luta-pela-reforma-urbana-no-Brasil-Miolo-Completo-Final.pdf>. Acesso em: 27 de nov 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1998. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 de nov 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm). Acesso em: 28 de nov. 2023

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 28 de nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de nov. 2023

BRASIL. **Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 28 de nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 1.683, de 16 de março de 2022.** Cria o Programa Aproxima com a finalidade de regulamentar o disposto no art. 7º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em:  
<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-1.683-de-16-de-marco-de-2022-386468351>. Acesso em: 28 de nov. 2023

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Disponível em:  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.162-de-14-de-fevereiro-de-2023-464593766>. Acesso em: 28 de nov. 2023

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de habitação.** Cadernos MCidades, Habitação. Novembro de 2004. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/publicacoes/plana-nacional-de-habitacao/view>. Acesso em: 28 de nov. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. ROLNIK, Raquel; BALBIM, Renato (coord.). **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca\\_Livro\\_Reabilitacao\\_Areas\\_Urbanas\\_Centrais\\_Volume3.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Livro_Reabilitacao_Areas_Urbanas_Centrais_Volume3.pdf). Acesso em: 04 de dez. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/avancos.pdf>. Acesso em: 28 de nov. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430.locale=en>. Acesso em: 27 de nov. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**. Brasília: MRE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-nairobi/a-embaixada/setores-1/politica-multilateral-1/programa-das-nacoes-unidas-para-os-assentamentos-humanos>. Acesso em: 26 de nov. 2023.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao programa minha casa, minha vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org). O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65. Disponível em: [https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_adauto2013.pdf](https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf). Acesso em: 28 de nov. 2023.

CARMO, Edgar Cândido do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. 189 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1604287>. Acesso em: 28 nov 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. São Paulo, 2010. 288f. (Mestrado em Direito do Estado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8918/1/Ligia%20Maria%20Silva%20Melo%20de%20Casimiro.pdf>. Acesso em: 27 de nov 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade**. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (org.). Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva. Curitiba: Íthala, 2020. p. 221-233. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2022/12/E-book-IBDA-Desenvolvimento-Nacional-Versao-Final.pdf#page=221> Acesso em: 27 de nov 2023.

CAVALHEIRO, Gabriela Pasqualin. **Para além da provisão de moradias: um estudo sobre outras modalidades de atendimento habitacional**. Dissertação (Mestrado) — Programa de

Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, 2022. Disponível em: [https://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/9268/Dissertacao\\_Gabriela\\_Pasqualin\\_Cavalheiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/9268/Dissertacao_Gabriela_Pasqualin_Cavalheiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 26 de nov 2023.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida - Ciclo 2020**, 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/995955>. Acesso em: 28 de nov 2023.

COTELO, Fernando Cardoso. **Padrões espaciais de ociosidade imobiliária e o Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo (2001-2004)**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 615-635, jul/dez 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5950>. Acesso em: 28 de nov 2023.

CERQUEIRA, Ícaro Vilaça Nunes Maia. **Realizada a Conferência Habitat I (Vancouver)**. In: CRONOLOGIA do Pensamento Urbanístico. Disponível em: <http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1209>. Acesso em: 27 de nov 2023.

CÔRREA, Roberto. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática S.A., 2005.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Fortaleza, capital do Ceará: transformações do espaço urbano ao longo do século XIX**. Revista do Instituto do Ceará, 2014, p. 81-111. Disponível em: [https://institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2014/03\\_FortalezacapitaldoCeara.pdf](https://institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2014/03_FortalezacapitaldoCeara.pdf) Acesso em: 26 de nov 2023.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4363>. Acesso em: 27 de nov 2023.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-24102022-113354/publico/Denaldi\\_Rosana\\_2003\\_DO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-24102022-113354/publico/Denaldi_Rosana_2003_DO.pdf). Acesso em: 26 de nov 2023.

DENALDI, Rosana. **Estratégias de enfrentamento do problema: favela**. In: ROSA, Júlia Santa (org.). Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008. p. 61-76. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod\\_folder/content/0/BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.%20Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20de%20assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod_folder/content/0/BRASIL.%20Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.%20Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20urbana%20de%20assentamentos%20prec%C3%A1rios.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 28 de nov 2023.

DEVECCHI, Alejandra Maria. **Reformar não é construir. A reabilitação de edifícios verticais: novas formas de morar em São Paulo no século XXI**. 2010. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-15062010-132024/pt-br.php>. Acesso em: 26 de nov 2023.

DIÓGENES, Beatriz Helena Bezerra Nogueira. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-03122012-131144/pt-br.php> . Acesso em: 2023-11-03. Acesso em: 26 de nov 2023.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 34, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172). Acesso em: 28 nov. 2023.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: Revista Magister de direito imobiliário, registral, urbanístico e ambiental, Ano I, Número 2, 2005. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894549/mod\\_resource/content/0/02%20FERNANDES.%20A%20nova%20ordem%20juridico-urbanista%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894549/mod_resource/content/0/02%20FERNANDES.%20A%20nova%20ordem%20juridico-urbanista%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 27 de nov 2023.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: O Estatuto da Cidade: comentado. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/182>. Acesso em: 27 de nov 2023.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde**. In: 20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões, 2021. p. 8-22. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20\\_anos\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade-spread.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf). Acesso em: 27 de nov 2023.

FONTENELE, Beatriz. Nascimento Ko. **Habitar o centro: uma possível experiência de ocupação**. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/65902>. Acesso em: 26 de nov 2023.

FREITAS, Clarissa Sampaio. PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos**. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12303/1/2015\\_art\\_cfsfreitas.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12303/1/2015_art_cfsfreitas.pdf) . Acesso em: 28 de nov. 2023.

Fundação João Pinheiro (FJP). **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 26 de nov 2023.

FORTALEZA (2004a). **Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza. Relatório 04 - Diagnóstico do Perfil dos Negócios e da Oferta de Emprego no Centro de Fortaleza. Espaço Plano**. Arquitetura e Consultoria S/S Ltda. Fortaleza, Maio de

2004. Disponível em:

<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5acd9223-a2e6-428d-9888-25968fe57dad>. Acesso em: 28 de nov. 2023

FORTALEZA (2004b). **Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza. Relatório 05 - Diagnóstico das Vantagens Competitivas do Centro de Fortaleza.** Espaço Plano - Arquitetura e Consultoria S/S Ltda. Fortaleza, Julho de 2004.

Disponível em:

<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4806d0d6-4435-461a-9fff-f4279f28884a>. Acesso em: 28 de nov. 2023

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. **Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza - PHRACF.** Fortaleza, 2009. Disponível em:

<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=0786e7f5-3f32-4efb-9fc1-8283486bc090>. Acesso em: 26 de nov 2023.

FORTALEZA. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS). 2010.

Disponível em:

<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=aecdd6b5-2f2d-40f8-9d84-64596f84c894>. Acesso em:

FORTALEZA (2015a), Prefeitura Municipal de Fortaleza. Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR / PMF). Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC).

**PRODUTO 3.0 – Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza – Urbanismo e Mobilidade. SUBPRODUTO 3.1 – Interpretação da Forma Urbana de Fortaleza – Urbanismo e Mobilidade (Versão Preliminar) – TOMO I.** Setembro, 2015. Disponível em: [https://forum.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Interpretacao-da-Forma-Urbana-de-Fortaleza\\_Tomo\\_I\\_versao\\_preliminar.pdf](https://forum.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Interpretacao-da-Forma-Urbana-de-Fortaleza_Tomo_I_versao_preliminar.pdf). Acesso em: 28 de nov. 2023

FORTALEZA (2015b), Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040.** Volume 1. 2015. Disponível em:

[https://drive.google.com/drive/folders/11VaKIEQjWT1Oqp77T6JI\\_kQ7PIJITVU6](https://drive.google.com/drive/folders/11VaKIEQjWT1Oqp77T6JI_kQ7PIJITVU6). Acesso em: 28 de nov. 2023.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019.** Disponível em:

<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3439/text>. Acesso em: 28 de nov. 2023

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização fundiária: Lei n. 11.977/2009.** São Paulo - Saraiva, 2013

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade.** In: Cidade e seu Estatuto: 10 anos de conquistas? Cadernos Inesp 2011 / Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - nº 5 (ago.2011). Fortaleza: INESP, 2011. p. 9-33. Disponível em:

<https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes/category/87-inesp-publicacoes-autorais?download=1248:caderno-cidade-e-seu-estatuto---10-anos-de-conquistas>. Acesso em: 27 de nov 2023.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade.** São Paulo: Annablume, 2007.

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel; Santoro, Paula Freire. **Novo Minha Casa, Minha Vida: novidades e alertas.** LabCidade, 13 de março de 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/novo-minha-casa-minha-vida-novidades-e-alertas/>. Acesso em: 28 de nov. 2023.

KRAUSE, Cleandro; NADALIN, Vanessa Gapriotti; PEREIRA, Rafael H. M.; SIMÕES, Pedro Reis. **Programa Minha Casa Minha Vida: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 62 p. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12107/1/TD\\_2888\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12107/1/TD_2888_web.pdf). Acesso em: 28 de nov 2023.

KRAUSE, Cleandro; NADALIN, Vanessa Gapriotti; PEREIRA, Rafael H. M.; SIMÕES, Pedro Reis. **Programa Minha Casa Minha Vida: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas.** Rio de Janeiro: Ipea, junho, 2023. 62 p. (Texto para Discussão, 28XX). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12107/1/TD\\_2888\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12107/1/TD_2888_web.pdf). Acesso em: 26 de nov 2023.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana.** Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 27 de nov 2023.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de Habitação.** In: A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. COSTA, Marco Aurélio;

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** São Paulo: Atual, 1997

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada,** 2009. Disponível em: [https://www.habitants.org/noticias/local\\_info/brasil\\_o\\_minha\\_casa\\_e\\_um\\_avanco\\_mas\\_segregacao\\_urbana\\_fica\\_intocada](https://www.habitants.org/noticias/local_info/brasil_o_minha_casa_e_um_avanco_mas_segregacao_urbana_fica_intocada). Acesso em: 28 de nov 2023.

MARICATO, Ermínia. **O estatuto da cidade periférica.** In: O Estatuto da Cidade: comentado. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/182>. Acesso em: 27 de nov 2023.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARTINE, George Roger. **A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80.** Texto para Discussão N° 329, IPEA: Brasília, 1994. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2547>. Acesso em: 27 de nov 2023.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. **A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, abr 2016. p. 15-31. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/TRxt6chD9jfWLfcQK9KVxJz/?format=pdf>. Acesso em: 28 de nov 2023.

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, jan./abr. 2019 (p. 59-85). Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 26 de nov 2023.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Aprovada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 26 de nov 2023.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Comentário Geral n. 4 do Comitê Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>. Acesso em: 27 de nov. 2023

UN General Assembly. **Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015.** Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf). Acesso em: 27 de nov 2023.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.

PINTO, Victor Carvalho; CUSTÓDIO, Vinícius Monte. **O Projeto Constitucional Para a Política Urbana: Trinta Anos de Interpretação, Aplicação e Desenvolvimento Legislativo.** 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Rafael Silveira e Silva (org.) Brasília: Senado Federal, 2018.4 v. p. 218-247. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553745/001136715\\_30\\_anos\\_Constituicao\\_v2.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553745/001136715_30_anos_Constituicao_v2.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 27 de nov 2023.

ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Tradução . Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/> Acesso em: 26 de nov 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 02. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019. 456 p

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf>. Acesso em: 28 de nov. 2023

RUBIO, Viviane Manzione. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo: um instrumento de construção de cidade**. 2011. 279 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/06d9ff5a-b4bb-4d82-ad86-5a73905cde7f>. Acesso em: 27 de nov 2023.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Regeneração Urbana e Estratégias Residenciais em Áreas Centrais: O Caso de Fortaleza (Brasil)**. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Projeto do Ambiente Urbano. Universidade Federal do Ceará - Fortaleza/CE. Universidade do Porto/Portugal. 2005. 165 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10216/12364>. Acesso em: 26 de nov 2023.

SAKATAUSKAS, Giselle de Lourdes Bangoim. **Precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses: análise a partir dos planos locais de habitação de interesse social**. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7478>. Acesso em: 27 de nov 2023.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Está na hora de ver as cidades como são de verdade**. BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, p. 59-63, 1986. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/71>. Acesso em: 27 de nov 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. Salvador, n. 20, p. 1-46, dez./fev. 2010. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod\\_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf). Acesso em: 27 de nov 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política habitacional brasileira - Verso e Reverso**. São Paulo: Cortês Editora, 1989.

SOARES, Teresa Helena Gomes; LIMA, Hermano Machado Ferreira. **O centro de Fortaleza/CE e a atual proposta de reabilitação: do que se trata? O público e o privado - Nº 17 - Janeiro/Junho - 2011**. p. 39-57. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/download/2463/2224/9210>. Acesso em: 28 de nov. 2023

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. Disponível em: <https://mst.org.br/download/a-questao-agraria-no-brasil-vol-1-o-debate-tradicional-1500-1960/#>. Acesso em: 27 de nov 2023.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Descompasso entre quem precisa e para quem produz habitação no Brasil (1940-2015): análise da distribuição e contratação da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida**. - Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016. Disponível em: [https://ppgau.ufba.br/sites/ppgau.ufba.br/files/tese\\_damveiga\\_ppgau-ufba.pdf](https://ppgau.ufba.br/sites/ppgau.ufba.br/files/tese_damveiga_ppgau-ufba.pdf). Acesso em: 28 de nov 2023.

VIANA, Rafael. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades e sem-tetos “não merecedores”: a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais**. Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. PIRES, Roberto Rocha C. (org). Rio De Janeiro: Ipea, 2019. p. 463-484. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527\\_livro\\_imple mentando\\_desigualdades\\_reproducao\\_de\\_desigualdades\\_Cap19.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_imple mentando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap19.pdf). Acesso em: 28 de nov 2023.

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. p. 59-85. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 27 de nov 2023.

ZEIS. **Carta das ZEIS ao Prefeito de Fortaleza**, março de 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1vznqjsYDoZFckcrCPJjugKp7PCYXhEbr/view>. Acesso em: 28 de nov. 2023