

MORADIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DO CUSTO TERRITORIAL DA HABITAÇÃO NO DIREITO À CIDADE

HOUSING AND REGIONAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE TERRITORIAL COST OF HOUSING WITHIN THE RIGHT TO THE CITY

VIVIENDA Y DESARROLLO REGIONAL: UN ANÁLISIS DEL COSTO TERRITORIAL DE LA VIVIENDA EN EL DERECHO A LA CIUDAD

Anderson Vinícios Branco Lutzer¹
Airton Adelar Mueller²

RESUMO

Este estudo investiga por que a ampliação da oferta habitacional não implica acesso equitativo à cidade. Pergunta-se como a renda fundiária e a seleção de terrenos condicionam a transformação da moradia em capacidades no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Articulam-se economia política urbana, Abordagem das Capacidades e pesquisa documental, cotejando estudos locacionais do PMCMV e indicadores oficiais de *déficit* e acessibilidade. Em cinco regiões metropolitanas, empreendimentos subsidiados pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) situaram-se, em média, de 1,22 a 2,00 vezes mais longe do centro que o *déficit* habitacional ponderado; em 16 cidades, terrenos federais avaliados exibiram maior acesso pedonal a empregos que os conjuntos FAR. O ônus do aluguel respondeu por 52,2% do *déficit* brasileiro em 2022, sem medir diretamente renda da terra. Conclui-se que capacidades qualificam os resultados da política, mas enfrentar a segregação exige também regular e disputar a valorização fundiária.

Palavras-chave: direito à moradia; Programa Minha Casa Minha Vida; mercado imobiliário; Política fundiária; Nova Agenda Urbana.

ABSTRACT

This essay examines why an expansion in housing supply does not necessarily provide equitable access to the city. It asks how land rent and site selection condition the conversion of housing into capabilities in Brazil's Minha Casa Minha Vida Programme (PMCMV). The analysis combines urban political economy, the Capability Approach and documentary research, comparing studies of PMCMV locations with official measures of housing need and accessibility. In five metropolitan regions, housing developments subsidized by the Residential Leasing Fund (FAR) developments were, on average, 1.22 to 2.00 times farther from the

¹Doutorando em Desenvolvimento Regional. Mestre em Direitos Humanos. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: anderson.lutzer@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5280-4930>.

²Doutor em Sociologia. Professor Adjunto Tempo Integral. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: airton.mueller@unijui.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>.

metropolitan centre than the housing deficit weighted by location. In 16 cities, the assessed federal properties offered greater walking access to jobs than the FAR developments. Excessive rent burdens accounted for 52.2% of Brazil's housing deficit in 2022, but do not directly measure land rent. Capabilities illuminate substantive outcomes; confronting segregation also requires governing the appropriation of land-value gains.

Keywords: right to housing; Minha Casa Minha Vida Programme; real-estate market. Land policy; New Urban Agenda.

RESUMEN

Este ensayo examina por qué la ampliación de la oferta habitacional no garantiza un acceso equitativo a la ciudad. Se pregunta cómo la renta del suelo y la selección de terrenos condicionan la conversión de la vivienda en capacidades en el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Se articulan economía política urbana, Enfoque de las Capacidades e investigación documental, contrastando estudios sobre la localización del PMCMV con indicadores oficiales de *déficit* y accesibilidad. En cinco regiones metropolitanas, los conjuntos subvencionados por el Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR) se ubicaron, en promedio, entre 1,22 y 2,00 veces más lejos del centro que el *déficit* habitacional ponderado. En 16 ciudades, los inmuebles federales evaluados ofrecían mayor acceso peatonal al empleo que los conjuntos FAR. La carga excesiva del alquiler representó el 52,2 % del *déficit* brasileño en 2022, sin medir directamente la renta del suelo. Las capacidades cualifican los resultados, pero combatir la segregación exige gobernar la valorización fundiaria.

Palavras chave: derecho a la vivienda; Programa Minha Casa Minha Vida; mercado inmobiliario; Política de suelo; Nueva Agenda Urbana.

Como citar este artigo: LUTZER, Anderson Vinícios Branco; MUELLER, Airton Adelar. Moradia e desenvolvimento regional: uma análise do custo territorial da habitação no direito à cidade. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 16, p. 715-730, 28 out. 2026. Doi: <https://doi.org/10.24302/drd.v16.5921>.

Artigo recebido em: 08/04/2025; **Artigo aprovado em:** 03/10/2026; **Artigo publicado em:** 28/10/2026

1 INTRODUÇÃO

A provisão de uma unidade habitacional e a possibilidade de habitar a cidade não são equivalentes. A primeira pode ser registrada em contratos, metas físicas e indicadores de produção. A segunda depende de acesso efetivo a trabalho, transporte, serviços, redes de cuidado e segurança da posse.

Quando a localização da moradia resulta da disputa por terrenos sob tetos de preço e exigências de rentabilidade, a distância entre essas duas situações torna-se um problema de economia política. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009, tornou essa tensão visível na produção subsidiada para famílias de baixa renda.

O debate já dispõe que a moradia é direito social constitucional e integra o direito à cidade. Contudo, o reconhecimento jurídico não determina o preço da terra urbanizada nem

assegura que a oferta seja produzida onde se concentram as oportunidades. Lutzer e Mueller (2026), distinguem garantias exigíveis e compromissos programáticos ao propor uma matriz de direitos e *capacidades*. Tomando essa contribuição como antecedente, o presente artigo investiga a produção econômica das localizações, a captura privada de vantagens urbanas e os limites de uma avaliação concentrada apenas nas oportunidades individuais.

Deste modo, o problema de pesquisa é identificar de que modo a propriedade e a renda fundiária, mediadas pelo financiamento, pela incorporação e pela regulação pública, condicionam a conversão de moradias subsidiadas em capacidades e desenvolvimento regional. A proposição é que o mercado de terra é interno à política habitacional, ao passo que seus preços, sua disponibilidade e suas expectativas de valorização entram no cálculo de viabilidade dos empreendimentos. Ou seja, se o subsídio financia a produção sem alterar essas condições, o programa pode atenuar uma privação imediata e ao mesmo tempo deslocar famílias para locais onde o custo territorial é transferido aos moradores e ao poder público. A plausibilidade será cotejada com evidências descritivas.

A Abordagem das Capacidades oferece a pergunta de quais liberdades concretas a moradia permite exercer. A incorporação da Abordagem, porém, precisa evitar que a precariedade locacional apareça apenas como deficiência de conversão de um recurso já entregue, ou seja, a disponibilidade desigual de terrenos, o controle da propriedade, a produção de infraestrutura e o poder dos agentes para fixar usos e preços participam da criação da própria desigualdade de oportunidades. Propõe-se, por isso, um diálogo assimétrico onde a economia política urbana explica os mecanismos de produção e apropriação do espaço, as capacidades especificam o que se perde ou se ganha socialmente nessa produção, assim como, os direitos e instrumentos urbanísticos estabelecem responsabilidades e limites públicos (Harvey, 1982; Robeyns, 2005; Kimhur, 2020).

A relevância para o desenvolvimento regional decorre de duas escalas articuladas. Na escala intrametropolitana, diferentes localizações concentram emprego e infraestrutura e impõem tempos de deslocamento desiguais; enquanto, na escala intermunicipal, conjuntos implantados em municípios com menor preço do solo podem transferir a estes os custos de escolas, saúde, saneamento e transporte para atender uma demanda e um mercado de trabalho metropolitanos. Exemplificativamente, a pesquisa de Rangel *et al.* (2020) sobre 50 municípios do Delta do Amazonas recorda que a dependência de programas federais e as condições territoriais variam intensamente, uma vez que resultados observados em metrópoles não devem ser projetados sobre pequenos municípios ou áreas rurais.

Esse artigo, através de procedimento teórico-documental, discute direitos, renda urbana e capacidades, bem como coteja preços, distâncias, acessibilidade e composição do *déficit* com a experiência histórica do PMCMV, ao fim, formula as implicações institucionais e uma agenda de verificação empírica.

2 METODOLOGIA

Trata-se de estudo teórico-analítico a partir de textos sobre renda fundiária e produção do ambiente construído, da literatura sobre *capacidades* e habitação, de estudos empíricos de inserção urbana do programa e de bases públicas que permitem confrontar mecanismos

propostos com indicadores observáveis. O critério de inclusão dos estudos empíricos foi a explicitação do recorte, da fonte e da medida locacional.

A análise inicia pela distinção entre renda da terra, lucro da incorporação, pagamento de aluguel e custo total de habitar. Em seguida, reconstrói a cadeia institucional pela qual proprietários, construtoras, financiadores e governos intervêm na seleção do terreno, aplicando a distinção entre recursos habitacionais e capacidades. Ao fim, contrapõe a cadeia às medidas publicadas, como as distâncias médias ponderadas das unidades FAR e do *déficit* em cinco regiões metropolitanas, calculadas por Lima Neto, Krause e Furtado (2015), como o acesso pedonal a empregos de conjuntos FAR e de imóveis federais avaliados em 16 municípios por Krause *et al.* (2023), como a composição regional do *déficit* de 2022 da Fundação João Pinheiro (2023) e as estimativas de preço de terra da Região Metropolitana de São Paulo produzidas pelo CEPESP/FGV e Instituto Escolhas (2019).

As medidas analisadas não formam uma única série nem compartilham população, período ou estimando. O indicador de 2015 refere-se às primeiras fases do PMCMV/FAR e à distribuição espacial do *déficit* aferida pelo Censo 2010, assim como a comparação de 2023 cobre habitações subsidiadas pelo FAR entregues até 2019 e um conjunto específico de terrenos federais, como também o *déficit* de 2022 é nacional sem identificar os beneficiários do programa. Já o preço paulistano resulta de modelagem de lançamentos imobiliários de mercado.

O *corpus* normativo é constituído pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, pela Lei nº 14.620/2023, pelas especificações ministeriais da provisão FAR, pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pela Nova Agenda Urbana. A leitura distingue compromissos e instrumentos já existentes de resultados que já foram constatados.

O pressuposto é submetido ao teste de exceções, pelo qual periferias consolidadas podem ter infraestrutura, empreendimentos centrais são possíveis e terrenos públicos, embora em média melhores nos casos analisados, podem ser inferiores à localização média municipal.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal reconhece a moradia como um direito social e distribui competências para programas habitacionais e de saneamento, bem como situa a função social da propriedade no âmbito da política urbana (Brasil, 1988).

Essa arquitetura jurídica não torna toda família titular de uma pretensão que pode ser satisfeita por uma unidade específica. Tampouco permite reduzir o direito a uma promessa sem consequências. Garantias de não discriminação e proteção contra remoções arbitrárias são distintas das escolhas coletivas relativas ao lugar, ao financiamento e ao padrão de urbanização (Lutzer; Mueller, 2026).

O Estatuto da Cidade explicita a natureza territorial do objeto protegido, ao definir cidades sustentáveis pelo “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (Brasil, 2001). A enumeração é importante, pois uma unidade financiada em solo desconectado de

empregos ou serviços pode ampliar o patrimônio privado sem cumprir integralmente a finalidade urbanística da política.

Nesse mesmo sentido, o Comentário Geral nº 4 não considera suficiente o simples teto, pois entre os atributos de moradia adequada estão segurança da posse, serviços, custo suportável, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (*United Nations*, 1991, p. 7-8).

Em outros termos, a cidadania opera como mediação institucional, sem substituir a análise de quem detém os terrenos e as oportunidades de valorização. A livre contratação privada protege posições jurídicas, enquanto a distribuição da cidade depende de decisões públicas sobre usos do solo, investimentos e financiamento. A desigualdade não resulta apenas de um *déficit* de normas, entretanto, o valor de troca do imóvel e seu valor de uso para morar, trabalhar e cuidar podem divergir, porquanto uma escolha de localização vantajosa à viabilidade financeira do projeto não equivale necessariamente à melhor localização social (Maricato, 2009; Harvey, 1982).

Nesse contexto, renda fundiária é diferente de aluguel residencial. Aquela é a parcela apropriável em razão do controle de uma porção de solo e de suas vantagens relativas, já este é um pagamento por uso de moradia que remunera, em combinações variáveis, terreno, edificação, administração, risco e financiamento. O preço do terreno tampouco equivale ao valor criado pelo proprietário, porque o terreno pode capitalizar a expectativa de rendas futuras, visto que as regras urbanísticas são produzidas por investimentos coletivos e escolhas estatais, ainda que a valorização possa ser apropriada pela iniciativa privada (Topalov, 1977; Harvey, 1982).

Na tradição de Marx, a renda diferencial decorre de vantagens desiguais entre parcelas e sua leitura urbana permite examinar centralidade, acessibilidade, infraestrutura e intensidade de aproveitamento. Investimentos sucessivos na mesma localização podem alterar o diferencial, o que aproxima a distinção clássica entre rendas diferenciais I e II de processos urbanos, sem identificá-los por simples analogia. Como o solo urbano é mediado por construção, crédito e regulação, a transposição das categorias agrárias não muito esclarece. A renda absoluta, formulada para condições da agricultura capitalista, remete à barreira exercida pela propriedade fundiária. Enquanto a renda de monopólio designa uma vantagem de exclusividade cuja realização depende de demanda e capacidade de pagamento.

Já a vantagem locacional é relacional. Uma estação de transporte, uma rede de esgoto ou uma concentração de empregos pode elevar o preço de parcelas próximas porque o acesso a eles é escasso e juridicamente controlado. Por exemplo, o proprietário pode vender, reter à espera de valorização ou negociar com o incorporador. Este, por sua vez, combina preço da terra, projeto, custos de construção, financiamento e expectativa de venda. Ou seja, atores distintos podem repartir o excedente, não se devendo atribuir todo ganho fundiário à construtora nem toda receita do empreendimento ao proprietário. A oferta de terrenos aptos também depende de zoneamento, parcelamento, regras ambientais, registro e capacidade pública de disponibilizar terra urbanizada (Maricato, 2009; Shimbo, 2010).

No empreendimento subsidiado, a lógica pode ser expressa pelo preço residual máximo da terra, onde o preço total financiável das unidades, menos custos de construção e infraestrutura, custos financeiros e margem requerida, resulta no máximo que o projeto pode

oferecer pelo terreno. Se o preço de venda tem teto e a remuneração por melhor localização é insuficiente, glebas centrais com preço de reserva elevado tendem a sair do conjunto economicamente viável.

Terrenos periféricos maiores tornam-se atraentes quando seu desconto fundiário supera os custos suportados pelo empreendimento, nos quais parte dos custos de redes, deslocamento e tempo pode ser suportada por municípios e moradores, sem aparecer no balanço privado. Esse é um mecanismo condicional, onde a doação de terreno central, adensamento, requalificação de imóvel, regras de qualidade e financiamento alteram os resultados (Rolnik *et al.*, 2015).

O subsídio modifica também as expectativas do proprietário. Quando aumenta a capacidade de pagamento de um segmento e a oferta de solo bem localizado é rígida, parte do apoio público pode ser capitalizada no preço da terra ou repartida com outros agentes. A magnitude depende de concorrência, estoque de terrenos, poder de barganha e regras de financiamento. A hipótese serve para mostrar por que a construção de mais unidades, numa análise micro, pode coexistir com valorização seletiva e expulsão dos mais vulneráveis de áreas valorizadas.

Nesse contexto, o ambiente construído, na formulação de Harvey (1982), é um conjunto de investimentos duráveis e espacialmente fixos, no qual habitação, vias e serviços articulam circuitos de capital e condicionam o desenvolvimento urbano subsequente, pois não basta chamar um conjunto habitacional de solução espacial para uma crise de acumulação sem demonstrar a dinâmica financeira que o sustenta.

As pesquisas não demonstram que a atuação privada seja homogênea ou a única força causal, mas revelam uma articulação entre incentivos privados e decisões públicas. A literatura de Maricato (2009) critica pesquisas limitadas à necessidade e ao consumo habitacional quando a produção da moradia, inclusive propriedade da terra, trabalho, crédito e promoção imobiliária, permanece explicada de maneira insuficiente. Shimbo (2010) descreve a confluência de Estado, empresas e finanças na chamada habitação social de mercado, já Rolnik *et al.* (2015), ao investigar São Paulo e Campinas, mostram que a restrição do preço unitário na Faixa 1 e as economias de escala tornavam relevantes glebas grandes e baratas, mas registram também diferenças entre bordas da urbanização e periferias já consolidadas.

Em Sen (2005) propõe-se avaliar liberdades reais e funcionamentos que as pessoas têm razão para valorizar, em vez de inferir bem-estar diretamente da distribuição de bens. Já Nussbaum (2007; 2011) explicita patamares de *capacidades* relacionados à saúde, integridade e controle sobre o ambiente material, incluindo a possibilidade de abrigo adequado e direitos sobre bens. Na habitação, o mesmo imóvel pode sustentar ou bloquear autonomia conforme condições pessoais, redes de apoio, segurança, custo e posição territorial. Como corrobora Kimhur (2020), a utilidade da Abordagem está em especificar domínios habitacionais sem tomar a posse de uma casa como resultado suficiente.

Há, entretanto, uma assimetria explicativa. Identificar a baixa capacidade de acessar trabalho a partir de uma periferia constitui um diagnóstico substantivo, que não explica, por si só, o preço do terreno centralizado, a retenção de imóveis, a localização aprovada, o contrato com a construtora ou o orçamento de transporte.

Acerca da Abordagem das Capacidades, Robeyns (2005) evidencia que estruturas e fatores sociais podem integrar a análise de conversão. O problema emerge quando a aplicação

empírica se restringe a recursos e escolhas domiciliares, tratando a estrutura fundiária como um dado exterior. Portanto, exige-se que a economia política especifique os mecanismos que moldam o conjunto de oportunidades considerado por sua abordagem.

Teoricamente, propõe-se distinguir três dimensões. A dimensão estrutural, que contempla antes da provisão, terra, infraestrutura, crédito e regras distribui quais localizações são economicamente oferecidas. A dimensão político-institucional, que aborda durante a provisão, tetos, exigências urbanísticas, aprovações e participação define o conjunto factível de projetos. E, a dimensão avaliativa, que refere-se à depois da entrega, posse, custo total, tempo de deslocamento, qualidade ambiental e acesso a serviços permite verificar *capacidades* efetivas. A separação em dimensões é analítica, ao passo que investimentos e valorização subsequentes podem reabrir a disputa pela área e alterar o custo da vida para quem já mora nela.

A relação pode ser descrita como uma cadeia de conversão condicionada, porquanto controle da terra e provisão coletiva influenciam o preço e a localização, influenciando a acessibilidade, a despesa e o tempo cotidianos. Apenas então se pode avaliar liberdade de trabalhar, estudar, cuidar, participar e permanecer. O critério de *capacidades* amplia a avaliação porque torna visível, por exemplo, o custo de deslocamentos assumido sobretudo por mulheres responsáveis pelo cuidado e as barreiras enfrentadas por pessoas com deficiência (Kimhur, 2020). Mas a resposta política deve modificar as regras de acesso à terra e as formas de apropriação da valorização (United Nations, 1991).

O diálogo tem salvaguardas. Primeiro, uma moradia periférica difere de uma inadequada, pois transporte frequente, emprego próximo, equipamentos, segurança e vínculos locais podem sustentar *capacidades* que uma distância radial não capta. Segundo, a avaliação não pode substituir a deliberação dos moradores por um índice imposto de modo externo.

É nesse contexto que Sen (2005) mantém aberta a seleção pública das *capacidades* pertinentes, critérios como tempo porta a porta, custo conjunto de moradia e mobilidade e continuidade de redes precisam ser construídos e desagregados por gênero, raça, renda e deficiência. Portanto, a crítica à renda fundiária e a avaliação de *capacidades* devem, portanto, informar-se de caráter mútuo sem pretender equivalência teórica.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

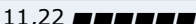
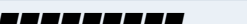
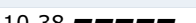
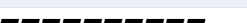
O PMCMV de 2009 não corresponde a um único mercado. Na provisão subsidiada da antiga Faixa 1 pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a demanda era indicada pelo poder público e a produção dependia de propostas, terrenos e projetos submetidos por agentes promotores, pelas quais a família não escolhia entre um conjunto amplo de produtos. Faixas financiadas com recursos do FGTS articulavam venda, crédito e escolhas de compradores de forma distinta.

A afirmação de que decisões locacionais foram transferidas aos agentes privados refere-se, em verdade, à parcela relevante da seleção e da proposição de terrenos em modalidades empresariais, sob aprovação e condicionantes públicos, e não a todos os contratos ou modalidades (Rolnik *et al.*, 2015; Shimbo, 2010).

Uma medida pertinente contrapõe a oferta à localização da necessidade. Lima Neto, Krause e Furtado (2015, p. 20) calcularam distâncias médias ponderadas ao centro em cinco regiões metropolitanas para unidades FAR e *déficit* habitacional. O Gráfico 1 reproduz seus resultados, preservando o recorte de primeira fase e a natureza radial da medida.

Em todas as cinco regiões analisadas, a média das unidades superou a média do *déficit*: a razão entre ambas variou de 1,22 em Porto Alegre a 2,00 em Goiânia. Da relativa desaderência espacial infere-se que a terra mais barata pode ter sido uma causa de decisão.

Gráfico 1 - Distância média ao centro das unidades FAR e do *déficit* em cinco regiões metropolitanas

Região metropolitana	<i>Déficit</i> (km; barra)	PMCMV/FAR (km; barra)	FAR/ <i>déficit</i>
Belém	12,71 	24,21 	1,90
Fortaleza	11,22 	18,88 	1,68
Belo Horizonte	13,19 	25,22 	1,91
Porto Alegre	20,44 	25,03 	1,22
Goiânia	10,38 	20,82 	2,00

Fonte: elaboração própria com base em Lima Neto, Krause e Furtado (2015, tabela 2, p. 20).

Nota: Barras aproximadas: cada  equivale a cerca de 2 km; valores numéricos e razões seguem a fonte original.

O mecanismo de preço encontra apoio em outra escala empírica, embora não se possa derivá-lo de modo explícito do Gráfico 1. Em *Morar longe*, o CEPESP/FGV e o Instituto Escolhas (2019, p. 24) modelaram preços de solo associados a 12.636 lançamentos imobiliários da Região Metropolitana de São Paulo, no qual a estimativa média foi de R\$ 6.587,93/m² no centro expandido (3.572 lançamentos) e R\$ 3.599,99/m² fora dele (9.064 lançamentos). Essa diferença é compatível com a vantagem locacional da terra central ao território. A mesma pesquisa aponta subcentros e heterogeneidade fora do centro, desaconselhando uma curva única de preço do solo.

Uma análise interseccional dos dois resultados fortalece uma proposição, mas não substitui sua prova causal, visto que se as localizações centrais são mais caras e o orçamento unitário da provisão subsidiada é limitado, a busca por terrenos do ponto econômico viáveis favorece áreas menos disputadas, salvo intervenção fundiária ou desenho de financiamento que alterem essa fronteira.

A distância radial torna visível outra parte do problema, mas seu teste decisivo é a acessibilidade a oportunidades. Krause *et al.* (2023, p. 50-51) compararam a proporção de empregos formais alcançáveis em até 30 minutos a pé a partir de conjuntos FAR entregues até 2019 com o indicador calculado para um conjunto de dois a quatro imóveis da União por cidade. Nas 16 cidades em que havia terrenos avaliados, a média desses imóveis foi superior à média ponderada das unidades FAR. Em Goiânia, por exemplo, os valores publicados foram 0,1% e 5,7%, respectivamente; em Natal, 0,8% e 9,2%; no Recife, o contraste foi menor, 5,8% e 8,2%.

O Gráfico 2 retém todos os municípios.

Gráfico 2 - Empregos formais municipais acessíveis em 30 minutos a pé a partir das localizações avaliadas

Município	FAR: % e barra	União: % e barra	Diferença (p.p.)
Belém	0,4 ■	2,0 ■■■■	1,6
Belo Horizonte	0,2 ·	0,4 ■	0,2
Brasília	0,4 ■	2,1 ■■■■	1,7
Campo Grande	0,5 ■	2,1 ■■■■	1,6
Curitiba	0,2 ·	3,9 ■■■■■■■■	3,7
Fortaleza	0,7 ■	1,0 ■■	0,3
Goiânia	0,1 ·	5,7 ■■■■■■■■■■	5,6
Maceió	0,1 ·	1,1 ■■	1,0
Manaus	0,3 ■	1,7 ■■■	1,4
Natal	0,8 ■■	9,2 ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■	8,4
Porto Alegre	1,0 ■■	4,0 ■■■■■■■■	3,0
Recife	5,8 ■■■■■■■■■■■■■■	8,2 ■■■■■■■■■■■■■■	2,4
Rio de Janeiro	0,4 ■	1,2 ■■	0,8
Salvador	0,2 ·	4,9 ■■■■■■■■	4,7
São Luís	0,1 ·	5,1 ■■■■■■■■	5,0
São Paulo	0,2 ·	0,7 ■	0,5

Fonte: elaboração própria com base em Krause *et al.* (2023, tabela 10, p. 50-51).

Nota: Cada ■ representa aproximadamente 0,5 ponto percentual; · indica valor inferior a 0,25; prevalecem os números publicados, arredondados a uma casa. Diferenças calculadas a partir desses números.

O contraste entre terrenos federais e FAR indica que o estoque público pode ampliar o conjunto de localizações possíveis, mas não constitui solução automática. Os próprios autores constatarem que, em seis das 16 cidades, os imóveis federais avaliados tinham acessibilidade média inferior à média geral do município, embora superior à média FAR (Krause *et al.*, 2023, p. 51).

Nem todo imóvel está disponível, é regular, possui capacidade construtiva ou permite atendimento em escala adequada. Essa ressalva é relevante à noção de capacidade, posto que substituir uma localização por outra só faz sentido quando o projeto conserva segurança, serviços, vínculos e sustentabilidade econômica, além do indicador de empregos formais a pé.

Por outro viés, estudos locais elucidam custos ocultos pela contagem de unidades. Na área conurbada de Florianópolis, por exemplo, Souza e Sugai (2018) identificaram 12.379 unidades contratadas até junho de 2016 em 76 empreendimentos, das quais 1.478 pertenciam à Faixa 1. A maior parte da produção local correspondia às faixas financiadas, cuja lógica não deve ser confundida com o FAR. Os autores documentam concentração continental e, em um caso de Biguaçu, estimam que deslocamentos diários intermunicipais de um trabalhador poderiam consumir entre 21,3% e 26,3% da renda familiar considerada no estudo.

Em Natal, Moura (2014) observou 32 empreendimentos Faixa 1 e registrou tanto situações de acesso precário quanto conjuntos relativamente bem servidos em Parnamirim-RN. A experiência territorial é, assim, heterogênea e dependente da rede efetiva, não apenas da distância ao centro.

A Região Metropolitana de Campinas e a de São Paulo apresentam padrões diferentes. Rolnik *et al.* (2015) identificaram grandes glebas e concentração de unidades Faixa 1 nas bordas da mancha urbana campineira, enquanto na metrópole paulistana parte relevante das unidades situava-se em remanescentes de periferias já consolidadas. Na cidade de São Paulo, não havia empreendimento Faixa 1 contratado no centro expandido até dezembro de 2012, mas isso não

significa que todos os projetos fossem vazios urbanos isolados. Ou seja, o preço do solo, forma da propriedade e disponibilidade pública interagem com a estrutura de cada metrópole e uma política regional precisa diferenciar expansão descontínua, periferia consolidada e urbanização de assentamentos existentes.

Nessa conjuntura, o mercado imobiliário não se resume à produção de casas novas, a parte expressiva da necessidade habitacional está associada à dificuldade de custear a permanência em imóveis alugados. Segundo a Fundação João Pinheiro (2023), o *déficit* brasileiro em 2022 foi estimado em 6.215.313 domicílios, dos quais 3.242.780 correspondiam ao ônus excessivo com aluguel, 1.682.654 à habitação precária e 1.289.879 à coabitação. O ônus equivaleu a 52,2% do *déficit* nacional e pela metodologia utilizada, considera-se o aluguel urbano superior a 30% da renda de domicílios com renda de até três salários-mínimos. Em outros termos, trata-se de necessidade habitacional e pressão sobre o orçamento.

Em tempo, a composição detém alta variância, no Sudeste, o ônus respondeu por 66,4% do *déficit* regional de 2022, ante 23,9% no Norte; neste, precariedade e coabitação tiveram maior peso relativo.

A Tabela 1 explicita os três componentes e o denominador específico de cada região. A taxa de *déficit*, que relaciona o total de domicílios em *déficit* ao estoque regional, foi de 13,2% no Norte e 7,5% no Sudeste. Logo, um peso maior do aluguel na composição do Sudeste não implica que a necessidade habitacional total seja proporcionalmente maior nessa região. O contraste desautoriza respostas nacionais reduzidas a uma única modalidade de construção ou a um único mecanismo de mercado.

Tabela 1 - Composição do *déficit* habitacional e taxa regional, Brasil, 2022

Região	Precária (%)	Coabitação (%)	Ônus do aluguel (%)	<i>Déficit</i> relativo (%)
Norte	42,8	33,3	23,9	13,2
Nordeste	39,9	20,8	39,3	8,9
Sudeste	13,8	19,8	66,4	7,5
Sul	26,2	13,3	60,5	6,6
Centro-Oeste	23,6	16,8	59,6	8,5
Brasil	27,1	20,8	52,2	8,3

Fonte: elaboração própria com base na Fundação João Pinheiro (2023), planilha oficial *Déficit habitacional no Brasil 2022*.

Nota: A composição não mede preços da terra, propriedade fundiária nem efeitos do PMCMV. Percentuais arredondados.

A inferência é que em determinadas regiões, renda domiciliar insuficiente diante do aluguel está no centro da questão habitacional. O aluguel pago inclui estrutura física e outros custos, enquanto a renda fundiária é uma relação de apropriação associada ao solo. Os dados da Fundação João Pinheiro (2023) permitem justificar por que locação social, regulação fundiária e proteção da permanência devem integrar a agenda habitacional.

A síntese proposta não repete uma lista de atributos ideais da moradia. O Quadro 1 explicita a sequência agente-mecanismo-resultado observável-intervenção, a fim de distinguir o diagnóstico estrutural da métrica de *capacidades* e de indicar como a hipótese poderia ser refinada.

Por exemplo, menor preço de aquisição periférica não é economia social se uma parte relevante da diferença reaparece em infraestrutura pública, tarifas e tempo não remunerado. De

modo inverso, terreno central caro não garante *capacidades* se houver risco ambiental, discriminação, especulação posterior ou remoção de vínculos territoriais.

Quadro 1 - Cadeia de produção da localização e critérios de verificação pública

Agente e decisão	Mecanismo econômico-territorial	Evidência necessária	Contramedida/critério de capacidade
Proprietário retém ou aliena terreno	Escassez e expectativa de valorização afetam preço de reserva	Cadastro, transações, vacância, mudanças de uso	Solo público e ZEIS bem localizadas; controle da retenção; permanência
Incorporador escolhe gleba e escala	Teto financiável e custo da terra favorecem maior margem residual	Custos, preço pago, porte, localização, aprovação	Seleção ex ante por acesso, diversidade tipológica e custo social total
Estado investe em redes e transporte	Bens coletivos alteram acessibilidade e valor privado do solo	Cronograma de obras, preços antes/depois, titularidade	Captura da valorização; vinculação a moradia acessível e serviços
Município aprova usos e expande perímetro	Zoneamento pode ampliar oferta ou abrir frentes periféricas	Plano diretor, aprovação, extensão de redes	Função social, pactuação metropolitana e custo de manutenção
Família ocupa e se desloca	Custo de viagem, tempo e riscos convertem ou bloqueiam o recurso	Trajetos porta a porta, despesas, vínculos, acesso por grupo	Segurança, saúde, trabalho, cuidado e participação efetivos

Fonte: elaboração própria a partir de Marx (1894), Harvey (1982), Topalov (1977), Rolnik *et al.* (2015), Sen (2005), Kimhur (2020) e Lutzer e Mueller (2026).

O Estatuto da Cidade oferece instrumentos para agir antes que o subsídio encontre uma oferta de solo selecionada. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e eventual desapropriação em títulos integram uma sequência legal dependente de plano diretor, lei municipal específica, notificação e prazos, não uma sanção automática sobre qualquer lote ocioso (Brasil, 2001).

Zonas especiais de interesse social (ZEIS), direito de preempção, aquisição de terras e mecanismos de recuperação de valorização podem ampliar a disponibilidade de localizações e financiar infraestrutura, desde que haja capacidade técnica e controle social. A mera previsão em lei, sem aplicação e fiscalização, não modifica o poder de barganha do proprietário.

A atuação territorial deve combinar instrumentos, não escolher entre construir e regular. Bancos públicos de terras e imóveis podem reduzir a dependência de terrenos ofertados de maneira oportuna, enquanto reabilitação em áreas servidas pode aproveitar redes existentes. A locação social e apoio à reforma podem responder a necessidades que não exigem nova produção, bem como, urbanização e regularização podem melhorar condições sem deslocar moradores. A combinação precisa observar o efeito sobre os preços vizinhos e estabelecer salvaguardas contra expulsão.

O direito de permanecer na cidade não se esgota no ingresso inicial no programa. A Nova Agenda Urbana associa moradia acessível à localização integrada e à prevenção da segregação e recomenda diversidade de formas de provisão, inclusive locação e requalificação (United Nations, 2016, p. 106-108).

A retomada legal do PMCMV em 2023 reconhece parte dessas objeções. A Lei nº 14.620/2023 estabelece como diretriz o estímulo a políticas fundiárias que assegurem áreas

urbanizadas de preço e localização compatíveis, privilegiando a integração com centros urbanos (Brasil, 2023a).

Na linha FAR, as especificações ministeriais distinguem qualificação mínima, que admite expansão contígua à área urbana consolidada e exige equipamentos e infraestrutura mínimos, de qualificação superior em área consolidada (Brasil, 2023b).

Isso é uma mudança normativa relevante em relação ao período estudado, a existência de um requisito formal não prova que os empreendimentos retomados já alcançaram empregos, custo de mobilidade suportável ou captura pública de valorização. Seria incorreto extrapolar os Gráficos 1 e 2 para as contratações posteriores a 2023.

Desse modo, a unidade de avaliação deve ser o custo social e territorial do projeto, e não apenas o custo de aquisição e construção. Um protocolo aplicável antes da contratação poderia comparar terrenos por acesso em tempos de caminhada e transporte, disponibilidade real de vagas escolares e de saúde, infraestrutura existente, risco ambiental, dispêndio de deslocamento, efeitos sobre redes de cuidado e valor esperado de obras públicas complementares. Após a ocupação, indicadores desagregados deveriam aferir permanência, acessibilidade, saúde, trabalho e participação, com consulta aos moradores. A análise de *capacidades* impede que a economia aparente na compra de terra seja confundida com ganho de bem-estar, enquanto a análise de renda impede que se trate o custo locacional como defeito individual corrigível somente por serviços adicionais.

Por fim, há implicações distributivas entre municípios. Se um município periférico recebe grande conjunto vinculado a empregos de outro, o benefício da venda de terrenos e da construção pode não coincidir com o ente que arcará com escolas, atenção básica, manutenção urbana e transportes. Projetos deveriam, por isso, integrar planejamento metropolitano, fontes de custeio e pactos de serviços.

A investigação de Rangel *et al.* (2020) sobre o Delta do Amazonas reforça que a capacidade municipal de executar políticas depende de arranjos federais e da geografia regional, pois o mecanismo de terras metropolitanas aqui desenvolvido deve ser ajustado, e não universalizado, em contextos de pequenas cidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo respondeu à pergunta proposta por meio de uma distinção de níveis. Direitos justificam obrigações e instrumentos, enquanto a teoria da renda e da produção do espaço explica por que algumas localizações entram ou saem do conjunto de projetos viáveis. Já a Abordagem das Capacidades avalia o que a moradia efetivamente permite realizar. O elo decisivo é a terra, em sua propriedade e seus diferenciais de acessibilidade que condicionam o custo e a oferta, enquanto financiamento público e infraestrutura podem modificar seu preço e a distribuição do excedente. Contar unidades sem observar essa mediação pode registrar êxito físico e deixar intocada a segregação.

Os indicadores apoiam essa interpretação. Nas cinco metrópoles estudadas pelo Ipea, unidades FAR ficaram em média mais afastadas do centro que a distribuição ponderada do *déficit*. Em 16 cidades, os imóveis federais selecionados tinham, em média, melhor acesso a

empregos a pé que os conjuntos FAR. Na Região Metropolitana de São Paulo, preços modelados de terrenos associados a lançamentos de mercado foram mais altos no centro expandido, enquanto o ônus do aluguel representou 52,2% do *déficit* brasileiro em 2022, com variação regional expressiva. Nenhum desses resultados isolados mede a parcela de renda fundiária capturada ou autoriza inferir que toda periferia seja desprovida de oportunidades.

A contribuição teórica deste artigo consiste em tratar fatores territoriais de conversão como resultados endógenos da propriedade, do investimento e da regulação, ao invés de resultados das características do entorno. Essa formulação desloca o foco da adaptação do morador a uma localização dada para o governo público da oferta de solo, da valorização e da seleção *ex ante*. Propõe-se que seleção de terrenos, orçamento e avaliação pós-ocupação sejam ligados por indicadores de acesso e pelo custo social total, combinando instrumentos fundiários, provisão diversificada e participação dos moradores.

O limite principal é a ausência de dados de transações e contratos capazes de separar preço do solo, lucro da incorporação e efeito do subsídio. Os estudos cotejados abrangem períodos, modalidades e cidades distintos.

Uma agenda deveria vincular contratos georreferenciados, matrícula e histórico de preço das glebas, oferta de terra pública, despesas municipais com extensão de redes e trajetórias domiciliares. Modelos de diferença-em-diferenças ou comparações de terrenos semelhantes poderiam investigar capitalização após anúncio de programas e obras, enquanto pesquisas com moradores afeririam tempo, custos, discriminação e redes de cuidado. A hipótese sobre renda e *capacidades* será mais forte se puder ser confrontada com exceções, efeitos distributivos e escolhas territoriais efetivamente observadas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 9 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023**. Dispõe sobre as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão de unidade habitacional para empreendimentos FAR/FDS. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023b. Versão compilada disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/portarias/20260323_Portaria_MCID_725_Especificacoes_MCMV_FAREFDS_COMPILADA.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO; INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas**. Coordenação geral de Ciro Biderman. São Paulo: CEPESP/FGV; Instituto Escolhas, 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. 72 p. Dados: planilha oficial Estimativas Déficit Habitacional no Brasil 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

HARVEY, David. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982. Disponível em: <https://mattbirkinshaw.net/wp-content/uploads/2015/02/david-harvey-limits-to-capital.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

KIMHUR, Boram. How to apply the capability approach to housing policy? Concepts, theories and challenges. *Housing, Theory and Society*, Abingdon, v. 37, n. 3, p. 257-277, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1706630>.

KRAUSE, Cleandro et al. **Programa Minha Casa Minha Vida: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 62 p. (Texto para Discussão, n. 2888). DOI: <https://doi.org/10.38116/td2888-port>. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/285010/1/TD2888.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; FURTADO, Bernardo Alves. **O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2044). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/c530588e-49ea-428b-9e20-b704ea4c9e82/download>. Acesso em: 9 jun. 2026.

LUTZER, Anderson Vinícios Branco; MUELLER, Airton Adelar. Direito à moradia: entre fundamentos normativos e efetividade institucional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 22, n. 3, p. 165-185, 2026. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v22i3.8184>.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 21, p. 33-52, 2009. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/09/MARICATO_Por-um-novo-enfoque-teorico-na-pesquisa-sobre-habitacao.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

MARX, Karl. **Capital**: a critique of political economy. Livro III, cap. 45: Absolute ground-rent. [S. l.]: Marxists Internet Archive, [1894]. Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1894-c3/ch45.htm>. Acesso em: 9 jun. 2026.

MOURA, Jéssica Moraes de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 339-359, 2014. DOI: <https://doi.org/10.7213/urbe.06.003.AC05>.

NUSSBAUM, Martha C. Human rights and human capabilities. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v. 20, p. 21-24, 2007. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/hrj/wp-content/uploads/sites/83/2020/06/20HHRJ21-Nussbaum.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities**: the human development approach. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

RANGEL, Jobair Assis *et al.* Minha Casa Minha Vida Program and its repercussion in a regional scale: a study about the Amazon River Delta. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 16, n. 1, p. 45-57, 2020. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5351>. Acesso em: 9 jun. 2026.

ROBEYNS, Ingrid. The capability approach: a theoretical survey. **Journal of Human Development**, London, v. 6, n. 1, p. 93-117, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>.

SEN, Amartya. Human rights and capabilities. **Journal of Human Development**, London, v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649880500120491>.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/publico/tese_lucia_shimbo_jun10_final.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 75-98, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4104>.

TOPALOV, Christian. Surprofits et rentes foncières dans la ville capitaliste. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, v. 1, n. 1-3, p. 425-446, 1977. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1977.tb00725.x>.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment n. 4:** the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant). E/1992/23, annex III, 13 Dec. 1991. Disponível em: <https://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4.htm>. Acesso em: 9 jun. 2026.

UNITED NATIONS. **New Urban Agenda**. Quito: UN-Habitat, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.