



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Reflexões sobre a construção e a efetivação da política habitacional enquanto instrumento para promoção de justiça socioespacial<sup>1</sup>

**Bruno Vicente dos Passos**

Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente - UNESP

### Sessão Temática 02: políticas públicas e gestão multiescalar do território

*Resumo.* O artigo apresenta reflexões sobre a consolidação e efetivação de políticas habitacionais urbanas, enquanto mecanismo para promoção de justiça socioespacial. No texto são apresentadas análises e articulações teóricas entre os conceitos principais da pesquisa com os indicadores e resultados das ações do poder público, de agentes econômicos e anti-hegemônicos a partir de experiências brasileiras pretéritas.

*Palavras-chave.* Política habitacional; justiça socioespacial; cidade.

### Reflexions about construction and implamentation of house policy as an instrument for promoting socio-spatial justice

*Abstract.* The article brings reflections on the consolidation and implementation of urban housing policies, as a mechanism for promoting socio-spatial justice. The text presents theoretical analyzes and articulations between the main concepts of the research with the statistics and results of the actions of the public power, economic and anti-hegemonic agents based on past Brazilian experiences.

*Keywords:* Housing policy; socio-spatial justice; city.

### Reflexiones sobre la construcción e implementación de la política de vivienda como instrumento para promover la justicia socioespacial

*Resumen.* El artículo presenta reflexiones sobre la consolidación e implementación de políticas urbanas de vivienda, como mecanismo de promoción de la justicia socioespacial. El texto presenta análisis teóricas y articulaciones entre los principales conceptos de la investigación con los resultados de las acciones del poder público, agentes económicos y antihegemónicos basad en experiencias brasileñas pasadas.

*Palabras clave:* política de vivienda; justicia socioespacial; ciudad.

## 1. Introdução

---

<sup>1</sup> A pesquisa contou com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2021/15080-6.

Na República Federativa do Brasil, com extensão mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> e cerca de 215 milhões de habitantes (IBGE, 2022), distribuídos em cinco regiões que apresentam diferentes atributos físicos, socioculturais e econômicos, pensar a política pública de abrangência regional - ou até mesmo nacional - é um processo que deve abarcar um conjunto de elementos. Tonella (2013) explica como a elaboração da constituição de 1988 foi precedida de muita mobilização social para garantir as demandas de diversos setores, por isso, seu texto base prevê a garantia a um conjunto de direitos essenciais à vida com dignidade, entre os tais direito à saúde, educação, alimentação, habitação, etc. Contudo, quando confrontamos a realidade, percebemos como tais políticas nem sempre se efetivam de fato, mesmo que ainda sejam valorizadas sua proposição e seu estabelecimento.

Quando lançamos o olhar para a política habitacional, a produção de moradias na cidade contemporânea vem se articulando com diversos agentes econômicos que têm assumido papéis na reprodução de diferentes modos de apropriação do espaço, em função da expansão e acumulação de capital. Um exemplo desses modos e que perpassam a questão da moradia são os condomínios residenciais fechados, muitas vezes valorizando áreas que anteriormente não possuíam tamanho prestígio social, constituindo novas centralidades e não obstante, ainda são difundidos como a ideologia do novo meio ideal de habitar, e sua lógica ganha capilaridade entre as classes sociais assumindo diferentes facetas que reforçam a diferenciação e exibem a distinção entre as classes nos espaços urbanos.

Nesse sentido, as políticas públicas são ferramentas institucionais fundamentais no que significa enfrentar determinadas lógicas que são reproduzidas por agentes capitalistas, na tentativa de mitigar as desigualdades sociais decorrentes dos processos de acumulação e contribuir para a consolidação de uma cidade mais justa. A conformação de políticas públicas deveria ocorrer prioritariamente articulada com a participação dos poderes públicos, instituições como as universidades (academia), agentes privados e a população em geral em virtude da democratização e da legitimidade dos processos. De acordo com Muller e Surel (2002), a construção da política pública é formada

[...] por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância *visível* da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão), materiais. Ela é também constituída de “produtos”, isto é, de *outputs* reguladores (normativos), financeiros, físicos (MULLER; SUREL, 2002, p. 14).

Conforme os autores, a política pública não se resumiria simplesmente pelo conjunto de ações adotadas pelas governanças, mas representa um quadro normativo de ações e diretrizes combinando os interesses dos agentes envolvidos, assim como as características socioeconômicas, políticas e os aspectos físicos e ambientais, tendendo ao estabelecimento de uma ordem espacial (cuja abrangência poderia ser local, regional ou nacional). A construção dela deve entrelaçar os constructos sociais e os constructos de pesquisas, pensada de maneira interseccional e sobre os principais preceitos éticos e morais inerentes a cada civilização (MULLER; SUREL, 2002).

Observando especificamente a política habitacional, Silva (2014, p. 50) argumenta que:

Uma característica que dificulta a formulação e a implementação de políticas habitacionais é a dificuldade em entender a habitação como um serviço público. Enquanto algumas políticas como a educação e a saúde foram sendo universalizadas de forma gratuita à população, a mesma estratégia não é utilizada para as políticas de habitação: em sua maioria, os programas habitacionais são baseados em financiamento habitacional, subsídios e construção terceirizada dos imóveis.

O apontamento é bastante pertinente visto que de maneira geral indica uma subordinação da política pública de moradia aos interesses do capital, especialmente enquanto uma questão

ideológica, já que não está associada pela sociedade necessariamente às atribuições dos poderes públicos, voltado a um bem comum que seria a habitação, mas sim a propriedade enquanto uma conquista, o fruto do trabalho. É considerando tais aspectos que indagamos sobre de que maneira o acesso à moradia pode se consolidar em equilíbrio entre os cidadãos de diferentes classes sociais, e de que maneira a política pública aparece enquanto interventora a favor dos sujeitos em situação de vulnerabilidade ou aqueles que compõem o déficit habitacional, na promoção da democratização do acesso, atuando na redução das desigualdades e por consequência a consolidação de uma cidade mais justa.

Desse modo, o artigo tem como elementos centrais algumas questões, são elas: quais as diretrizes que podem contribuir para a construção de uma política habitacional urbana de ampla abrangência territorial (do local ao regional), levando em consideração as estruturas e os conteúdos das cidades, especialmente nas cidades médias e nas metrópoles?; quais são as implicações da passagem de uma lógica espacial centro-periférica a uma lógica fragmentária e quais os aparatos jurídicos legais para promoção da justiça espacial?; o que isso representa para os cidadãos, e quais as potencialidades atuando a favor da promoção de uma cidade mais justa? Tais questões conduzem as reflexões teóricas e proposições que são apresentadas ao longo do texto.

Os procedimentos adotados para a pesquisa foram essencialmente a sistematização e articulação entre revisões bibliográficas em indexadores acadêmicos e acervos literários, bem como levantamentos em indexadores estatísticos. É importante ressaltar que, neste ensaio, as proposições tem como objetivo contribuir com as reflexões sobre a elaboração e a efetivação da política habitacional enquanto instrumento que contribua com a promoção da justiça socioespacial. Para tal, recorreremos às experiências pretéritas que ocorreram na história da política habitacional do Brasil.

## 2. Conceitos Fundamentais

### 2.1 Delimitando a noção de justiça e sua relação com a Geografia

Delimitamos algumas abordagens na construção do conceito de justiça e como ele se comunica com a Geografia, visto que o mesmo atravessa diferentes áreas das ciências e pode ser bastante polissêmico. Enfatizamos que a reflexão não está voltada à justiça no caráter do direito (criminal/penal) ou tampouco se trata de justiça ambiental mas, sim, daquilo que pretendemos tratar enquanto justiça socioespacial.

Legroux (2022) discorre sobre a justiça social e espacial partindo de questões sobre a natureza das injustiças, sua relação com a ética, com o espaço, o estado da arte mediante a Geografia e os limites diante da realidade entre as principais abordagens. Algumas questões que norteiam seu trabalho são: “O que é injusto? Por que é injusto? Para quem é injusto? Em que escalas é injusto? Onde é injusto?” (LEGROUX, 2022, p. 4). O autor traz a teoria *rawlsiana* sobre justiça (John Rawls, 1971), cuja essência se apresentaria em três princípios:

(i) princípio de igualdade de liberdade (garantia de liberdade para todos), (ii) princípio de igualdade de oportunidades (igualdade equitativa de oportunidades); (iii) princípio de diferença, chamado *maximin* (apenas as desigualdades que favorecem os mais desfavorecidos devem ser mantidas, ou, os que têm menos devem obter mais benefícios (LEGROUX, 2022, p. 7).

Sobre as considerações de Legroux (2022), percebe-se que a teoria rawlsiana advoga a necessidade da redistribuição das riquezas a fim de contribuir com a redução de desigualdades e assim promover a justiça social. É nesse sentido que o autor traz sua primeira crítica à teoria, por não reconhecer e questionar a natureza das desigualdades ou as condições que as produzem. Ou seja, a proposta de intervenção da teoria preserva as estruturas que promovem as desigualdades,

consequentemente a diferenciação e as injustiças. A segunda crítica do autor vem no sentido das propostas de Rawls não trazerem elementos apoiados na realidade, a partir da história e/ou em diferentes contextos sociais; assim, o sujeito é uma figura passiva, genérica, atomizada, sem conteúdo. Ainda assim, de maneira complementar, Legroux resgata as ideias de Maric (1996), pois se por um lado Rawls evoca o ideal de justa distribuição dos recursos, para Maric não bastaria ter os direitos ou os recursos sem as estruturas necessárias para aproveitá-los, pois a distribuição deve se articular com a capacitação (LEGROUX, 2022).

Legroux (2022) resgata Harvey (1973) que possui uma visão relativista sobre a noção de justiça, inerente aos valores de cada grupo social. Em sua leitura ele delimita a noção de “justiça social territorial”, uma vez que “[...] não descarta a justiça como instrumento, mecanismo no processo de conscientização dos explorados, no seio de conflitos e lutas” (LEGROUX, 2022, p. 8).

Por outro lado, as propostas de Iris Young (1990) e Fraser (1996, 2004) buscaram romper com o paradigma rawlsiano. Young (1990) explica que a ausência da opressão ou da dominação se aproximam do real sentido de justiça e crítica como a teoria redistributivista “justifica valores burgueses”, em conformidade a crítica também apresentada por Legroux (2022) sobre a teoria não criticar a natureza das injustiças.

Fraser (1996, 2004) defende as ideias de redistribuição e reconhecimento, quando argumenta sobre uma “redistribuição afirmativa”, aquela que tem por objetivo reparar a má distribuição; e a “redistribuição transformativa” qual teria o potencial para mudar a estrutura social e econômica. O reconhecimento aparece na relação que o sujeito estabelece com o meio e seus elementos culturais, pois a autora fala da injustiça através dos modelos sociais de representação, por exemplo, o papel dos meios de comunicação que funcionam enquanto ferramenta de dominação através da coerção e da reprodução de valores. O reconhecimento envolve a emancipação do sujeito a partir da aceitação à sua condição, ou mesmo sua identidade, além do reconhecimento da diferença sem sua estigmatização.

Aproximando a discussão na Geografia, Legroux (2022) destaca a pertinência de pensarmos a justiça espacial. Ele evoca Ivaldo Lima (2020), que sugere a justiça a partir da democratização do acesso ao espaço, fundamentado na teoria de direito à cidade de Lefebvre. Nesse sentido são relevantes as proposições de Jouffe (2010, p. 46 - 50) e sua crítica sobre a redução conceitual do direito à cidade à questão da acessibilidades nos espaços urbanos enquanto princípio central para promoção de justiça social, legitimado pela necessidade de acesso aos espaços urbanos na vida cotidiana. O autor explica que tal redução coloca o direito à cidade “a serviço de um funcionamento urbano neoliberal”, o que não diminui a importância do direito ao acesso, mas é enfatizado a importância da participação do sujeito na produção do espaço, assim como, a possibilidade de interação em todos os espaços da cidade.

Legroux (2022) verifica, na combinação da noção de justiça com a espacialidade, a capacidade de demonstrar as separações e marcas das injustiças sociais no espaço, presentes em suas formas, conteúdos e utilização, essencialmente por consequências do “espaço enquanto objeto principal da acumulação capitalista contemporânea no processo atual de urbanização neoliberal e de mercantilização das cidades” (LEGROUX, 2022, p. 15).

Ainda que existam diferenças ideológicas entre as abordagens aproximadas, concordamos que todas tentam explicar a realidade em determinados momentos e condições. Portanto, em cima da discussão apresentada, um conjunto de critérios aparece enquanto relevantes para determinar critérios e diretrizes que sejam capazes de constituir uma política pública habitacional que promova a justiça socioespacial. A teoria distributiva de Rawls, ainda que apresente seus limites, traz ponderações pertinentes no que tange reparar a má distribuição de riquezas; contudo, é imprescindível a noção de reconhecimento de Fraser (1996) no sentido de garantir a emancipação do sujeito mediante sua condição no espaço e em seu meio social, não obstante, caminhando para a emancipação de formas de opressão. Além disso, não basta distribuir, é preciso capacitar os cidadãos para que possam fazer uso adequado dos instrumentos. Vê-se como no

estabelecimento de tais políticas aparecem, enquanto relevantes, as noções de redistribuição, de reconhecimento, a capacitação e a emancipação atuando de maneira interseccional e especialmente, envolvendo a participação popular.

## 2.2 Características e relações entre a cidade e o cidadão na pós-modernidade

Existe um consenso entre diversos autores da Geografia Urbana sobre o que marca o surgimento das primeiras cidades, não apenas enquanto aglomerados populacionais, mas a partir da conformação de determinadas relações socioespaciais ligadas à capacidade de acumular excedente, implicando, inicialmente, em uma estrutura emergente da divisão territorial do trabalho, que por consequência, efetivou a necessidade da atribuição dos valores de troca para excedentes agrícolas, a mercadoria (SINGER, 1977; SOUZA, 2003). Trazendo alguns exemplos, Singer (1977) descreve o estágio da civilização urbana enquanto aquela

[...] em que a produção e/ou a captura de um excedente alimentar permite a uma parte da população viver aglomerada se dedicando a outras atividades, que não à produção de alimentos. [...] são também aparentes as relações entre os que vivem nas zonas urbanas e os que vivem na zona rural, na qual os primeiros fornecem aos segundos parte de sua produção, em troca de produtos da cidade ou de certos serviços (SINGER, 1977, p. 11).

Essa ideia também é defendida por Souza (2003), que afirma que o acúmulo de excedente agrícola viabilizou a passagem de um modo de produção essencialmente voltado à subsistência para um modelo onde se produz excedente a fim de estabelecer relações de trocas. Isso implicou em uma revolução na estrutura social em muitos sentidos; contudo, devemos reconhecer como os fenômenos ocorrem de maneira diferencial no espaço ao longo da história.

Stotz e Natal (2015) explicitam diferentes momentos que adotamos para se pensar as cidades de maneira geral através da história, e também conduzir o diálogo para a atualidade: a cidade pensada em sua estrutura originária, delimitada pela emergência da divisão do trabalho, das relações de classes e a mercantilização, qual teve seu ápice ao longo do período de acumulação primitiva. O segundo momento se inicia concomitante à segunda revolução industrial e o surgimento do regime de produção e acumulação capitalista. Os autores argumentam como ainda que as cidades antecedem o capitalismo, sua difusão dá a elas outra natureza, “[...] com ele, as cidades passam a exteriorizar uma nova natureza, transformando-se em mais uma das expressões da existência do próprio capital” (STOTZ; NATAL, 2015, p. 44). Isso implica que a cidade vem, desde então, se tornando parte dos processos de acumulação do capital, pois ela não só é o lugar onde percebemos essas lógicas, em suas formas, usos e conteúdos, na medida em que também é anunciada enquanto uma mercadoria, sempre em função de interesses particulares.

O terceiro momento tem seu início com a passagem ao regime de acumulação flexível por volta do início da década de 1980. Nesse momento, o capital financeiro passa a ter maior relevância no processo de concentração capitalista, que o capital produtivo, não obstante, nesse cenário o Estado aparece cada vez menos enquanto um regulador dos efeitos desse modelo econômico na sociedade, como decorrência de um avanço dos ideais do neoliberalismo sobre vários países do mundo.

Entendemos que a cidade se conforma em uma relação entre concentração e dispersão populacional e se materializa enquanto uma síntese da convergência do interesse de diversos agentes que atuam (e atuam) sobre este espaço através de articulações políticas, econômicas e sociais, e exige, em seu conjunto de arranjos (materiais e simbólicos), a hierarquização entre as classes sociais, divisão socioterritorial do trabalho e a mercadoria em todas as partes, que no atual cenário toma uma variedade de formas e se difunde através de diversas relações e modelos de representações, muitas vezes coercivos e capazes de atravessar qualquer discurso, em um período em que a moeda nunca foi tão líquida.

A expressão dessas relações se materializa enquanto cidade, cujo conjunto de formas é desigual em muitos aspectos, não apenas em razão de suas funcionalizações, mas especialmente devido aos conteúdos e os principais agentes que estão presentes em cada espaço e em cada momento. Isso significa que a conformação da cidade considerando, inclusive, movimentos de readequação, refuncionalização e renovação, evidenciam em cada período nuances e diferenciações em sua morfologia, mas também na apropriação efetiva do espaço, as condições de acessibilidade e os ritmos no cotidiano de cidadãos de diferentes classes.

Nesse terceiro momento da cidade é notável a aceleração das transformações socioespaciais impulsionadas principalmente pela evolução e o acúmulo do conhecimento, como defende Santos (1994). O autor argumenta que

[...] o meio geográfico em via de constituição (ou de reconstituição) tem uma substância científico-tecnológico-informacional. Não é nem meio natural, nem meio técnico. A ciência, a tecnologia e a informação estão na mesma base de todas as formas de utilização e funcionamento do espaço, da mesma forma que participam da criação de novos processos vitais e da produção de novas espécies (animais e vegetais). É a cientificização e a tecnicização da paisagem. É, também, a informatização, ou, antes, a informacionalização do espaço. A informação tanto está presente nas coisas como é necessária à ação realizada sobre essas coisas (SANTOS, 1994, p. 24 - 25).

O século XXI consolidou tais considerações de Santos (1994) sobre o que denominou de meio técnico-científico-informacional e a cidade contemporânea em suas conformações também se assentou sobre seu caráter.

Percebemos que as estruturas políticas, econômicas e sociais estão estabelecendo um novo paradigma para a questão urbana, que muito se articula aos ideais do neoliberalismo, de mínima intervenção do Estado sobre as ações dos agentes econômicos e em investimentos de interesses sociais, o Estado voltado à ordem pública e à “justiça” em teoria. Tal modelo defende a privatização de atividades estatais e ausência de serviços públicos, bem como a ausência de regulamentações ao mercado, o que pode implicar na diminuição da segurança para o trabalhador e para os consumidores, enquanto favorece a acumulação por agentes capitalistas (SANTOS, 2016).

Legroux (2021) traz algumas reflexões sobre o valor paradigmático da fragmentação socioespacial, visto que o mesmo representa uma chave interpretativa para compreender a realidade. Suas contribuições dialogam em sintonia com as de Sposito e Sposito (2020), as quais adotamos para delimitação do conceito na pesquisa. A fragmentação socioespacial é um processo que pode ocorrer concomitantemente aos processos de diferenciação e segregação socioespacial, os quais são de alguma forma a expressão das desigualdades na cidade. Ele se dá com a intensificação das dinâmicas que promovem a separação entre as classes sociais no tecido urbano, ao ponto que acaba restringindo o convívio com as diferenças, formando bolhas sociais e circuitos espaço-temporais muito bem delimitados.

De acordo com Jouffe (2010, p. 44), tal movimento caminha no sentido oposto ao de direito à cidade. Ele destaca: “Se a urbanidade descansa sobre o encontro das diferenças (Levy, 2005), a vida urbana exige, sobretudo, a supressão das fronteiras, distâncias e discriminações com o fim de garantir acesso a todos os espaços da cidade”.

Não obstante, essas dinâmicas também reconfiguraram as maneiras de apropriação do espaço levando a uma série de mudanças entre a distribuição das classes sociais e da oferta de bens e serviços na cidade. Se em um momento anterior a cidade era marcada por uma estrutura monocêntrica, ou seja, por um centro principal (grandes superfícies de consumo, áreas valorizadas pela elite local que se instalava nas proximidades) e pela periferia (onde o que se via e eventualmente se vê é uma tendência de desvalorização do preço da terra em função da distância do centro), agora a cidade passa a ser marcada por multicentralidades, policentralidades e eixos de expansão, caracterizados pela diferenciação nos conteúdos, nos usos e frequência dos

cidadinos, reforçando o desencontro entre as classes sociais nos espaços urbanos (WHITACKER, 2017a; 2017b).

Whitacker (2017a) perpassa as principais correntes teóricas na geografia urbana sobre os conceitos de centro, centralidade e área central. O autor revela uma relação indissociável entre as noções de centro e centralidade, definidas como: “A centralidade é expressão da dinâmica de definição/redefinição das áreas centrais e se distingue como atributo, conteúdo e qualidade, enquanto o centro, por sua vez, constitui a forma espacial daquele processo e fenômeno” (WHITACKER, 2017a). A partir da superação das estruturas monocêntricas por muitas cidades, Whitacker (2017b), caracteriza os formatos: a) policêntrico, onde os núcleos que exercem centralidade intraurbana não concorrem entre si, uma vez que se distinguem em formas, usos e conteúdos; b) multicêntrico, que por sua vez, é aquele onde as áreas de centralidade intraurbana concorrem entre si.

Atualmente, a valorização de determinados espaços não está necessariamente ligada à proximidade dos centros principais nas cidades (ainda que tal lógica não tenha sido superada). Eximir a distinção entre classes é um dos efeitos da chamada autosegregação (CORRÊA, 1989), a partir da ocupação de áreas afastadas na cidade pelas elites locais. Os condomínios residenciais fechados são um exemplo da reprodução dessa lógica habitacional que vem sendo difundida no Brasil, legitimada pelo discurso do medo e da violência urbana, um discurso de insegurança (SPOSITO; GÓES, 2017).

O conjunto dessas configurações marcam a passagem de uma lógica que antes era predominantemente (até exclusivamente) centro – periférica a uma lógica socioespacial fragmentária (LEGROUX, 2021). Isso significa que as relações entre os cidadãos e os espaços urbanos que frequentam, assim como as características e movimentos ligados à produção do espaço urbano não podem ser explicadas apenas a partir de relações que vão do centro as áreas periféricas da cidade ou vice-versa; tais limites foram extrapolados.

No nível do sujeito e pensando na cidade contemporânea, mesmo que no âmbito das práticas cotidianas os cidadãos sejam agentes produtores do espaço, a cidade assume suas formas e se (re)funcionaliza em conformidade com as coalizões de interesses daqueles agentes que reproduzem instrumentos de acumulação e dos agentes anti-hegemônicos. Nesse momento de aceleração contemporânea (SANTOS, 1993), o panóptico (FOUCAULT, 1999) nunca esteve tão integrado ao cotidiano das pessoas e a capilaridade e a velocidade em que a informação se difunde (ainda que de maneira desigual) cria a sensação de banalidade em muitos casos. Somos bombardeados constantemente com campanhas de *marketing* de diferentes formas de consumo que buscam criar a excitação e o desejo por mercadorias que seriam teoricamente essenciais a cada estilo de vida, enquanto o poder de consumo em todas as esferas seria a principal maneira de distinguir os sujeitos no espaço.

Somos identificados por algoritmos digitais e em nossa imersão nos espaços virtuais apresentados apenas àquilo que nos interessa, na mesma medida em que se difundem as principais ideologias de massa, preparadas para um grupo social, em um processo de alienação constante. É nesse sentido que são difundidos e vigoram na sociedade da pós-modernidade os ideais da individualidade, da meritocracia, do sujeito empresário, sendo difundidos através das mídias (e espaços digitais), mas compreendidos e reproduzidos pela sociedade, como já indicaram Baumann (2001); Carroll (2001); Han (2015). Essa é apenas uma das maneiras como o mercado exerce o controle sobre a vida (FOUCAULT, 1999); (ARAÚJO, 2009).

Nunes (2019, p. 18) realiza uma discussão sobre o que chamou de “paradigma da casa própria”. O autor explica como as classes dominantes instituem processos alienadores (especialmente pelos meios de comunicação), através da reprodução sistemática e ideológica de uma realidade burguesa que busca preservar as estruturas do poder. Isso implica na constituição de uma ideologia dominante, muito marcada pelo individualismo e pelo consumo, valores que são constantemente reproduzidos e ganham legitimidade pela sua adesão. A construção ideológica

individual não despreza a realidade e as experiências cotidianas, contudo o discurso dominante se apropria dessas experiências em sua construção. Essa é uma das maneiras em que é exercido o controle sobre a vida dos indivíduos pelos agentes hegemônicos, na difusão das ideologias que mascaram a dominação e a subordinação e é aceita pelas diferentes classes, onde até mesmo as reivindicações da classe operária são submetidas à ordem econômica. Vejamos que pouco se fala em coletivismo ou uso coletivo e sim em democratização do acesso, na mesma medida em que a ascensão e distinção social são mensuradas a partir do poder de consumo.

Bonduki (2017, p. 92 - 94) argumenta que existe um interesse do capital em difundir a ideologia da casa própria, pois ela é capaz de “reproduzir os padrões de comportamento moral e cultural burgueses entre os trabalhadores”. Viabilizar o acesso ao imóvel demonstra a ele que o trabalho compensa, gera frutos e dá o valor simbólico de “progresso material”.

Por conseguinte, nosso objeto de reflexão é uma cidade marcada por desigualdades que são expressas em suas formas, ritmos e conteúdos, onde atua uma ideologia difundida entre os cidadãos que privilegia o particular ao coletivo em suas relações. É, portanto, diante do conjunto desses aspectos e suas correlações que conduzimos nossas ponderações sobre a promoção da justiça espacial através da consolidação e efetivação da política urbana habitacional de abrangência regional e até mesmo nacional, tomando como referência as experiências pretéritas brasileiras.

### **3. Considerações sobre a política habitacional no Brasil e a efetivação da justiça socioespacial**

#### *3.1 Primeiro momento: medidas iniciais*

No Brasil, notamos que a intensificação dos processos de urbanização no país aconteceu entre as décadas de 1960 e 1980, quando a população urbana passou a ser predominante em relação à população rural, conforme dados disponíveis pelo IBGE. Atualmente, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2015), 84,72% da população brasileira está concentrada nos espaços urbanos.

Resgatando o histórico da política habitacional, o primeiro programa nacional foi instituído em 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) através do chamado Sistema Financeiro Habitacional, que captava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para financiar a construção de moradias no país. No período anterior, a aquisição de crédito para construção de moradias advinda dos setores públicos eram administradas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que segundo Silva (2014, p. 52) “sempre tiveram uma atuação ambígua na questão habitacional: sendo instituições previdenciárias, a capitalização emergia como objetivo mais importante que provisão de moradia para os trabalhadores de baixa renda”.

Loureiro et al. (2013) argumentam que a estratégia do BNH fracassou, visto que seu objetivo era atingir as classes sociais com mais baixa faixa de renda; todavia, o que se verificou é que em dez anos da vigência do BNH apenas 3% das famílias atingidas pelo programa habitacional recebiam menos de cinco salários mínimos. O autor ainda pontua que o programa apresentou entrelaçamentos com o mercado imobiliário, o que diluiu drasticamente a eficácia do programa no cumprimento de seu objetivo, além de enfatizar a dificuldade na efetivação da política em função de gestões autoritárias e centralizadas. Assim como Loureiro et al. (2013), Bolaffi (1979) destaca como as ações do BNH não tiveram significativa contribuição mediante o problema da moradia para as classes sociais com mais baixa faixa de renda; contudo, o setor da construção civil foi muito beneficiado com uma linha de crédito estável.

Percebe-se que diante das indicações do autor é que a efetivação da política habitacional no Brasil nesse primeiro momento, não atravessou elementos essenciais para sua eficácia e efetivamente promover a justiça socioespacial. O caráter distributivo não foi dedicado ao público idealizado, à distribuição tem pouco potencial afirmativo e tão pouco transformativo, além disso, no governo militar o reconhecimento é suprimido pela ausência de liberdade e o que prevalece é a reprodução da opressão e a dominação. A instituição da política aparece especialmente como uma estratégia para amenizar as pressões da reivindicação popular no início do regime de ditadura militar, organizadas por alguns movimentos sociais em virtude do déficit habitacional nacional. Conforme Bolaffi (1979, p. 47),

[...] tudo indica, portanto, que o “problema da habitação popular”, formulado há mais dez anos e até agora não resolvido, apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural.

Lançando o olhar para a escala regional, houve agentes que emergiram das unidades federativas ou conformações regionais em parcerias com a união, para a produção de habitações populares, as companhias habitacionais (COHAB). Um dos modelos muito difundidos era onde ocorria a construção de centenas ou milhares de moradias de padrão básico, com dois dormitórios e um banheiro, em terrenos de aproximados 60m<sup>2</sup> (45m<sup>2</sup> de construção), sem muros, sem pavimentação externa, sem calçamento, isso conformado em novos bairros que ficaram conhecidos como conjuntos habitacionais, onde os imóveis possuíam parcelas de baixo custo em financiamentos de até 20 anos.

Reconhece-se como o programa foi capaz de atingir o público alvo, demonstrando-se importante para muitas famílias que obtiveram o acesso à moradia. Também é importante destacar que a descentralização da política representa um avanço em virtude da democratização na tomada de decisão para sua melhor aplicação, visto a abrangência de atributos que se diversificam entre as regiões. Bonduki (2008) lançou sua crítica ao BNH no sentido de que o erro das políticas nacionais era sua indiferença à diversidade nacional, reproduzindo de maneira exaustiva modelos padronizados. Contudo, Namur (2004) explica que, na maioria dos casos, essas habitações se localizavam em descontinuidade da malha urbana, implicando diretamente na dificuldade de acessibilidade dos cidadãos. Silva (2014, p. 43) afirma que “[...] a construção de conjuntos habitacionais desvinculados da malha urbana, ou sem acesso a saneamento e transporte é uma das consequências da falta de coordenação entre o planejamento do território e o planejamento das políticas públicas”.

O direito à moradia estabelecido na Constituição da república brasileira foi fixado na emenda constitucional nº 26 de 2000, presente no Art. 6 entre os direitos sociais essenciais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social [...]” (SENADO FEDERAL, 2014). A criação de mecanismos que auxiliem na efetivação, para que o acesso se concretize e o direito seja exercido, compete essencialmente à máquina pública, a união, as unidades federativas e os municípios, mesmo que não esteja restrita a ela a política pública que é a principal ferramenta para tal.

No Brasil, tanto a produção de cidades como a produção de moradias estão associadas às questões que permeiam a renda fundiária. A edificação de empreendimentos de qualquer natureza destinados ao mercado, em teoria, deve estar a cargo do capital incorporador, conforme a lei nº 4.591 de 1964. Tal política estabelece não só o mecanismo necessário para condicionar a produção de moradias aos capitais privados, mas também impõe certas diretrizes que devem garantir maior segurança quanto às estruturas gerais das edificações. Ainda assim, quando observamos a realidade, nos deparamos com inúmeros imóveis irregulares sob diferentes circunstâncias (BRASIL, 1964, *online*).

Harvey (2013) evoca questões fundamentais acerca da renda da terra, uma vez que seu valor não está necessariamente ligado à aplicação do trabalho. Trata-se de uma superfície tangível que

mesmo em seu estado natural, livre de antropomorfizações, possui valor para venda. Isso é o que o autor chama de renda absoluta, um valor atribuído em função de sua simples existência (o preço vem a depender de um conjunto de elementos da terra e seu entorno, além das expectativas do mercado em cada local) e por ser propriedade de alguma pessoa ou empresa.

A extração de renda da terra ainda ocorre de outras duas formas: a) a renda monopolista, segundo a qual a propriedade, a terra, apresenta uma singularidade em seus atributos naturais ou seus fatores de produção, isso permite ao proprietário auferir rendas de monopólio, desde que exista demanda para seu produto; b) a renda diferencial que aparece de duas formas (chamadas de renda diferencial 1 e 2), em que na primeira os atributos ambientais e as infraestruturas presentes no terreno e no entorno conferem (acrescem) o valor da renda, enquanto na segunda o capital é aplicado na terra, transformando as características ambientais conforme o interesse do responsável com a finalidade de aumentar a lucratividade na extração da renda da terra (HARVEY, 2013).

Campos (1989) explica algumas das relações dentro dos processos de valorização da terra pelo capital incorporador na obtenção de renda diferencial 2 (ainda que o autor volte seu olhar aos processos de verticalização na metrópole - suas ponderações são relevantes). Ele aponta que o valor da terra se dá em conformidade aos totais de capital incorporado, além das condições e infraestruturas presentes no entorno. Os agentes incorporadores estabelecem uma renda virtual e quando a renda real se aproxima de tal, o capital incorporador se move para outros espaços. Este processo é o que o autor chama de ciclo de vida das áreas urbanas.

As considerações de Harvey (2013) vão ao encontro de Campos (1989), mas também Smolka (1987) quando afirma que a renda da terra coordena o capital no espaço. Conforme Campos (1989, p. 50), o capital incorporador orquestra a produção capitalista de moradias e não apenas, mas também, as várias frações de capitais envolvidos no processo produtivo em variados setores do circuito imobiliário. Ele ainda ressalta que o capital incorporador assume as quatro formas de obtenção de excedentes nesse circuito, através dos ganhos industriais, comerciais, financeiros e fundiários. Smolka (1987, p. 47) o descreve enquanto “[...] aquele que desenvolve o espaço geográfico organizando os investimentos privados no ambiente construído”.

### *3.2 Segundo momento: entre a década de 1990 até o Programa Minha Casa Minha Vida*

Segundo Maricato (2006) e Silva (2014), após a extinção do BNH e a institucionalização de sua sucessora, a Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986, houve um período de descontinuidade e completa desarticulação das políticas habitacionais no país: “desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta” (MARICATO, 2006, p. 214).

No governo do presidente Itamar Franco (1993 – 1994) surgiram programas que buscavam integrar a ação entre o ente federal, suas unidades e municípios, quais foram: Programa Habitar Brasil (voltado às cidades com mais de 50 mil habitantes) e o Programa Morar Município (cidades de menor porte). Para acessar o programa as autoridades locais deveriam constituir um conselho, bem como dedicar um percentual dos investimentos a um fundo monetário (entre 10% e 20%). Houve algumas reestruturações ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) mas enfatizamos sua continuidade, bem como a expansão das linhas de crédito, especialmente pela criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997 com mecanismos que possibilitaram uma articulação entre as operações imobiliárias e os mercados de capitais (capital financeiro), redesenhando a natureza do crédito imobiliário para a construção de moradias no país.

Segundo Maricato (2006), o Ministério das Cidades instituído ao longo do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) apresentava sua estrutura voltada a três problemas sociais que se

manifestavam com intensidade na cidade: a moradia, o saneamento e a mobilidade. Contudo, Maricato (2011) e Silva (2014) revelam grandes limitadores às ações do ministério como restrições orçamentárias muito rígidas e contingenciamentos dos recursos disponíveis; além disso, em virtude da produção de moradias demandar terra urbana, regulamentação, subsídios e financiamentos para produção e venda, sua conexão com a política econômica levou a coalizões de forças ao disputar investimentos com capital financeiro.

No entanto, foi um conjunto de políticas que surgiram ao longo da década de 2000 que tornou possível o estabelecimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, como o Fundo Nacional de Habitação (2005), o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) de 2007; além disso, a política contava com a capilaridade da Caixa Econômica Federal. Foi um dos maiores programas voltados à construção de habitações da América Latina, que consistia no oferecimento de subsídio e crédito para o financiamento e aquisição (ou construção) do primeiro imóvel em diferentes modalidades de acordo com as faixas de renda. Assim, existiram, voltadas aos espaços urbanos, as modalidades faixa 1; faixa 1,5; faixa 2; faixa 3, conforme observamos no quadro 1, além da modalidade entidades.

### Quadro 1. Concessão de benefícios pelo Minha Casa Minha Vida por faixa de renda

Características	Faixa do MCMV	Renda Familiar Mensal
Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pagos em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00 sem juros;	Faixa 1	até R\$ 1.800,00
Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano;	Faixa 1,5	até R\$ 2.600,00
Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com de 6% a 7% ao ano;	Faixa 2	até R\$ 4.000,00
8,16% de juros ao ano.	Faixa 3	até R\$ 9.000,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional.

O PMCMV, em muitos sentidos, revolucionou a produção de moradias a partir da oferta de crédito para diferentes modalidades, atingindo variadas parcelas da população cuja renda familiar não fosse superior a R\$ 9.000,00. No caso da modalidade faixa 1, ou seja, famílias cujas rendas não eram superior a R\$ 1.800,00 era oferecido até 90% de subsídio oriundos do Orçamento da União. Entre o ano de 2009 e 2019, foram entregues mais de 4,3 milhões de unidades habitacionais, de acordo com Abe e Lima (2019), e isso era favorecido por uma relação direta entre as instituições de esfera federal e local bem como a autonomia dos agentes locais envolvidos, de modo que existia uma articulação eficiente entre os mecanismos políticos.

A modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) era destinada especialmente aos movimentos sociais que reclamavam a intervenção do Estado em favor do direito à moradia, criado como apêndice da proposta principal, fruto da reivindicação dos movimentos populares e estabelecido na Resolução nº 141 de 2009, para utilização de recursos da União através do PMCMV, para provisão de moradias às famílias de baixa renda organizadas em entidades sem fins lucrativos. Esse modelo de moradia é muito marcado pela autogestão, sendo a propriedade da terra é atribuída a uma entidade, enquanto as famílias recebem a propriedade dos imóveis.

A autogestão e o coletivismo são movimentos que caminham entre as estratégias para emancipação dos cidadãos, e o reconhecimento de sua posição na sociedade a fim de defender seus interesses, para além das ideologias empregadas pelos agentes capitalistas que promovem sua opressão e dominação. Trata-se de um formato habitacional que rompe com os principais modelos hegemônicos; contudo, não ignoramos certas problemáticas que decorrem da coalizão de interesses entre as entidades organizadoras (EO) e os agentes hegemônicos. Teixeira (2017, p. 26) argumenta como as EO se tornaram reféns nesse processo de produção habitacional, apelidado por alguns movimentos como “barriga de aluguel”, uma vez que a entidade desprovida do recurso e capacitação técnica para elaboração do empreendimento precisa realizar a

contratação de uma incorporadora, mas o risco final da obra recai sobre a entidade organizadora: “se a construtora abandonar a obra, a responsabilidade é da EO, não da empresa contratada e nem da Caixa”, e esse foi um dos motivos que levou a descontinuidade da modalidade.

Sobre o conjunto de políticas do PMCMV enquanto uma ferramenta que contribui com a justiça socioespacial, destacamos algumas análises. Percebemos o caráter da distribuição afirmativa com subsídios expressivos e taxa de juros baixa, possibilitando a aquisição de imóveis por muitas famílias vítimas do déficit habitacional. Ainda assim, o elemento de distinção social se mantém enquanto uma forma de reprodução de valores através da habitação em função da localidade, infraestrutura de mobilidade e saneamento, presença de superfícies de consumo, oferta de serviços e de empregos, entre outros. A implantação da política habitacional sofre com as implicações práticas decorrentes da teoria da renda da terra de Harvey (2013), coordenando os investimentos de capital sobre na produção e organização do espaço. Assim são determinadas as localizações para instalação dos empreendimentos destinados a cada segmento social, enquanto a formação de parcerias com as incorporadoras lhes garantem uma fonte de investimento constante e confiável.

Nesse processo, a capacitação é subestimada visto que os cidadãos de classes sociais mais vulneráveis são reposicionados, normalmente distanciados e situados áreas de menor prestígio social, baixa valorização no preço da terra (em relação à cidade, ausência de ofertas de superfícies de consumo, serviços e equipamentos públicos e de lazer, distantes do local de trabalho), acarretando na efetiva redução da acessibilidade aos espaços urbanos e implicando em segregação socioespacial.

É diante dessa condição que a política habitacional precisa se aliar a outras políticas de desenvolvimento territorial, capacitando as áreas de instalação dos empreendimentos, por exemplo, a partir de infraestruturas e redes de mobilidade, facilitando o acesso aos elementos essenciais à vida cotidiana e integrando o território independente das áreas ocupadas.

Ademais, a distinção entre as classes sociais a partir da questão da moradia (e não apenas) pode ser entendida como um mecanismo de reprodução da dominação e da opressão, na medida em que a segregação compromete o direito ao acesso efetivo a cidade, assim como quando determina os espaços que tem ou não tem valor agregado e prestígio social criando inclusive, estigmas sobre o espaço. Conforme Elorza (2019, p. 95):

O bairro estigmatizado degrada simbolicamente os que habitam, os quais fazem o mesmo com ele; a estigmatização territorial reforça o “encadeamento ao lugar” das classes com menos capital e as amarra nas piores áreas da cidade. Dessa forma, a estigmatização representa uma força ativa de segregação que exerce uma exclusão material e simbólica dos habitantes dos bairros com mal prestígio, e representam barreiras reais nas possibilidades de acesso a serviços, bens e recurso, o que significa, um processo de deterioração das condições de vida de sua população.

Carvalho e Góes (2021, p. 172) apontam relações entre o PMCMV e os capitais incorporadores e imobiliários. Utilizando a análise qualitativa as autoras demonstram as implicações para os sujeitos situados em conjuntos habitacionais do programa nas áreas periféricas de uma cidade média. Sobressaem-se entre os relatos a problemática da mobilidade e da acessibilidade que leva à estigmatização dos residentes, uma vez que sua acessibilidade é limitada (com poucas linhas de transporte coletivo) e a necessidade de mais de uma linha de ônibus, ou mais de um modal para chegar ao destino, acarreta em maiores dificuldade encontrar empregos, além dos estigmas que são construídos sobre o territórios e os residentes. Ainda com os aplicativos de transporte, verificamos as ideias de Jouffe (2010, p. 48), sobre um falso poder de escolha para se deslocar (exercer o direito ao acesso) que na medida em que satisfaz o usuário e cria a sensação de independência também o constringe.

Carvalho e Góes (2021, p. 177 - 179) argumentam que as tentativas de mitigar as problemáticas nos conjuntos habitacionais de maneira imediata, ocorrem em vias do mercado, através de

iniciativas privadas e pautadas especialmente em práticas individuais, enaltecendo a preponderância da lógica neoliberal, assim como desmobilizando os movimentos que reivindicam ações transformativas. De acordo com as autoras, isso ocorre em função dos cidadãos acreditarem que não vale o esforço de se mobilizar, pois o processo é lento e burocrático.

### *3.3 Terceiro momento: considerações sobre os avanços neoliberais*

Os dados do regime de propriedade da habitação no país revelam que 78% são de imóveis particulares permanentes quitados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Podemos confrontar esse fato com a ideologia de individualismo muito característica do regime de acumulação flexível, bem como o ideal de aquisição da casa própria enquanto uma garantia de um lugar para o indivíduo e a família morarem, a segurança da habitação ainda que isso signifique estar em descontinuidade da malha urbana, conseqüentemente dos espaços (de lazer, consumo, trabalho, etc) que a cidade oferece. Mesmo no PMCMV vimos essa lógica ser reproduzida em decorrência dos interesses dos capitais incorporadores e agentes imobiliários, preservando as estruturas que criam desigualdades na produção do espaço urbano.

O processo de produção de moradias também pode ser compreendido dentro da proposta de Logan e Moloch (1987) sobre a cidade como uma “máquina de crescimento”, especialmente em função da reprodução das lógicas de extração de rendas fundiárias, uma vez que a terra urbana se torna um dos principais objetos para acumulação de capital, mediante inclusive, a coalizão de forças entre os interesses do capital incorporador, agentes imobiliários, agentes públicos e entidades. Em concomitância, destacamos os apontamentos de Carvalho e Góes (2021) sobre como os agentes incorporadores adotam estratégias para superar os limites impostos por determinadas regulações sobre a construção de moradias, ressaltando a subordinação da política pública aos agentes incorporadores e sua capacidade de coordenar a produção do espaço.

Entretanto, seria um equívoco desprezar a importância de tal política para o país no que compete a questão habitacional, pois apesar das negativas, em muitos sentidos as ações conduzidas pelo PMCMV contribuíram com a democratização do acesso à casa própria entre as famílias em situação de vulnerabilidade e entre as classes médias, especialmente devido ao acesso ao crédito imobiliário.

Ao longo do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022) houve um avanço das políticas neoliberais. O PMCMV foi descontinuado e foi instituído o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em 2021. Verificamos que o PCVA se aproveita das estruturas preexistentes do PMCMV, e fica evidente um estreitamento no acesso à política pública em decorrência das restrições ao acesso ao crédito imobiliário e subsídios para as classes sociais de menor faixa de renda, durante a ocorrência de uma crise sanitária global (Covid-19). Houve uma generalização entre as modalidades faixa 1 e faixa 1,5 agora denominada “urbano 1”, e os subsídios que chegavam a 90% no faixa 1 agora estavam restritos a um teto de R\$ 47.500,00, valor que era oferecido ao PMCMV faixa 1,5 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2022). Inobstante, a medida ainda restringe o acesso ao programa às famílias com faixa de renda acima de R\$ 8.000,00, mil reais a menos que o PMCMV.

Em consequência, a habitação social é deixada de lado, a política valoriza os interesses do mercado imobiliário e do capital incorporador, na medida em que restringe o acesso das classes sociais de menor faixa de renda à moradia. Desse modo, o programa se volta a uma classe média emergente, oferece subsídios e ofertas de crédito mais baixas, enquanto exigem maiores entradas. Logo, o PCVA representa um retrocesso em relação ao anterior e caminha no sentido contrário à promoção da justiça socioespacial.

#### 4. Considerações Finais

Verificamos, ao longo do texto, como a consolidação das políticas habitacionais urbanas, apesar de possuírem diferentes arranjos e reconhecermos sua importância no que compete à democratização do acesso à casa própria, se mantêm subordinadas às lógicas de expansão e acumulação capitalista, perpetuando a conformação de espaços que expressam as desigualdades, (re)afirmando e dando novos moldes aos processos de diferenciação e segregação socioespacial. Assim se consolidam cidades em que as classes sociais passam a se relacionar cada vez menos buscando a distinção social, ideologia que atende aos interesses do capital e é difundida constantemente através dos meios de comunicação.

Quando pensamos em estabelecer um conjunto de diretrizes que sejam capazes de constituir uma política urbana habitacional capaz de promover a justiça, verificamos que esta é uma tarefa complexa e que deve se adequar aos aspectos locais e regionais. Contudo, como enfatizamos ao longo da exposição, é quase inevitável um embate de forças entre as reivindicações sociais, aquilo que é necessário, mas também é de direito, contra os principais agentes hegemônicos. A título de exemplo: produção de habitação de interesse social contra interesses do capital imobiliário.

Então como podemos enfrentar tais forças nessas coalizões entre os agentes hegemônicos e anti-hegemônicos? A população tem a capacidade de se articular para reivindicar seus interesses, neste caso a habitação. O engajamento entre as entidades, movimentos sociais, cooperativas, consórcios, comitês locais etc., deve reunir forças para reclamar suas propostas mediante processos legais, exercendo pressão sobre os poderes públicos para garantia dos direitos essenciais apesar dos embates.

Outrossim, o Estado precisa ter papel ativo enquanto mediador na promoção da moradia com justiça socioespacial, ou seja: a) é preciso (tentar) promover a redistribuição das riquezas através de programas que atendam ou ofereçam subsídios efetivos a fim de não comprometer a renda total das classes sociais mais vulneráveis no que compete a habitação; b) a capacitação das áreas para as demandas da vida social, logo a política deve garantir que os empreendimentos habitacionais não estejam desconexos do que a cidade oferece, acesso à superfícies de consumo e serviços, equipamentos públicos de assistência social, educação, saúde, bem como a presença de redes de mobilidade; c) o enfrentamento às formas de opressão, pois a política não pode ser vertical e impor as demandas do mercado sobre a questão habitacional, tampouco atuar como um mecanismo que reforce a estigmatização; d) a emancipação dos cidadãos diante da sua condição a fim de transformá-lo gradativamente em um agente produtor do espaço por meio de gestões participativas, com a garantia da existência de canais de comunicação eficientes entre os agentes envolvidos em cada empreendimento.

Portanto, o que verificamos é que existem possibilidades para a elaboração de políticas habitacionais urbanas de larga abrangência territorial que efetivamente atuem a favor da justiça socioespacial. Contudo, isso envolve grandes esforços entre todos os segmentos da população, os poderes públicos e privados, não desprezando o papel da sociedade nesse processo que deve buscar ser participativa. São necessárias, também, mudanças de atitudes no nível pessoal, mais voltadas ao coletivismo e ao bem estar comum.

#### 5. Bibliografia

ABE, Maria Carolina; LIMA, Suellen. **Minha Casa Minha vida perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras**. UOL Economia, agosto de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover> Acesso em: 10 de dezembro de 2022.

ARAÚJO, Inês Lacerda. Foucault, para além de “Vigiar e punir”. **Revista de Filosofia Aurora**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, v. 21, n. 28, p. 39-58, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2001.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: [MARICATO, Ermínia]. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista arq. Urb.** São Paulo: USP – Butantan, n. 1, 2008, p. 70-104.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Casa Civil**. 1964. L4591/1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 28 de novembro de 2022.

BRASIL. Resolução nº 141 de 10 de junho de 2009. Regulamenta a utilização de recursos da União criando o programa habitacional popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida. **Ministério das Cidades**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/124929418-Ministerio-das-cidades-conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social-resolucao-no-141-de-10-de-junho-de-2009.html>. Acesso em: 07 de janeiro de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021. Institui o programa Casa Verde e Amarela. **Secretaria Geral**. Brasília, 2021. L14118/2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm). Acesso em: 07 de janeiro de 2023.

CAMPOS, Pedro Abramo. **A dinâmica imobiliária. Elementos para o entendimento da espacialidade urbana**. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano III, n. especial, dez. 1989. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989. pp. 47-70.

CARROLL, Lewis. Individualidade. In: BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2001, p. 53 – 87.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CARVALHO, Viviane Fernanda de Oliveira; GÓES, Eda Maria. Práticas espaciais de moradores de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Presidente Prudente (SP – Brasil): no limiar entre o individual e o coletivo. In: MELAZZO, Everaldo dos Santos; BELLET, Carmen.; CALIXTO, Maria José Martinelli da Silva (org.). *Entre escalas, processos e formas: produção e consumo nas cidades ibero-americanas*. Curitiba: Appris, 2021, p.167-180.

ELORZA, Ana. Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. **Eure**, vol. 45, n.135, 2019, p. 91-109.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRASER, Nancy. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation. **Tanner lectures on Human Values**. Califórnia: Stanford University – WZB Discussion paper, n. FS I 98 - 108, 1996, 68p.

FRASER, Nancy. Justice sociale, redistribution et reconnaissance. **Revue du MAUSS**. Paris: Mouvement Anti-Utilitariste en Sciences Sociales, v. 23, n. 1, 2004, p. 152-164.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Componentes do déficit habitacional municipal no Brasil: regime de propriedade**. Referência 2010. Belo Horizonte: Fundação João Pineiro, 2013.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**; tradução de Ennio Paulo Giachini. Petropolis: Vozes, 2015.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Oxford: Basil Blackwell. Reimpressão, 1993.

HARVEY, David. A teoria da renda. In: *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo Ed, 2013. pp. 488 – 546.

IBGE. **População Rural e Urbana**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20áreas%20rurais.07%20de%20janeiro%20de%202023>.

JOUFFE, Yves. Contra o direito à cidade acessível. Perversidade de uma reivindicação consensual. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org). *Cidade para tod@s*. Propostas e experiências pelo direito à cidade. Chile: Habitat International Coalition, 2010, p.43 - 56.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. The city as growth machine. In: *Urban fortunes*. The political economy of place. Berkeley: University of California Press, 2007. pp. 50-98.

LEGROUX, Jean. A lógica urbana fragmentária: delimitar o conceito de fragmentação socioespacial. **Revista Caminhos de Geografia**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, v. 22, n. 81, 2021, p. 235-248.

LEGROUX, Jean. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **GEOUSP**, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 26, n. 1, 2022, 20p.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, 38p.

MARIC, Michel. Égalité et équité: l'enjeu de la liberté Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative. **Revue française d'économie**. Paris: Centre national de la recherche scientifique, v. 11, n. 3, 1996, p. 95-125.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília: IPEA, 2006.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)**. Atualizado em 06 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv#:~:text=Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida%20Urbano&text=->

%20Renda%20até%20R%24%201.800%2C,FAIXA%20%20ou%20FAIXA%203. Acesso em: 07 de janeiro 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Casa Verde e Amarela**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/programa-casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 07/11/2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Casa Verde e Amarela atualiza faixas de renda e reduz juros para financiamento de imóveis**. Atualizado em 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/ultimas-noticias/casa-verde-e-amarela-atualiza-faixas-de-renda-e-reduz-juros-para-financiamento-de-imoveis#:~:text=Até%20setembro%20de%202021%2C%20uma,R%24%2047%2C5%20mil>. Acesso em: 07 de janeiro de 2023.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2014. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 07 de novembro de 2022.

NAMUR, Marly. A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano. **Ambiente Construído**. Porto Alegre: ANTAC, v. 4, n. 1, 2004, p. 55-66.

NUNES, Marcos Onofre Torres. **O paradigma da casa própria e a política habitacional nos Estados Unidos**. Monografia de bacharelado – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

RAWLS, John. A theory of justice (1971). In: [SHER, George]. *Ethics: essencial readings in the moral theory*. New York: Routledge, 2012, p. 387 – 402.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida; SCARLATO, Francisco Capuano; ARROYO, Mônica (org.) *O Novo Mapa do Mundo: Fim de Século e Globalização*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Secretaria de Edições e Publicações, 2014.

SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação**: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**: ensaios. São Paulo: Editora Brasiliense, 4ª edição, 1977.

SMOLKA, Martin O. **O capital incorporador e seus movimentos de valorização**. Cadernos IPPUR/UFRJ, ano II, n.1, jan/abr. 1987. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987. pp. 41-78.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Dá segregação a fragmentação socioespacial**. In: *Espaços fechados e cidades: Insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Fragmentação socioespacial**. *Mercator*. Fortaleza: v. 19, 2020, 17p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Multi (poli) centralidade urbana. In: [SPOSITO, Eliseu Savério; NETO, João Lima Sant'Anna]. *Uma Geografia em Movimento*. São Paulo: Expressão Popular, p. 199 - 228, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

STOTZ, Eduardo; NATAL, Jorge. Cidade e capitalismo centrais em tempos de 'globalização' – uma contribuição à crítica da barbárie urbana em processo. In: [NATAL, Jorge; STOTZ, Eduardo; COSTA, Daniel; MIRANDA, Daniel] *Cidades e capitalismo: a barbárie urbana contemporânea em diferentes espaços*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 23-46.

TEIXEIRA, Catharina Christina. A autogestão na era das políticas neoliberais: a experiência com o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. **e-Metrópolis**. São Paulo: n. 32, ano 9, 2018, p. 19 – 28.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília: v. 28, n. 1, 2013, 20p.

WHITACKER, Arthur Magon. Centro da Cidade, Centralidade Intraurbana e Cidades Médias. In: MAIA, Doralice Sátyro Maia; SILVA, William Ribeiro; WHITACKER, Arthur Magon. *Centro e Centralidade em Cidades Médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017a, p. 149 -178.

WHITACKER, Arthur Magon. Centro da cidade: consolidação e expansão. In: MAIA, Doralice Sátyro Maia; SILVA, William Ribeiro; WHITACKER, Arthur Magon. *Centro e Centralidade em Cidades Médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017b, p. 179 – 198.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of difference**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.