

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



Pensar políticas urbanas e regionais no Brasil: Habitação e justiça socioespacial¹

Renata Cristina Rizzon

Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT Unesp)

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. Considerando a complexidade de idealização e implementação de políticas públicas voltadas para a habitação, o objetivo deste artigo é o de debater e demonstrar os contrastes entre as diferentes formas de habitar, apontando seus contrastes, sob três diferentes perspectivas – as Community Land Trusts (CLT), instituídas nos Estados Unidos, e as habitações populares no Brasil e no México, constituídas de parcerias público-privadas. Ao debater de forma crítica as diferentes formas de se residir nas cidades, elencamos seus limites e possibilidades, por meio de revisão bibliográfica de artigos que contribuíram para o debate do tema. Deste modo, ancorando-nos na noção de justiça socioespacial e do direito à cidade, elencamos, como principais resultados, metodologias e diretrizes para se pensar a construção da política urbana e regional no Brasil, a partir das escala do cotidiano, municipal e regional.

Palavras-chave: Políticas públicas; Justiça socioespacial; Habitação popular; Community Land Trusts.

Thinking about urban and regional policies in Brazil: Housing and socio-spatial justice

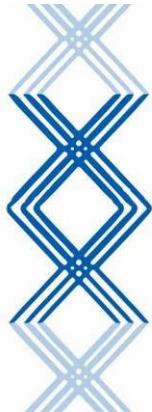
Abstract. Considering the complexity of idealizing and implementing public policies aimed at housing, the objective of this article is to discuss and demonstrate the contrasts between the different ways of living, pointing out their contrasts, from three different perspectives – the Community Land Trusts (CLT), in the United States and popular housing in Brazil and Mexico, made up of public-private partnerships. By critically debating the different ways of living in cities, we list their limits and possibilities, through a bibliographical review of articles that contributed to the debate on the subject. Thus, anchoring ourselves in the notion of socio-spatial justice and the right to the city, we list, as main results, methodologies and guidelines to think about the construction of urban and regional policy in Brazil, from the scale of everyday life, municipal and regional.

Keywords: Public policy; Socio-spatial justice; popular housing; Community Land Trusts.

Pensando en políticas urbanas y regionales em Brasil: Vivienda y justicia socioespacial

Resumen. Considerando la complejidad de idealizar e implementar políticas públicas dirigidas a la vivienda, el objetivo de este artículo es discutir y demostrar los contrastes entre las diferentes formas de habitar, señalando sus contrastes, desde tres perspectivas diferentes: los Community Land Trusts (CLT), instituida en Estados Unidos, y vivienda popular en Brasil y México, conformada por asociaciones público-privadas. Al debatir críticamente las diferentes formas de vivir en las ciudades, enumeramos sus límites y posibilidades, a través de una revisión bibliográfica de artículos que contribuyeron al debate sobre el tema. Así, anclados en la noción de justicia socioespacial y el derecho a la ciudad, enumeramos, como principales resultados, metodologías y orientaciones para pensar la construcción de la política urbana y regional en Brasil, a partir de la escala de lo cotidiano, municipal y regionales.

¹ Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Processo nº 2022/01540-8.



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



Palabras clave: Políticas públicas; justicia socioespacial; vivienda popular; Community Land Trusts.

1. Introdução

As políticas públicas urbanas, voltadas à dimensão do habitar, são consideradas complexas, ao passo que partem de diferentes formações socioespaciais e delimitadas sob os aspectos político-jurídicos de onde se parte, deve nos apontar construções críticas, com vistas ao direito à cidade, à justiça espacial e a uma série de elementos que não considerem apenas o aspecto monofuncional da habitação.

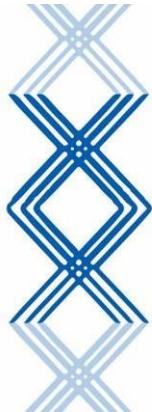
Propõe-se, então, a debater de forma crítica as políticas habitacionais – sejam elas promovidas pelo Estado e parcerias público-privadas, sejam elas advindas de organizações não-governamentais – dissertando, de forma minuciosa, aspectos relacionados às habitações para populações de menores estratos socioeconômicos. Elas fazem parte da produção do espaço urbano em larga escala – cada qual com suas particularidades -, e que contribuem, apesar de positivas, para a manutenção das desigualdades e injustiças socioespaciais, sob o neoliberalismo vigente.

Com o tema proposto de se refletir acerca de metodologias e diretrizes para uma política urbana e regional no Brasil, buscamos debater criticamente as políticas habitacionais, de três diferentes países – Brasil, México e Estados Unidos -, para que se possam inferir seus benefícios e barreiras, sejam elas de consolidação, como é o caso dos *Community Land Trusts (CLT)*, sejam elas de manutenção e/ou melhorias a médio e longo prazo.

A primeira parte do artigoⁱ, intitulada *Políticas urbanas e habitação: limites e possibilidades de implementação*, dedica-se a delinear limites e possibilidades de diretrizes para a discussão das políticas urbanas no Brasil, utilizando-se, para isso, o tamanho populacional das cidades da América do Sul (MOURA, 2016), direcionado a necessidade da discussão acerca da demanda por moradia e a necessidade de discuti-la em consonância com o conceito de justiça socioespacial (LEGROUX, 2022).

O tópico seguinte, intitulado *Estados unidos e o caso das Community Land Trusts (CLT)*, nos traz a perspectiva de um modelo de habitação, inicialmente concebido nos Estados Unidos, e posteriormente especializado em outros países, a fim de demonstrar um modo autônomo e biopotente de se morar e residir nas cidades, demonstrando, mais uma vez, seus limites e possibilidades, a depender do recorte espacial. O modelo demonstrará inspiração para um modo de residir mais autônomo, para os cidadãos, e que envolva participação ativa da comunidade.

Como penúltimo tópico, brevemente comparamos o modelo habitacional do Brasil e México – as habitações de interesse popular – que buscam demonstrar o contraste entre diferentes modos de residir, a insuficiência do Estado no que tange à equipamentos e infraestrutura, por exemplo, e os avanços conquistados pelos cidadãos, embora tal lacuna exista, desde a construção das habitações. Tanto o caso dos Estados Unidos, como o do México e Brasil, busca, no texto, apontar contrastes existentes nas diferentes formas de morar, e que podem nos auxiliar em debates e



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



reflexões acerca do direito à cidade e da justiça socioespacial, particularmente, no Brasil.

Por isso, parte-se do que foi debatido, em termos de revisão bibliográfica, para apontar, nas considerações finais *Metodologias e diretrizes para a construção da política urbana e regional no Brasil*, com enfoque na habitação e com vistas a superar, por parte do Estado, a idealização de projetos habitacionais de aspecto monofuncional, e que promova uma gestão mais autônoma aos cidadãos, com relação ao local de moradia e seu entorno. Deste modo, elencamos diretrizes de diferentes escalas – a nacional, a municipal e a do cotidiano -, e que contribuem para a implementação e/ou manutenção de políticas urbanas e regionais.

1. Procedimentos metodológicos

Para a proposta em questão, realizou-se a revisão bibliográfica minuciosa da bibliografia básica e complementa acerca do tema, com ênfase em Antão e Ribeiro (2019), para debater as *Community Land Trusts (CLT)* como instrumento difundido na escala mundial, resistente e biopotente; Basile e Fidalgo (2022), para fins de compreensão da operacionalização das CLT; Legroux (2022), a fim de incorporar o debate acerca da justiça espacial na cidade e, Janoschka e Arreortua (2017), a fim de compreender a realidade latino-americana, especificamente na Cidade do México, e compará-la com a do Brasil; finalmente, Moura (2016), a fim de iniciar debates acerca do urbano, na América do Sul.

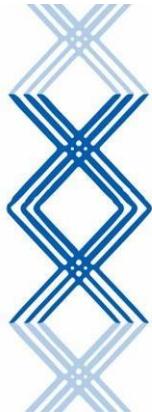
A revisão crítica de tais autores permitiu, ao final, a reflexão acerca de metodologias e diretrizes para se pensar políticas urbanas e regionais no Brasil, delimitando, por fim, seus limites e possibilidades.

2. Políticas urbanas e habitação: limites e possibilidades de implementação

Com vistas a delinear limites e possibilidades de diretrizes para políticas urbanas no Brasil, faz-se necessário, primeiramente, incorporar ao debate o contexto latino-americano em que se encontra o urbano, estruturalmente falando, e após, incrementar o debate mais recente associando sua formação ao conceito de justiça espacial, com o objetivo de que ela esteja presente ao se pensar tais políticas.

Ao propor a implosão-explosão de Lefebvre (1991), para a cidade contemporânea, que possui densa relação umas com as outras, dados os lugares, territórios e escalas, Moura (2016), nos faz questionar acerca da chegada da urbanização planetária da América do Sul. Levando em conta a dimensão territorial brasileira e a sua diversidade escalar, considera-se igualmente a complexidade de interações, de maior abrangência, e que supera a noção de cidade.

Destaca-se a heterogeneidade do padrão de ocupação do território sul-americano, e que existem diferentes tempos de articulação urbana, embora avançada. Ainda,



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



Moura (2016) destaca que a dinâmica recentemente observada nos aponta para um estágio avançado na construção dessa articulação. Em adição, na segunda metade do século XX e primeiras décadas do século XXI, observou-se forte polarização do continente, constituída por São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires (MOURA, 2016, p. 90).

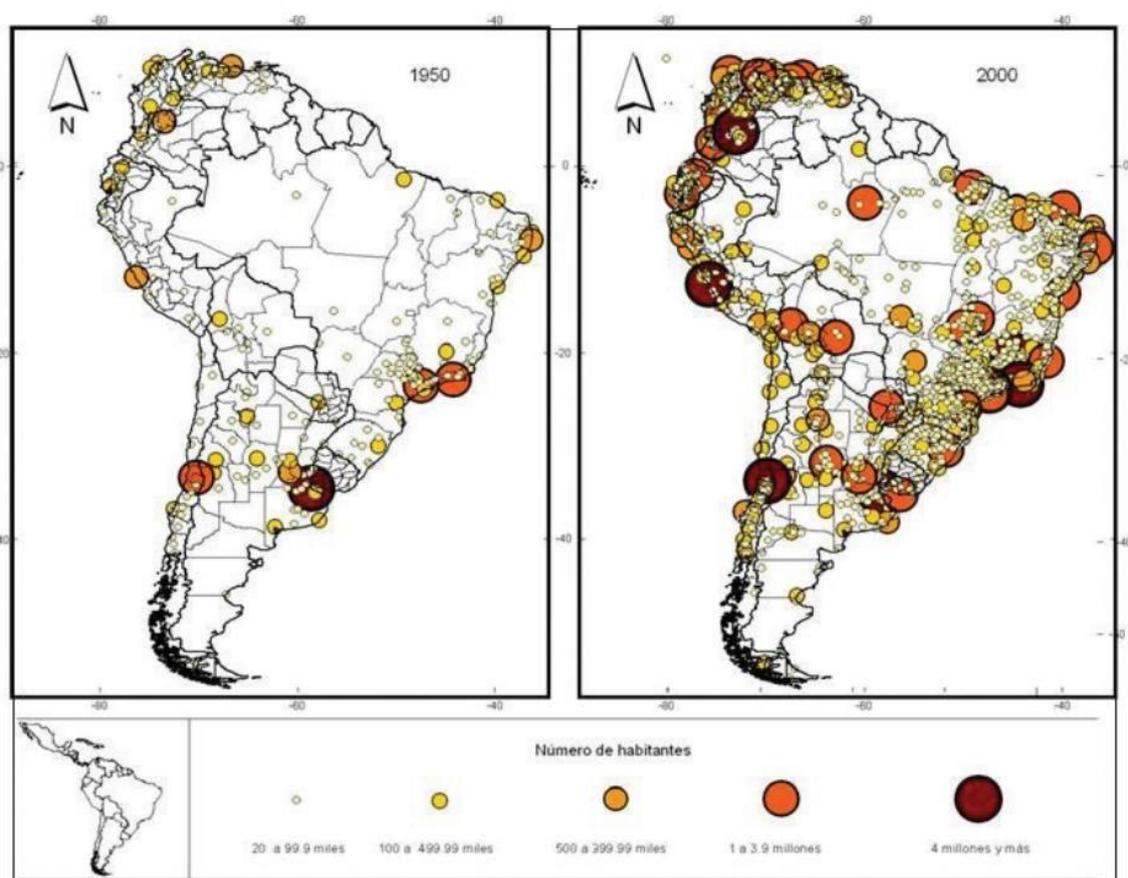
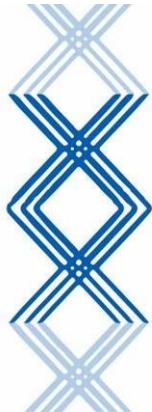


Figura 1. Cidades conforme classe de tamanho populacional América do Sul – 1950 e 2000. (Fonte: MOURA, 2016, p. 92).

Assim, a Figura 1 demonstra, a partir de tal polarização, o crescimento do grau de urbanização latino-americano, que partiu de 42,8%, no ano de 1950, para 83,3% em 2015 (MOURA, 2016). Ainda, ao se considerar, como já mencionado, nas diferentes categorias de cidades e seu papel na hierarquia urbana, prevê-se que

(...) no conjunto do território, as cidades e aglomerações com as taxas mais altas de crescimento estarão situadas nos vetores de desconcentração da atividade industrial ou de expansão da fronteira econômica (MOURA, 2016, p. 94).



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



Ao considerar o aumento populacional, no dado recorte temporal, prevê-se, conseqüentemente, o aumento da demanda habitacional, seja em contextos metropolitanos, como é o caso de São Paulo (Mapa 1), que recebia um grande contingente populacional de outras regiões do Brasil, seja em cidades médias, mais recentemente com o aumento de sua população.

Em escala municipal, versa refletir, portanto e principalmente com relação à população de menor estrato socioeconômico: onde moram? Como moram? Os subsídios estatais, promovidos para os programas habitacionais, em larga escala, alicerçam habitações de interesse popular – em um contexto maior, o Programa Minha Casa Minha Vida, que chegou ao fim, e em um contexto metropolitano, o caso da Companhia Metropolitana de Habitação, especificamente em São Paulo.

Os programas habitacionais, ao longo dos anos, propiciaram habitações com vistas a absorver a demanda populacional, com residências de baixo custo, a custo das periferias das cidades, com aspecto monofuncional do habitar. Ou seja, as dimensões cotidianas que, teoricamente, deveriam ser abraçadas junto à residência – trabalho, lazer, estudo, saúde, consumo e mobilidade -, passar a mostrar-se como dificuldades cotidianas, advindas da barreira espacial do par centro-periferia, comumente atribuído a países como o Brasil.

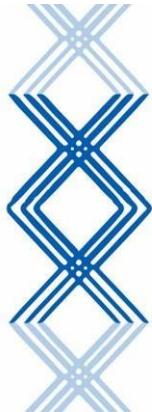
Com o aspecto monofuncional das habitações promovidas pelo Estado, logra refletir sobre que tipo de cotidiano tais cidadãos estariam vivenciando, nos primeiros anos de constituição das habitações, e que tipo de melhorias – como equipamentos e infraestrutura – foram sendo implementados, para suprir as necessidades cotidianas.

Despender horas em transporte público para o deslocamento obrigatório (trabalho); ausentar-se de espaços públicos e diversos na cidade, devido à distância enfrentada; a ausência de espaços culturais, nos novos bairros provindos de políticas habitacionais; ausência de meios de consumo coletivo, comércio e empregos, que passam à informalidade.

Tais características conformam, comumente, as habitações de interesse social, principalmente em contextos metropolitanos, e que retiram dos cidadãos o direito à cidade e o direito de vivenciar todas as dimensões cotidianas, em diferentes usos e apropriações dos espaços da cidade.

Por isso, nos remetemos ao conceito de justiça espacial (LEGROUX, 2022), mobilizados por conceitos e processos atrelados à segregação, diferenciação e fragmentação socioespaciais, mais propriamente adotada pelas noções de Brennetot (2010), citado pelo autor, tendo em vista que, como termo polissêmico, as noções de justiça podem se complementar ou contradizer (LEGROUX, 2022, p. 16). Assim,

Muito mais do que escolher um modelo ou outro – como vimos, existem interpretações da justiça marxistas e liberais, teóricas e processuais, culturalistas e universalistas etc. –, trata-se de defender a ideia de que uma abordagem geográfica deveria explicitar os princípios da justiça a partir dos quais aprecia a realidade e enunciar “racionalmente o conceito de justiça para logo



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



qualificar racionalmente as situações justas ou injustas” (Bret, 2009, p. 17, tradução nossa) (LEGROUX, 2022, p. 17).

Ancoramo-nos, portanto, no conceito de justiça espacial, aliado ao debate crítico acerca das políticas e/ou programas habitacionais, com vistas a revisar três estudos de caso: Brasil, México e Estados Unidos. As semelhanças e diferenças, os limites e possibilidades e as mudanças e permanências, percorridas no texto, contribuirão, ao seu fim, para direcionar metodologias que possam ser capazes de aliar a justiça espacial para a implementação ou manutenção de políticas urbanas e regionais.

3. Estados unidos e o caso das *Community Land Trusts* (CLT)

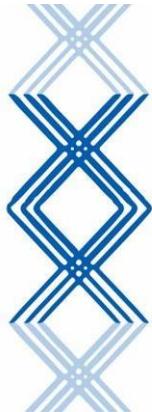
No contexto do Norte Global, as *Community Land Trusts* (CLT) foram implementadas há mais de sessenta anos, e cada vez mais têm se constituindo como instrumento de resistência e biopotência nos modos de residir na cidade, frente ao modelo neoliberal vigente. Embora já tenham sido implementadas em áreas do Sul Global, como é o caso de Porto Rico e Kenya, elas apresentam generalidades e particularidades, se comparados às políticas habitacionais urbanas do Brasil e do México, como veremos a seguir. Implementada como uma resposta aos projetos urbanos neoliberais e com vistas a superar a informalidade urbana das periferias das cidades, as *Community Land Trusts*, nos termos de Basile e Fidalgo (2022, p. 02), são denominadas como:

(...) A type of shared equity ownership. The land is collectively owned and administered by a community-represented non-profit organization, protecting residents from land speculation, gentrification, and displacement. The development of the land is then controlled by a non-profit organization that owns the land and leases it or grants surface rights or other types of leases to residents who own the building (BASILE; FIDALGO, 2022, p. 02).

Diferentemente de políticas habitacionais promovidas pelo Estado ou Governo, as CLT – de complexa tradução para o português - possuem uma implementação contra-hegemônica, ao passo que são administradas por organizações não governamentais, que, voluntariamente, compram e doam terras para os futuros residentes, caracterizados, majoritariamente, por comunidades que se encontram vulneráveis.

Para fins de contextualização, em um cenário de segregação e desigualdade socioespaciais, tal instrumento foi, inicialmente, implementado nos Estados Unidos (EUA), na década de 1960, em áreas rurais, associado aos movimentos de direitos civis de famílias negras que se encontravam vulneráveis. No caso do Estado da Geórgia (EUA), as CLT continuam a função principal de “*priorizar habitações acessíveis e outras atividades, como agricultura, cooperativas de alimentos e oportunidades de emprego*” (EHLENZ; TAYLOR, 2019, *apud* BASILE FIDALGO, 2022, p. 03, *tradução nossa*).

Ao expandir para áreas urbanas e suburbanas, nos anos 1980, o modelo de CLT foi adotado por muitas comunidades e reconhecida como um movimento, inclusive em outros países. Seu funcionamento pode dar-se de diferentes maneiras, uma vez que



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



as elas têm de levar em conta as particularidades político-jurídicas de cada recorte espacial, incluindo igualmente a política de aquisição de terras.

Mas, de que modo ocorre, então, a aquisição de terras para comunidades vulneráveis em áreas urbanas? As características comuns de aquisição, visando a permanência dos sujeitos nas localidades instauradas são: “(i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; (iv) gestão participativa; e (v) ingresso voluntário” (ANTÃO; RIBEIRO; 2019, p. 10).

Como já mencionado, tais atributos dependem da particularidade do recorte, a exemplo dos Estados Unidos (EUA), onde foi primeiramente implementada, em que existe, juridicamente falando, brechas e/ou precedentes judiciais – a denominada *common law* - que permitem seu estabelecimento.

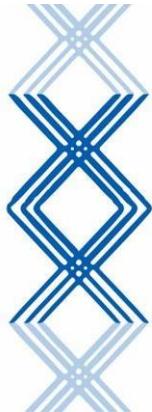
Ainda de acordo com Nascimento Antão e Ribeiro (2019), faz-se importante destacar alguns pontos primordiais para a compreensão da CLT como instrumento, ancorada nas cinco características comuns de aquisição. Com relação à propriedade coletiva da terra, destaca-se que ele é o que vai assegurar a posse de terras, e que passam por uma pessoa jurídica, que se apropria formalmente dos terrenos. Tanto a propriedade coletiva quanto a participação de moradores na gestão de uma CLT fazem valer seu objetivo, já que tal modelo confere a possibilidade de transmissão dos imóveis apenas para pessoas de baixa renda, evitando, assim, a especulação e a expropriação, por exemplo.

Apesar de instituir-se como uma propriedade coletiva da terra, cada moradia possui o formato de apropriação privada – como é o caso das moradias populares no Brasil – já que ela, novamente, assegura a posse por parte dos moradores, evitando a sua expulsão e, no caso dos EUA, por exemplo, a gentrificação a partir de tal processo.

Assim como o formato individual de posse das moradias, as autoras destacam a propriedade privada também de suas construções, fazendo com que o arranjo geral se dê de forma coletiva, mas que a construção das casas fique por conta dos moradores, novamente garantindo seus direitos de posse e de futura venda do imóvel. Em vias jurídicas, aponta-se que existe, ainda na possível venda do imóvel, um cuidado que procura evitar processos especulativos. Assim,

(...) o que pode estar presente – desde que por decisão coletiva dos moradores – é uma limitação relacionada aos compradores desses imóveis, com o objetivo de manter os fins de proteção de determinada comunidade ou determinado grupo social, como o de baixa renda, na área do CLT. Essa limitação ao processo de revenda pode se revelar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis (ANTÃO; RIBEIRO, 2019 *apud* THADEN; LOWE, 2014, p. 10).

A terceira característica geral, que disserta sobre a sustentabilidade, dá atenção à manutenção das CLT, visto que a aquisição de terras, usualmente é realizada por organizações não-governamentais, ou seja, deve existir, para as comunidades, um modo de manterem-se com a ausência de auxílios externos, e que visa a estabilidade das famílias em meio a possíveis crises de diferentes ordens. Nascimento Antão e



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



Ribeiro (2019) apontam para maneiras de manutenção da sustentabilidade, como a instituição de taxas sobre as transações imobiliárias, contribuições periódicas dos moradores, que partam de suas possibilidades individuais, ou a realização de atividades econômicas no próprio CLT, para a arrecadação visando a sua manutenção.

Como penúltima característica comum, destaca-se a importância da gestão participativa na manutenção das *CLT*, e que é realizada em formato tripartite, ou seja, 1/3 de moradores atuando na gestão; 1/3 de técnicos indicados pelos próprios moradores e 1/3 de moradores de bairros vizinhos (ANTÃO; RIBEIRO, 2019, p. 11 *apud* DAVIS; JACOBUS, 2008).

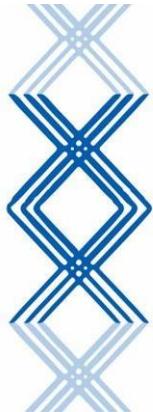
Tal proporção não somente permite a gestão coletiva, de uma comunidade que se faz coletiva, como protagoniza a voz dos moradores na administração e manutenção, e que possuem um importante auxílio técnico na gestão. O incremento de 1/3 de moradores de bairros vizinhos pode promover a coletividade intra-bairro, fazendo com que os sujeitos participem ativamente da comunidade, superando igualmente barreiras estigmatizantes com relação aos moradores das *CLT*.

Finalmente, quando se menciona o ingresso voluntário na gestão desse instrumento, alinha-se aos valores supracitados de sociabilidade e comunhão intra-bairro, ao passo que, ao voluntariar-se, significa implicitamente que aquele sujeito está interessado e preocupado com a sua comunidade e/ou entorno, e que firma, mais uma vez, a dimensão deliberativa e participativa em prol de interesses comuns entre os integrantes.

Os cinco pilares em que se baseiam as *Community Land Trusts*, embora haja particularidades e dificuldades a depender do país onde se instauram, são considerados primordiais para se pensar um modo de residir a cidade com vistas à autonomia, integração e o direito à moradia com a garantia de posse, baseada em um modelo de gestão coletiva.

Esse instrumento, de modo subversivo, abarca interessantes possibilidades que podem desprender-se exclusivamente de políticas e/ou programas institucionais – embora não estejamos aqui desqualificando ou desclassificando a obrigatoriedade do papel do Estado frente às demandas habitacionais - que, por muitas vezes, relegam e negligenciam o direito à cidade (LEFEBVRE, [1968] 2001), aos sujeitos periféricos, segregados e estigmatizados por sua condição, restando a eles a informalidade em áreas periféricas da cidade, e que reduzem a sua mobilidade e acesso aos meios de consumo coletivos.

A atualidade de ambos os textos percorridos, neste trabalho, leva a inferir sobre a importância do debate e no aumento da adoção de *CLT* como um instrumento coletivo de moradia. Isto implica, portanto, na obrigatoriedade do debate acerca das implementações, bem-sucedidas ou não, em escala mundial e, especialmente, em termos de Brasil, já que tal discussão nos auxiliará nos encaminhamentos



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



relacionados às metodologias e diretrizes para as políticas urbanas e regionais nacionais.

Em contextos de informalidade e dificuldade de gestão e controle da terra, as *Community Land Trusts*, em Basile e Fidalgo (2022), são discutidas a partir de alguns casos em que houve implementação. Inicia-se com o Quênia, Bolívia e Porto Rico, com destaque para o primeiro, onde os moradores optaram por tal instrumento a fim de garantir direitos à terra, assim como preservar os benefícios dos moradores (BASILE; FIDALGO, 2022, p. 04 *apud* BASSET, 2005).

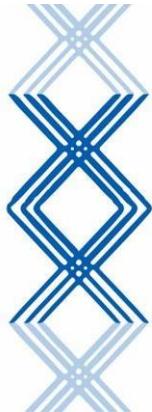
Destacam-se, aqui, alguns aspectos relacionados às dificuldades enfrentadas para a consolidação das *CLT*, tanto em países do Sul como do Norte Global. As autoras citam Cochabamba, Bolívia, a Comunidade Maria Auxiliadora e o Brasil, citado igualmente por Nascimento Antão e Ribeiro (2019). Em síntese, entrevemos cinco aspectos que podem vir a atuar como obstáculos:

1. Barreiras legais e administrativas de restrição à aquisição de terras;
2. Desafios na gestão, manutenção e o envolvimento da comunidade para a manutenção das *Community Land Trusts*;
3. Práticas clientelistas sob a terra;
4. Incertezas financeiras ocorridas durante a implementação;
5. Reversão da propriedade coletiva da terra.

As cinco barreiras identificadas também podem estar associadas à dificuldade de instituição, levando em conta os primeiros e imprescindíveis passos, comuns a quaisquer locais onde se pretenda implementá-lo. São eles: “(i) institucionalização de pessoa jurídica que irá gerir o CLT; (ii) regularização da terra e da titulação; e (iii) organização e gestão do CLT” (ANTÃO; RIBEIRO, 2019, p. 12).

Em termos de Brasil – considerado o foco deste trabalho para se pensar em diretrizes para políticas urbanas, especialmente as habitacionais, mas que envolvem diversos e complexos fatores junto a elas – Basile e Fidalgo (2022, p. 06), mencionam modelos de adaptação das *CLT*, em assentamentos informais, nas favelas do Rio de Janeiro, ainda não consolidadas, embora adaptadas para as particularidades jurídicas brasileiras.

Antão e Ribeiro (2019, p. 12), em trabalho anterior, destacam experiências semelhantes aos *CLT*, como o Movimento Fica, em São Paulo, gerido pela Associação pela Propriedade Comunitária, que igualmente garante moradia acessível em uma área metropolitana, buscando o exercício permanente de moradia, em forma de aluguel social. Assim como ocorre nos Estados Unidos (EUA), com o processo de gentrificação, tal instrumento, no Brasil, impede que a populações de menor estrato socioeconômico sejam expulsas de certas áreas da cidade, evitando, igualmente, a especulação.



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



Considerando as etapas da instituição de um *CLT*, para o caso brasileiro, o primeiro item relacionado à eleição de uma pessoa jurídica pode ser adquirido por meio de associação, fundação ou cooperativa. Ou seja, o instrumento possui certa maleabilidade em sua construção, por meio de diferentes legislações. Entretanto, a questão fundiária, no país, com vistas aos recorrentes debates e problematizações, pode vir a ser um empecilho, já que a base de um *CLT* se dá pela propriedade privada pré-constituída, considerada pouco comum no Brasil (ANTÃO; RIBEIRO, 2019, p. 12). Isto posto,

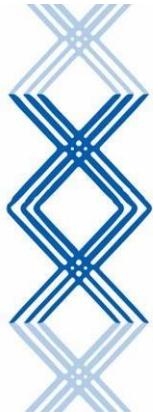
De fato, dado seu histórico fundiário e as dificuldades envolvendo a gestão da terra desde os primórdios da colonização, estima-se que o Brasil tenha a maior parte do seu território atualmente com algum nível de irregularidade em termos fundiários. Esse cenário tende a ser ainda mais realçado em áreas ocupadas por população de baixa renda, o que confirma a importância da utilização dos instrumentos disponíveis para a regularização fundiária como forma de possibilitar a implantação de um *CLT* (ANTÃO; RIBEIRO, 2019, p. 12).

A irregularidade fundiária, no Brasil, dá-se como um problema em escala nacional, e que, se associado aos processos mais recentes de acirramento das desigualdades e maior demanda habitacional, acaba por intensificar ocupações irregulares, ausentes de equipamentos e infraestrutura necessários à população. Neste sentido, os tópicos seguintes abordarão, diferentemente da implementação de *CLT*, dois outros casos relacionados às soluções provindas de políticas urbanas habitacionais, proporcionadas por governos e Estado, em um contexto já consolidado de implementação latino-americano.

4. Políticas urbanas de habitação popular na América Latina: México e Brasil

Diferentemente dos *Community Land Trusts (CLT)*, as habitações populares, no caso do Brasil e México, não advêm de movimentos contra-hegemônicos, mas fazem parte de medidas estatais e/ou governamentais para suprir a demanda habitacional para a população de menor estrato socioeconômico, em que, usualmente, existe uma parceria público-privada que possui a finalidade de construir habitats populares. Veremos que, embora se esteja discorrendo acerca de políticas habitacionais latino-americanas – sendo o México o único país da América do Norte a ser considerado por tal terminologia –, existem importantes particularidades escalares a serem levadas em conta, em relação ao Brasil. Neste cenário,

Housing policies for low-income households have radically altered the living conditions of the urban poor in Latin America for the last quarter of a century. This is mainly due to the implementation of large-scale housing programmes that may subsidise part of the construction costs and provide households with vouchers and state-backed mortgages. By doing so, public administrations have been assuring private investment in affordable housing in many countries of the 'Global South' (JANOSCHKA, ARREORTUA, 2017, p. 01 *apud* Bredenoord, van Lindert, & Smets, 2014; Gilbert, 2004; Salcedo, 2010).



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



A possibilidade de aquisição do imóvel próprio, para famílias de baixa renda, embora tenha atuado como uma política que permitiu absorver a demanda habitacional e que pôde angariar recursos rumo à certa estabilidade financeira da população que vivia em áreas irregulares, ou que pagava aluguel, não se estabeleceu como justa para viver a cidade, em sua totalidade.

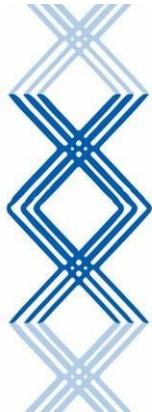
A mercantilização da habitação, a compra de terrenos de baixo custo e distantes dos considerados centros 'principais' das cidades, passou a se disseminar e criar a denominada urbanização periférica (CALDEIRA, 2017). Se faz indispensável citar a implementação de programas como o Minha Casa Minha Vida (2009) e programas anteriores, implantados em larga escala em contextos metropolitanos, como a criação da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB), no ano de 1965, com a finalidade de "favorecer o acesso à habitação digna, (...) e promover soluções de habitação popular na Região Metropolitana de São Paulo" (COHAB, 2020).

Espalhados por áreas urbanas das cidades, as novas residências de baixa renda, fazendo jus ao par centro-periferia, observado em muitas cidades brasileiras, acentuou, por muitos anos, o aspecto monofuncional da dimensão da habitação. Tais construções não acompanharam, simultaneamente, equipamentos, infraestrutura e acesso aos meios de consumo coletivos, adicionalmente à dificuldade com relação à mobilidade destes novos moradores, que possivelmente, residiam em áreas centrais.

Este é o cenário apresentado no caso metropolitano da Cidade do México, que além da disseminação de habitações de padrão supracitado, acompanha, junto das políticas urbanas, o imobiliário financeiro e a importância da economia política, para focar na financeirização da habitação (Janoschka; Arreortua, 2017 *apud* Aalbers, 2016; Christophers, 2014; Fernandez; Aalbers, 2017), e que vem ganhando força, também, no Brasil.

Ainda no caso metropolitano mexicano, a política habitacional contabilizada para aquele ano era de 235 mil unidades habitacionais, desde o início do século – especificamente nos municípios de *Zumpango* e *Tecámac* – podendo ser considerada um exemplo permanente de urbanização contemporânea periférica na América Latina (JANOSCHKA; ARREORTUA, 2017 *apud* SEDUR, 2017). Isso porque, dificilmente, tal esquema tão conhecido e consolidado no Sul Global, considerando o contexto atual de financeirização e de habitação como serviço, acaba por reforçar ainda mais o par centro-periferia, para os cidadãos que o vivem.

Assim como ocorria no antigo Programa Minha Casa Minha Vida, - que difere por sua escala de abrangência e pelas Faixas 1, 2 e 3 -, as residências homogêneas dos programas do México contam com as categorias de *habitação social progressiva*, *habitação de interesse social* e *habitação popular* (JANOSCHKA E ARREORTUA, 2017, p. 02, *tradução nossa*), e que define diferentes níveis de acabamento dos interiores das casas, assim como os lotes e a infraestrutura que é concedida na vizinhança onde foi implementada.



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



Para o caso da Cidade do México, as famílias contam com serviços de crédito como o *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los Trabajadores del Estado* (INFONAVISSSTE), do Governo do México, e o INFONAVIT, *Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores*.

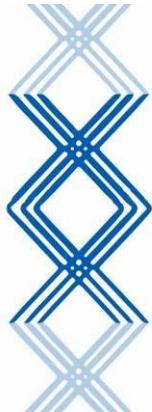
Apesar da experiência positiva e da incorporação dos moradores ao surgimento de dois novos municípios, instituídos pelas habitações populares, mais de uma década após a consolidação e a conclusão das obras, as instalações urbanas permanecem limitadas e dificultam o cotidiano e a experiência dos moradores perante a cidade, não contribuindo para justiça social e espacial (LEGROUX, 2022). Os habitats populares passaram a ser marcados pelo esvaziamento e decadência, que totaliza mais de 37 por cento (JANOSCHKA; ARREORTUA, 2017, p. 5).

Os comércios e outros equipamentos são providos, informalmente, pelos próprios moradores, por vezes na frente de suas casas, ou no jardim, para o eventual abastecimento comercial da vizinhança, e que vem se complexificando, assim como em outras periferias das cidades latino-americanas.

Embora a escala de análise possa diferir-se, ao passo que o mencionado Programa Minha Casa Minha Vida – que passou por descontinuidades e tornou-se o Programa Casa Verde e Amarela, durante o atual (des)governo Bolsonaro – tenha abrangência nacional e conte com a participação de incorporadoras privadas, como a MRV Engenharia, com vistas à internacionalização, analisam-se similitudes que contribuem para a) a segregação socioespacial, já que os terrenos são adquiridos em lotes de menor custo; b) a diferenciação socioespacial, já que a padronização das residências de população de menores estratos socioeconômicos possuem suas particularidades, em relação às residências de classe média e alta; c) estigmatização dos indivíduos residentes em áreas periféricas, já que a distância de suas residências em relação às outras áreas da cidade, promove um distanciamento tanto acerca do par centro-periferia quanto pela dificuldade de acesso a outros espaços da cidade.

Ademais, particularmente no caso metropolitano de São Paulo, com as COHABs e CDHUs, se comparado à situação vivenciada pelos moradores de habitações populares da Cidade do México – embora não ocorra significativo esvaziamento das residências -, destacamos três aspectos comuns às duas situações e imprescindíveis para o debate crítico acerca do direito à cidade e a justiça espacial. Para Janoschka e Arreortua (2017, p. 05) fazem parte dos problemas:

1. A mobilidade/transporte, crucial para os moradores que residem distantes dos centros, principalmente se considerarmos a dimensão do trabalho e o tempo de deslocamento despendido por esses moradores para realizar suas atividades cotidianas;
2. A insegurança, principalmente no período noturno e em espaços públicos – devido igualmente ao seu esvaziamento -, em que os cidadãos ficam



- suscetíveis a assaltos e outros tipos de fatalidades, junto à ausência de policiamento;
3. Falta de manutenção das áreas e serviços públicos, em que se critica uma série de ausência de investimentos relacionados às áreas verdes, coleta de lixo e infraestruturas danificadas, que foram delegadas aos municípios, quando da venda das habitações.

Os benefícios com relação à aquisição da casa própria para cidadãos de menores estratos socioeconômicos é indiscutível e deve ser colocado à frente no debate acerca de políticas urbanas, nas cidades latino-americanas. Entretanto, faz-se necessário incrementar o debate, tendo em vista o acirramento das desigualdades, o neoliberalismo sob o capitalismo, a financeirização da habitação e, esta, por sua vez, cada vez mais posta como um serviço, e não como o direito de todo e qualquer cidadão.

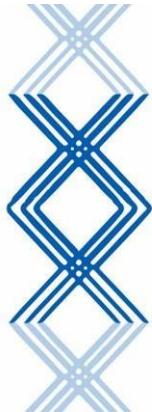
Isso porque, em debates mais recentes, as periferias têm se complexificado, por seus papéis, funções e constituição de subcentros, construídos pelos próprios moradores, a fim de atender à demanda. Considerando os grandes conjuntos habitacionais, construídos por programas metropolitanos, a exemplo da Companhia Metropolitana de Habitação COHAB, implementada no distrito de Cidade Tiradentes, em São Paulo, considerado o maior complexo da América Latina, distante cerca de 30 km do marco zero da capital, e constituído de mais de 200 mil habitantes (CENSO, 2010), os marcos que definem a situação periférica dos moradores, embora tenha havido melhorias, constitui-se como uma permanência.

Considerar o debate sobre a justiça espacial nas cidades e a contemporaneidade do debate, no que tange às periferias é, necessariamente, partir para a superação de barreiras sociais – como o estigma territorial dos sujeitos periféricosⁱⁱ - e espaciais – como a mobilidade -, a partir da instituição, regularização e consolidação de políticas públicas.

5. Considerações finais

5.1 Metodologias e diretrizes para a construção da política urbana e regional no Brasil

Elencamos, neste último tópico, possíveis resoluções para a construção de políticas urbanas e regionais, considerando os limites e possibilidades encontrados, ao discorrer acerca do caso dos Estados Unidos, México e Brasil. Reafirmando Legroux (2022, p. 04): “O que é injusto? Por que é injusto? Para quem é injusto? Em que escalas é injusto? Onde é injusto?”, elencamos possibilidades que abordam diferentes escalas – a nacional, a municipal e a do cotidiano -, e que contribuem para a



ENAN PUR 2023

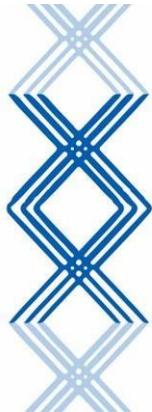
Belém 22 a 26 de maio



implementação e/ou manutenção de políticas urbanas e regionais, em consonância com a noção de justiça espacial:

1. Implementação de políticas habitacionais como sendo de Estado, ou seja, políticas permanentes de aquisição de habitações de interesse popular, a ver:
 - a. Considerar as diferenças regionais na implementação dos conjuntos habitacionais;
2. A importância da descentralização, considerando a participação dos municípios no processo de implementação de políticas sociais pensadas a partir da esfera Federal, a ver:
 - a. Autonomia e fiscalização de vazios urbanos na cidade, em escala municipal, tendo em vista a regularização fundiária;
 - b. O uso do fim social da terra, aplicado aos vazios urbanos das cidades, e que estão sendo utilizados para a especulação, com vistas à construção de habitações que subvertam a lógica centro-periférica.
3. Considerando a descentralização por meio da municipalização para a implementação de programas habitacionais:
 - a. A importância da gestão participativa da população, desde o local de implementação de conjuntos habitacionais até a sua gestão;
 - b. Obrigatoriedade de participação comunitária e equitativa, em relação a outros agentes municipais, sobretudo os sujeitos residentes nas habitações construídas, e aplicação da noção de coletividade por meio da participação de residentes em bairros vizinhos;
 - c. Considerando as particularidades de cada município, com vistas ao debate acerca da justiça espacial, promoção de instrumentos de autonomia e gestão para os cidadãos residentes, sem excluir a participação municipal e estatal no processo, evitando crises conjunturais, como as financeiras;
 - d. Fiscalização e obrigatoriedade da construção de conjuntos habitacionais, com o objetivo de que a infraestrutura, os equipamentos e os meios de consumo coletivo sejam simultaneamente implementados e com a devida qualidade e manutenção periódica.

Por fim, considerando três diferentes casos, buscou-se elencar, a partir de reflexões de textos e aulas ministradas na disciplina, diretrizes que possam superar e/ou amenizar a lógica de mercado nas cidades, especialmente na habitação. A justiça espacial deve fazer-se presente para (re)pensar as cidades e a sua lógica de (re)produção, em diferentes escalas, em um exercício de pensamento que pode ser

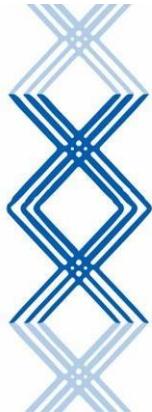


ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



coletivamente discutido entre diferentes cidadãos – e implementado em escala urbana e regional -, e que teria premissas de, possivelmente, ultrapassar e/ou amenizar as lógicas de segregação, estigmatização e de fragmentação, como processo mais recente de acirramento das desigualdades.



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



6. Referências

- BASILE, Patricia; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Community Land Trusts in contexts of informality: Process, politics, and challenges of implementation. **Radical Housing Journal**, July 2022. Vol 4(1): 51-70. Section: Long Read <https://doi.org/10.54825/PRGJ4618>.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: **Centauro**, 2001.
- LEGROUX, Jean. Teorias da Justiça social e espacial. Diálogos com a Geografia a partir da década de 1970. **GEOUSP** (On-line), São Paulo, v. 26, n. 1, e-188003, 2022.
- JANOSCHKA, Michael; SALINAS, Luis. Peripheral urbanisation in Mexico City: A comparative analysis of the uneven social and material geographies in low-income housing estates”, Habitat International. **A Journal for the Study of Human Settlements**, No 70, 2017, pp. 43 – 49. ISSN: 0197-3975.
- MOURA, Rosa. Como pensar o urbano na América do Sul?. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia, et al (Org.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina. San Miguel de Tucumán**: Universidad Nacional de Tucumán, p. 83-114, 2016.
- NASCIMENTO ANTÃO, R. C.; Ribeiro, T. F. (). Os community land trusts como instrumento de resistência aos projetos urbanos neoliberais. Pós. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, 26(49), 2019, e154694-e154694.
- Rizzon, Renata Cristina **A condição periférica e a construção do estigma territorial em Cidade Tiradentes, São Paulo-SP**. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/234821>>.

ⁱ Este artigo é resultado da disciplina de tópicos especiais, intitulada *Políticas Urbanas Contemporâneas no Brasil, Estados Unidos e México: desigualdade, diferenciação e justiça socioespaciais*. O objetivo dos debates, que ocorreram durante a disciplina, foi o de demonstrar, a partir de três diferentes casos de políticas urbanas, implementados em diferentes países, o caso específico da habitação, suas possibilidades e desafios para cada implementação, bem como o esforço de pensar metodologias e diretrizes para a construção da política urbana e regional no Brasil.

ⁱⁱ Contribuí acerca do tema o debate acerca da construção do estigma territorial em Cidade Tiradentes, RIZZON (2022), que versa sobre o conjunto habitacional construído pela COHAB-SP, e que demonstra a construção do estigma a partir da condição periférica dos sujeitos, em que se atesta a permanência relacionada a diversos fatores, como barreiras sociais e espaciais também citadas por Janoschka e Arreortua (2017).