



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

ENTRE A RETÓRICA DA OFERTA E A REALIDADE DA RENDA DO SOLO: O DÉFICIT HABITACIONAL NO PROJETO DE LEI DA LPUOS NO RECIFE

Iasmim Queiroz Grosso¹
Tainã Macedo Pimentel²

1 INTRODUÇÃO

A cidade do Recife passa, desde março de 2025, pelo processo de revisão de sua Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). A revisão busca, entre outras coisas, unificar outros elementos do Plano de Ordenamento Territorial (POT) recifense à lei - no que a LUOS passará a se chamar Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). (Prefeitura do Recife, 2025³)

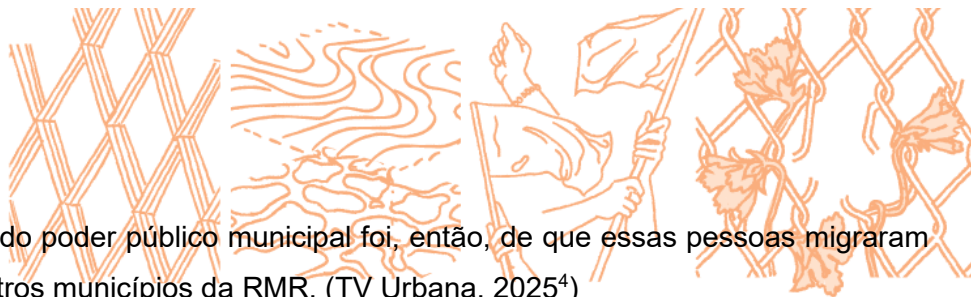
A apresentação da nova minuta da LPUOS foi marcada por oficinas, conduzidas pelo poder público municipal, e uma Audiência Pública, realizada em abril de 2025. Tanto nas oficinas quanto na Audiência, era realizada a mesma apresentação pelo poder público, que tinha como objetivo dar subsídio às alterações legislativas.

Um dos elementos centrais da dita apresentação se referia ao diagnóstico realizado quanto à migração ocorrida no Recife entre 2010 e 2022, onde 48 mil pessoas deixaram a capital. De acordo com a apresentação, a diminuição da população recifense se deu lado a lado com o crescimento populacional de outros municípios da Região Metropolitana do Recife

¹ Bacharel em Direito, Mestranda em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, autora principal, iasmim.grosso@ufpe.br.

² Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, autora principal, taina.pimentel@ufpe.br.

³ PREFEITURA DO RECIFE. Minuta do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS. Recife, 2025.



(RMR). A conclusão do poder público municipal foi, então, de que essas pessoas migraram do Recife para os outros municípios da RMR. (TV Urbana, 2025⁴)

A migração é explicada pela implementação bem sucedida do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios em que ocorreu o crescimento populacional, ao contrário do Recife. Outra conclusão é a de que a população que migrou o fez por crescer em renda (já que, segundo dados do IBGE, sua maioria adveio de ZEIS de morro) e não encontrar solução habitacional para a classe média em ascensão. (TV Urbana, 2025⁵)

Junto a isso, o poder público municipal fez um paralelo com a situação do déficit habitacional recifense, no que 85% dele é composto por ônus excessivo com aluguel. A isso, se soma o fato de que Recife é a segunda capital com pior aluguel do Brasil. A principal solução apresentada pelo poder público para tal cenário foi, então, a flexibilização de parâmetros urbanísticos para o incentivo de produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no modelo MCMV, voltado às camadas com renda entre R\$1.500,00 e R\$8.000,00. (TV Urbana, 2025⁶) Isso foi apresentado como uma solução que incide na economia fundiária urbana, já que o aumento da oferta de HIS diminuiria, de acordo com a lei da oferta e demanda, o valor do aluguel, e, conseqüentemente, o déficit habitacional.

A análise desenvolvida na pesquisa encampada problematiza esta leitura economicista da habitação, argumentando que a simples ampliação da oferta, sem controle da especulação imobiliária e da renda fundiária, tende a intensificar processos de valorização e exclusão territorial (Harvey, 2012⁷; Rolnik, 2015⁸). O estudo estrutura-se em três eixos: (1) a crítica à ideia de que o aumento da oferta reduz automaticamente o preço dos aluguéis; (2) o debate sobre os limites e potenciais do retrofit e da reocupação do centro como estratégia habitacional; e (3) a análise da outorga onerosa como instrumento ambíguo, que, em sua forma atual, favorece a classe média e legitima a valorização especulativa em áreas nobres.

Objetiva-se, desse modo, com esta pesquisa, investigar o possível impacto dos

⁴TV URBANA. Audiência pública – Apresentação da Minuta do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. [vídeo]. YouTube, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XVrUSurVTRg&t=2294s>. Acesso em: 14 jun. 2025.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. London: Verso, 2012.

⁸ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.



instrumentos propostos para incentivo à produção de HIS no modelo MCMV do PL da LPUOS, juntamente à previsão de retrofit e outorga onerosa no instrumento na dinâmica fundiária urbana recifense, a partir de um panorama situado no contexto nacional e global, e da análise teórica acerca da renda do solo urbano. O presente resumo conclui, então, pela necessidade de uma abordagem integrada, que articule regulação fundiária, justiça urbana e participação popular para garantir o direito à cidade e a função social da propriedade.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A financeirização da moradia, como observa Sanfelici⁹, tem implicado a transformação da habitação em ativo financeiro, subordinando a lógica do valor de uso à do valor de troca. Nesse cenário, o solo urbano se converte em suporte privilegiado da acumulação por espoliação, como aponta Harvey¹⁰, por meio da captura privada da renda fundiária gerada por investimentos públicos, expectativas de rentabilidade e transformação regulatória. A própria regulação urbana, longe de conter essa dinâmica, frequentemente a intensifica ao viabilizar instrumentos como a outorga onerosa ou ao promover alterações nos coeficientes de aproveitamento e zoneamentos que operam como garantias de valorização futura para agentes do mercado imobiliário (LEAL e LACERDA, 2010¹¹).

A interpretação de Abramo¹² sobre a renda da terra urbana é central para compreender tal fenômeno. A renda absoluta, apropriada por deter a propriedade fundiária em si, e a renda diferencial, resultante da localização privilegiada ou de investimentos externos ao imóvel, tornam-se o principal motor da expansão urbana e do comportamento especulativo. Nessas condições, mesmo a produção de HIS pode induzir à elevação dos preços do solo urbano, ao criar novas expectativas de valorização, sobretudo quando

⁹ SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. EURE (*Santiago*), Santiago, v. 39, n. 118, p. 25–47, set. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>. Acesso em: 6 jul. 2025.

¹⁰ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

¹¹ LACERDA, Norma; LEAL, Suely (orgs.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil-França*. Recife: UFPE, 2010.

¹² ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *A cidade: da informalidade à inovação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 139-176.



realizada sem mediação estatal consistente ou sem vinculação obrigatória a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). É nesse ponto que se revela o paradoxo central da proposta da LPUOS: ao buscar enfrentar o ônus excessivo com aluguel por meio da ampliação da oferta habitacional, ignora-se que tal ônus é, em larga medida, produto de um regime de acumulação que opera por meio da financeirização e mercantilização do solo.

A proposta de reabilitação do centro do Recife por meio da estratégia de retrofit, por sua vez, defendida como uma das soluções para a crise habitacional, precisa ser examinada à luz de suas contradições internas, potenciais armadilhas e riscos de aprofundamento das desigualdades urbanas. Isso porque essa proposta, quando descolada de uma regulação fundiária robusta e de mecanismos de garantia de permanência para populações vulneráveis, tende a operar como vetor de valorização do solo e de gentrificação, reproduzindo padrões excludentes de urbanização sob uma nova roupagem.

Ainda, a proposta de revisão da LPUOS prevê a utilização intensificada da outorga onerosa como mecanismo de financiamento cruzado, no qual os recursos arrecadados em áreas altamente valorizadas seriam direcionados à produção de HIS em áreas centrais e/ou em zonas de vulnerabilidade habitacional. Essa lógica é justificada pela premissa de equilíbrio territorial e compensação urbanística, alinhada a modelos de urbanismo redistributivo inspirados em experiências internacionais. Embora a outorga onerosa seja, em tese, um instrumento com potencial redistributivo, sua eficácia depende de uma profunda reforma institucional e de um compromisso político efetivo com o enfrentamento da especulação fundiária e a democratização da cidade. Caso contrário, ela continuará a operar como mecanismo de legitimação da lógica de mercado, disfarçada sob o manto da urbanidade social.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das estratégias previstas na nova LPUOS para enfrentar o déficit habitacional no Recife revela um cenário de tensões e contradições, que refletem a forma como o planejamento urbano se insere na engrenagem da acumulação capitalista. A aposta na ampliação da oferta de HIS, seja por meio da flexibilização de parâmetros urbanísticos, da requalificação do centro histórico via retrofit ou do uso da outorga onerosa, carece de



instrumentos robustos de regulação fundiária, controle democrático e efetiva justiça social.

Se demonstrou, ao longo do estudo que embasou este resumo, que a lógica da produção em massa de unidades habitacionais, ancorada nos moldes do PMCMV, não apenas desconsidera a especificidade da mercadoria solo urbano, como também tende a reforçar padrões de segregação socioespacial.

A proposta de retrofit de imóveis ociosos no centro enfrenta o risco concreto de se converter em política de gentrificação caso não venha acompanhada de garantias de permanência para populações vulneráveis e de um modelo de locação social não vinculado à lógica de rentabilidade. Do mesmo modo, a outorga onerosa só cumpre seu papel redistributivo se integrada a uma política urbana de viés estrutural, que ataque as raízes da concentração fundiária, valorize o controle público sobre o solo e democratize os processos decisórios.

Assim, conclui-se que a superação do déficit habitacional no Recife passa necessariamente pela ruptura com a lógica da mercantilização do solo urbano e da financeirização da política urbana. Isso implica afirmar a centralidade da função social da propriedade, o fortalecimento dos instrumentos de regulação fundiária, a valorização das ZEIS e a construção de uma agenda urbana comprometida com o direito à cidade como prática coletiva e horizonte emancipatório.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *A cidade: da informalidade à inovação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 139-176.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. London: Verso, 2012.
- LACERDA, Norma; LEAL, Suely (orgs.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil-França*. Recife: UFPE, 2010.
- PREFEITURA DO RECIFE. Minuta do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS. Recife, 2025.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 25–47, set. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>. Acesso em: 15 jun. 2025.

XII CBDU

CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO URBANÍSTICO



IBDU



UnB

TV URBANA. Audiência pública – Apresentação da Minuta do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. [vídeo]. YouTube, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XVrUSurVTRg&t=2294s>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Rua Araújo, 124, República, CEP 01220-020
São Paulo – SP | Brasil
Fone: (11) 2174-6800
www.ibdu.org.br