

HABITAÇÃO E PERIFERIZAÇÃO: OBSERVAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A PRODUÇÃO DE CIDADE SEGREGADAS (ST 07: POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Marina Guerra Diógenes

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB-UFRJ) |
marina.diogenes@fau.ufrj.br

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O artigo investiga a relação entre habitação social e dinâmicas de exclusão nas cidades brasileiras, evidenciando o impacto dessas políticas na configuração socioespacial. A análise destaca como a lógica capitalista de mercantilização do espaço urbano e da moradia e a adoção de políticas neoliberais têm intensificado a dita “crise” habitacional, marcada pela segregação das populações de baixa renda. Observa-se, concordando com boa parte das críticas consolidadas, que, desde a Era Vargas até programas como o Minha Casa Minha Vida, as políticas habitacionais frequentemente priorizam interesses econômicos e políticos, relegando as classes populares a áreas periféricas e desconectadas dos centros. Nota-se ainda o uso dessas políticas e da periferização como forma de manutenção do poder político. Essa abordagem perpetua desigualdades no acesso a direitos básicos, à cidade e à moradia. O artigo parte da revisão bibliográfica de uma pesquisa de doutorado, aborda a problemática habitacional e a relação com o direito à cidade e interesses políticos, e ressalta a premência na integração habitação e políticas urbanas mais amplas, que promovam justiça social.

Palavras-chave: Políticas habitacionais; habitação social; periferização; segregação; direito à cidade.

HOUSING AND PERIPHERALIZATION: OBSERVATIONS ON BRAZILIAN HOUSING POLICIES AND THE PRODUCTION OF SEGREGATED CITIES

Abstract: *The paper investigates the relationship between social housing and dynamics of spatial exclusion in Brazilian cities, highlighting the impact of these policies on socio-spatial configuration. The analysis highlights how the capitalist logic of commodifying urban space and housing, along with the adoption of neoliberal policies, has intensified the so-called housing "crisis", marked by the segregation of low-income populations. It is observed, in agreement with much of the established criticism, that from the Vargas Era to programs such as Minha Casa Minha Vida, housing policies have often prioritized economic and political interests, relegating the working classes to peripheral areas disconnected from centers. These policies and peripheralization are also used as a way of maintaining political power. This approach perpetuates inequalities in access to basic rights, to city and to housing. The paper is based on a bibliographic review of a doctoral research, addresses the housing issue and its relationship with the right to the city and political interests, emphasizing the urgency of integrating housing with urban policies that promote social justice.*

Keywords: *Housing policies; social housing; peripheralization; segregation; right to the city.*

VIVIENDA Y PERIFERIZACIÓN: OBSERVACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES BRASILEÑAS Y LA PRODUCCIÓN DE CIUDADES SEGREGADAS

Resumen: *El artículo investiga la relación entre vivienda social y dinámicas de exclusión en ciudades brasileñas, destacando el impacto de estas políticas en la configuración socioespacial. El análisis destaca cómo la lógica de mercantilización del espacio urbano y de la vivienda, junto con políticas neoliberales, ha intensificado la llamada 'crisis' habitacional, marcada por la segregación de poblaciones de bajos ingresos. Se observa, en consonancia con muchas de las críticas consolidadas, que desde la Era Vargas hasta programas como Minha Casa Minha Vida, las políticas habitacionales frecuentemente priorizan intereses económicos y políticos, relegando las clases populares a áreas desconectadas de los centros. Además, se señala el uso de estas políticas y la periferización como forma de mantenimiento del poder político. Este enfoque perpetúa desigualdades en el acceso a derechos básicos, ciudad y vivienda. El artículo se basa en una revisión bibliográfica doctoral, aborda la problemática habitacional y su relación con el derecho a la ciudad y los intereses políticos, y resalta la urgencia de integrar vivienda y políticas urbanas que promuevan justicia social.*

Palabras clave: *Políticas habitacionales; vivienda social; periferización; segregación; derecho a la ciudad.*

INTRODUÇÃO

Conhecimentos relacionados à sociedade são produzidos com base em experiências, práticas e atores sociais concretos. E no caso dos estudos urbanos, em observações, análises e pesquisas que partem de situações e territórios específicos (Roy, 2009; Yiftachel, 2020). Nas cidades brasileiras, a problemática habitacional urbana foi acentuada a partir do século XX e ainda mais com os governos de direita dos últimos anos no país. A relação contemporânea entre cidade e habitação expressa problemáticas, conflitos e contradições que são efeitos da produção urbana capitalista, como: famílias comprometendo boa parte de seus orçamentos com o custo da moradia, a baixa oferta de habitação popular, a necessidade da autoconstrução, a ocupação de áreas precárias ou distantes, o tempo gasto no trajeto casa-trabalho, as diversas áreas urbanas sendo transformadas pela especulação imobiliária e pela perspectiva da habitação como forma de investimento, as remoções e a segregação como dinâmicas comuns, dentre tantos outros.

O termo “crise habitacional” tem sido utilizado por pesquisadores e ativistas para a evocar as problemáticas atuais sobre o tema, contudo Madden e Marcuse (2016) ressaltam que a palavra “crise” traz a ideia de que a habitação inadequada, precária ou inacessível economicamente é algo temporário, atípico e fora do comum. Entretanto, para as classes mais pobres e oprimidas de diferentes países pelo mundo, a crise habitacional é o habitual, o que não significa que os problemas sejam os mesmos em todos os lugares. No Brasil, por exemplo, a crise habitacional tem sido o padrão presente nas nossas cidades há bastante tempo, se acentuando a partir do século XX. Os sinais da problemática habitacional se relacionam não apenas à questão da moradia em si, mas também às questões urbanas relativas, por exemplo, à mobilidade, segurança, acesso à saúde, educação, lazer, oportunidades, saneamento e água. Isto é, a “crise” habitacional também é urbana. E o direito à habitação é inerente ao direito à cidade, como frisam Cavallazzi e Bertoldo (2020).

Desse modo, esse artigo busca investigar como a produção de habitação social se entrelaça com as dinâmicas de exclusão e segregação nas cidades brasileiras, colocando em evidência o impacto dessas políticas na configuração socioespacial das grandes metrópoles. A análise destaca a fragmentação das cidades, o papel do Estado e o uso político das políticas habitacionais, que muitas vezes atuam mais como mecanismos de controle do que como promotores de direitos sociais. Esse cenário, longe de ser uma consequência acidental, é parte de uma lógica capitalista que vê a habitação como uma mercadoria, servindo aos interesses do mercado e dificultando o acesso da população de baixa renda ao direito à cidade. Através dessa perspectiva e usando de uma revisão bibliográfica voltada prioritariamente para autores brasileiros, pretende-se abordar a relação entre habitação e urbanização, as políticas habitacionais e a periferização, além das implicações dessas dinâmicas para o direito à cidade no Brasil.

Este artigo se desenvolve partindo de uma etapa de revisão bibliográfica e contextual da pesquisa de doutorado da autora, focada na relação habitação social e produção de cidade e

está dividido em três tópicos, além desta introdução e das considerações finais: o primeiro aborda a problemática habitacional e cidade de forma mais ampla; em seguida, o foco é na relação entre direito à cidade, direito à moradia digna e habitação social no Brasil; e por fim, é abordada a perspectiva das políticas habitacionais brasileiras como mecanismos de manutenção de ordens políticas e de auxílio em crises econômicas.

PROBLEMÁTICA HABITACIONAL E CIDADE HOJE

A fragmentação das grandes cidades brasileiras nos coloca frente a questões relativas à segregação e à forma urbana desarticulada. O déficit habitacional nos põe frente ao expressivo problema habitacional do país. Se fazem necessárias então análises críticas ao modelo de habitação social segregador, que implica na dispersão urbana e na favelização, está inserido em uma estrutura urbana difusa e acentua a exclusão urbana de uma parcela da população pertencente às classes de poder econômico mais baixo. Desse modo, os problemas se referem não apenas a questões relativas à moradia, mas também a questões urbanas. Ou seja, a relação entre elas é evidente. Os efeitos não são apenas sintomas acidentais de uma urbanização capitalista, eles são necessários e desejados – por quem lucra – para a manutenção desse sistema econômico nos países do Sul Global. A cidade é uma mercadoria complexa hoje e a habitação também, por ser a mais cara essencial à sobrevivência (Vainer, 2000; Maricato, 2015; Madden; Marcuse, 2016).

Indo por essa perspectiva, o problema habitacional inevitavelmente levanta questionamentos urbanos relativos ao poder, à desigualdade e à produção de cidades dentro do sistema capitalista, que resultam em disparidades e injustiças socioespaciais. Cabe então pontuar alguns aspectos relativos a essa problemática da habitação popular e social já conhecidos, como: o déficit; a localização das moradias construídas, normalmente distantes dos centros; conflitos fundiários; a condição física da habitação; a coabitação; a infraestrutura presente nos entornos; o acesso a equipamentos públicos; a rede de transportes que atende – ou não – à demanda dos moradores; a autoconstrução; e a ocupação de áreas precárias sujeitas a desastres ambientais. Esses diferentes componentes da urbanização se manifestam de modo intenso no processo de territorialização das cidades, tendo como consequências evidentes a segregação e a exclusão social, as quais estão diretamente relacionadas à localização das moradias na cidade e às formas como essas moradias vêm sendo produzidas em suas desigualdades e contraposições. Mas quais os intuitos das políticas habitacionais brasileiras? Como a produção de habitação social influenciou na produção urbana? Quais foram as consequências na espacialização das nossas cidades? Assim, esses são alguns dos pontos relativos à temática de habitação social e cidade que se propõe tocar neste trabalho.

Maricato (2006, 2001) evidencia a desigualdade socioespacial urbana quando elabora que a dificuldade no acesso à habitação faz parte de uma lógica estabelecida relativa à oposição entre a habitação como espaço de moradia e como imóvel para obtenção de lucro. É a clássica e tão estudada contraposição entre valor de uso e valor de troca. Maricato destaca ainda que

esse acesso visando moradia se dá, em grande parte, fora do mercado imobiliário padrão de produção. É devido à conjuntura econômica capitalista que, gradualmente e numa realidade que não é só brasileira, os cidadãos passam a se endividar para conseguir comprar ou alugar uma habitação que não necessariamente reflete em moradia de qualidade ou na obtenção de direito à cidade. Indo por essa ótica, é válido perceber e ressaltar como a desigualdade urbana é banalizada e normalizada, Maricato (2006) destaca ainda o acesso à moradia de forma legal como um dos elementos centrais da desordem urbana, que, segundo ela, faz parte de uma “ordem” de certa forma planejada e obedece a uma lógica. E essa lógica traz como uma das principais consequências a segregação socioespacial urbana.

Andrade e Mendonça (2022) destacam que existe um paralelo entre desigualdade e segregação, no qual a segregação urbana e residencial é maior em sociedades mais desiguais. Explicam ainda que o distanciamento habitacional – que nem sempre é grande espacialmente – reflete num isolamento também em atividades cotidianas, ou seja, a interação de diferentes grupos e classes em ambientes de educação, lazer, transporte, religião, dentre outros, é prejudicada. A desigualdade e a segregação, além de tantos outros aspectos citados pelos autores, parecem estar contidas na periferização. A cidade, desse modo, existe, é usufruída e é habitada de maneiras distintas por grupos diferentes. E é válido notar também como a questão habitacional e urbana se relaciona com questões e lutas anticapitalistas, antirracistas, anticapacitistas, feministas, LGBTQIA+, ambientais, dentre tantas outras (Madden; Marcuse, 2016).

Benetti (2011) e Andrade (2015) defendem que se faz necessária uma reflexão ampla sobre a relação entre a política habitacional e a cidade, e o papel na espacialização e ocupação urbana. Ou seja, é preciso refletir sobre a política habitacional e seus impactos na produção urbana, percebendo que a problemática habitacional é uma consequência previsível do desenvolvimento urbano capitalista. Afinal, política urbana e política habitacional estão em constante interação e são imprescindíveis para a manutenção desse sistema econômico. As cidades e os processos de urbanização estão diretamente atrelados a mudanças sociais e ao desenvolvimento econômico (Harvey, 2005), haja vista ser o lugar de reprodução da força de trabalho e o interesse do capital em moldar o espaço urbano visando a obtenção de lucro. Com isso, retornamos ao ponto de que, no capitalismo, a habitação não é produzida visando ser moradia, ela é produzida como mercadoria com o intuito de possibilitar o lucro de alguns, como qualquer outra mercadoria.

Vainer (2000) e Maricato (2015) ressaltam a perspectiva econômica da cidade como produto e mercadoria especial dentro do capitalismo, mostrando o conflito da cidade com valor de uso e valor de troca. Sob a ótica da cidade com valor de troca, cabe ressaltar que o Estado é parceiro do mercado e do capital, isto é, numa sociedade capitalista o poder público também atua seguindo esse prisma. Desse modo, os problemas relativos à habitação não são resultado do sistema funcionando de maneira errônea ou colapsando, mas do funcionamento dele exatamente como pretendido. Ou seja, a “crise” habitacional é uma consequência

previsível e desejável – para alguns – do desenvolvimento capitalista das cidades. Exemplificando de forma concreta essa percepção, Taschner e Baltrusis (2007) destacam que a favela, por exemplo, não significa uma disfunção do funcionamento do sistema, mas a expressão física das suas contradições.

Entendendo esses argumentos, o estudo do contexto da financeirização da moradia e da produção habitacional mercantilista no Brasil é essencial para a compreensão acerca das dinâmicas e do contexto da cidade, como revelam Royer (2009), Shimbo (2010), Fix (2011) e Rolnik (2015). Royer (2009) explica que a financeirização da política habitacional vem como consequência da redução da política pública ao discurso financeiro, tendo impactos negativos quanto à possibilidade de acesso à moradia bem localizada, por exemplo. Shimbo (2010) flagra processos de transformação da política e da produção habitacional, observando a atuação do mercado imobiliário nelas e tratando da confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro. Fix (2011) traz uma abordagem retrospectiva que contribui para identificar como a financeirização atinge a trajetória urbana e habitacional de cidades brasileiras, apresentando arranjos que o circuito imobiliário assumiu no Brasil desde a constituição do mercado de terras até o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), passando pelo BNH. E Rolnik (2015), embora tenha o enfoque global, na terceira parte do seu livro aborda transformações mais recentes nas políticas habitacionais e fundiárias no Brasil, inseridas num sistema econômico neoliberal globalizado.

Dentro dessa ótica mercantilista de produção na qual cidade e habitação são mercadorias, cabe destacar os processos de deslocamento e remoção, muito presentes como consequências – ou métodos – de dinâmicas de reinvestimento de capital no mercado imobiliário focadas na especulação ou gentrificação de áreas urbanas. Sobre o deslocamento dentro dessa perspectiva, Angotti (2016a) enfatiza o caráter da saída de pessoas do lugar de forma compulsória ou pela falta de condições financeiras de arcar com o novo custo de vida de uma região. Yiftachel (2020) também define deslocamento por essa perspectiva, frisando o caráter de distanciamento voluntário ou involuntário de moradores de direitos, recursos e oportunidades da região onde antes moravam. Além de identificar algumas das formas que o deslocamento pode assumir, como o despejo físico, a expulsão, a demolição de edificações, a suspensão de direitos na prática, negação de serviços e do uso de recursos materiais e culturais urbanos. Yiftachel adiciona ainda o conceito de “deslocabilidade” (tradução da autora do termo em inglês *displaceability*), que se refere ao estar suscetível, passível ao deslocamento e ao distanciamento involuntário dos direitos e recursos.

Nesse prisma, Madden e Marcuse (2016) destacam que existem pesquisas nas últimas décadas que sugerem que os deslocamentos habitacionais devido ao “desenvolvimento” e construções podem ser comparados aos deslocamentos causados por desastres e conflitos armados. A remoção de populações, o deslocamento para periferias e a segregação são dinâmicas conhecidas nas cidades brasileiras, tanto com a periferização das habitações de interesse social construídas, quanto devido a reestruturações urbanas em áreas centrais. A

segregação espacial urbana e o processo de ostensiva separação social, ainda mais consolidados nas últimas décadas nas cidades brasileiras, estigmatizam e excluem uma parcela da população à qual desde sempre vêm sendo recusados direitos básicos (Caldeira, 2000).

Caldeira (2000) explica que a segregação socioespacial é um elemento estruturador e organizacional das cidades, da vida pública, das relações sociais. Ao estudar a cidade de São Paulo, ela evidencia três formas e momentos de expressão da segregação social no espaço urbano pertinentes para a análise das questões e impactos das políticas habitacionais. A primeira foi do final do século XIX à década de 1940, produzindo uma cidade concentrada com diferentes grupos sociais numa mesma área, mas segregados por tipos de moradia. A segunda se estendeu dos anos 1940 aos anos 1980, com a organização centro-periferia separando as classes média e alta, que se concentram nas áreas centrais com infraestrutura, das classes mais baixas, que vivem nas periferias mais distantes ou em áreas precárias ou sujeitas a riscos (Caldeira, 2000). Essa segunda forma de segregação continua existente e pertinente se ser estudada ainda hoje.

Cabe fazer um adendo e relacionar esses dois primeiros momentos evidenciados por Caldeira com os dois períodos distintos na urbanização brasileira a partir do fim do século XIX e durante o século XX analisados por Santos (1993): antes dos anos 1940 e após essa década. Segundo ele, no primeiro período havia predominância nas cidades brasileiras das funções administrativas principalmente públicas, atreladas a algumas outras atividades. Santos (1993) e Maricato (2001) destacam que até o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a base econômica era fincada no setor agrário exportador, presente nos entornos das cidades e nas suas zonas de influência. Santos (1993) e Maricato (2001) constatam ainda que a expansão da urbanização brasileira de forma mais consolidada e generalizada está associada a um conjunto de mudanças relacionadas à economia e à sociedade, que começou a ter lugar a partir da década de 1940. É também a partir da década de 1940, indo até 1980, de acordo com Santos, que houve um crescimento demográfico espantoso das capitais, havendo aí uma inversão rural-urbana, o aumento da taxa de urbanização e o crescimento econômico.

Continuando com as expressões da segregação social no espaço urbano colocadas por Caldeira (2000), a terceira forma começa a mudar a cidade e sua região metropolitana na década de 1980, se sobrepondo e coexistindo com o padrão centro-periferia do momento anterior e gerando espaços nos quais diferentes grupos sociais podem estar próximos fisicamente, mas separados por barreiras físicas e tecnológicas de segurança, não interagindo entre si. Essa proximidade física ao mesmo tempo em que há uma segregação social pode ser encontrada – com suas devidas variações – no Rio de Janeiro, tanto nas periferias quanto na Zona Sul, por exemplo, com favelas próximas das áreas ditas mais nobres da cidade, porém segregadas. Contexto que se relaciona com um ponto posto por Andrade e Mendonça (2022) sobre como desigualdade e segregação estão atreladas e sobre como a segregação espacial reflete num isolamento social em atividades do dia a dia. Isto é, a interação de diferentes

grupos e classes em ambientes cotidianos de educação, saúde, lazer, transporte, religião, dentre outros, é dificultada.

Madden e Marcuse (2016) apresentam uma ótica da questão habitacional como uma problemática ampla, política e econômica. Segundo eles, ela é política por ser o resultado de lutas diretas ou indiretas entre diferentes grupos e classes, revelando estrutura de classes e relações de poder – Engels (1872) também defende esse ponto – e é econômica porque traz questões sobre a ação do Estado e do sistema econômico. Engels aponta, com a formação dos grandes aglomerados urbanos, a tendência ao aumento dos custos da moradia, da coabitação de famílias, da vulnerabilidade habitacional e de uma questão não limitada somente à quantidade de moradias, mas relacionada também à sua distribuição. Ele escreve sobre a Europa do século XIX, mas contribui para o entendimento da situação habitacional do Brasil no século XXI. Debater sobre a problemática da habitação hoje significa questionar para quem e para que serve o sistema habitacional existente, quem tem o poder de exercer controle, a quem ele beneficia e a quem ele oprime. Além disso, significa também questionar o papel da habitação e o papel do Estado em relação a ela dentro do capitalismo neoliberal globalizado e dentro da cidade. Nessa perspectiva, Madden e Marcuse (2016) defendem que as ações estatais no setor habitacional têm mais a finalidade de manter a ordem política e econômica capitalista existente ou atender as necessidades do mercado do que trazer soluções reais para a questão habitacional.

DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Com isso, cabe destacar que formulações sobre o direito à moradia são bastante difundidas, Madden e Marcuse (2016) exemplificam que o reconhecimento da responsabilidade dos governos de fornecer moradia adequada para seus cidadãos é presente nas constituições de diversos países, inclusive na do Brasil. Na Constituição Brasileira, o direito à moradia é assegurado no Art. 6º, enquanto o direito à propriedade é relativo à função social. Com alcance global, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece a moradia adequada como direito universal e fundamental para a dignidade humana e afirma a obrigação dos Estados de promover e proteger este direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), por exemplo. Sem falar em outros tratados e organizações internacionais.

Habitação deveria ser então, de fato, um direito e não um privilégio. Contudo, a mera declaração teórica da habitação como direito universal não é o mesmo que garantir moradia para todos na prática. E talvez essa seja exatamente uma das razões pelas quais esse direito é tão amplamente evidenciado – no discurso – em tantos países. É importante deixar claro que o “direito” usado aqui vai além do sentido legal convencional somente, concorda-se com Rolnik (2014), Madden e Marcuse (2016) e Angotti (2016b) que a noção do direito à habitação é relativa também ao sentido ético e político, não se restringindo somente ao acesso à moradia em si, mas incluindo objetivos e necessidades sociais mais amplas, como uma vida

saudável, segurança, saúde, educação, transporte, serviços de abastecimento de água e saneamento e espaços de lazer.

E o direito à habitação deve estar articulado ao direito à cidade, ponto que se contrapõe à perspectiva do urbanismo neoliberal. A expressão “direito à cidade” foi originalmente cunhada por Lefebvre (1968) e é um direito social fundamental e coletivo, não pode ser pensado e almejado de forma individual. Defende-se aqui que o conceito de “direito à cidade” oferece uma visão mais ampla, indo além das condições de habitabilidade e dos benefícios físicos da urbanização e considerando também a apropriação e a participação nos processos de transformação da cidade como essenciais para um desenvolvimento socioeconômico inclusivo. Complementando essa ótica, utiliza-se da colocação de Cavallazzi e Bertoldo (2020), que explicam o direito à cidade como sendo composto por um feixe de direitos sociais essenciais e sem hierarquia entre si, que incluem direito à habitação, educação, saúde, trabalho, transporte, lazer, serviços públicos, segurança, preservação patrimonial, dentre outros. É válido frisar que nas cidades brasileiras o local onde a moradia está localizada na cidade é determinante sobre a possibilidade de acesso a vários desses direitos.

Sobre o Brasil, Bonduki (1998) – fazendo uma análise interdisciplinar sobre as origens da habitação social – explica que é a partir da intervenção estatal em habitação da Era Vargas (1930-1945) que se passa a formular o conceito de “habitação social” tendo o Estado como seu principal agente promotor e financiador e sendo destinada à população de baixa renda. É interessante notar que houve, historicamente, diferentes nomes atribuídos a esse tipo de produção, como habitação popular, social, de baixo custo, dentre outros. Bonduki deixa claro seu entendimento acerca do termo habitação social, com o qual esse trabalho compactua:

(...) utilizamos o termo habitação social não apenas no sentido corrente, ou seja, habitação produzida e financiada por órgãos estatais, destinada à população de baixa renda, mas num sentido mais amplo, que inclui também a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema do Estado, da falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado. (Bonduki, 1998, p. 22)

No capitalismo, a habitação como direito é colocada de lado. Bonduki (1998) comenta o surgimento do problema habitacional urbano no final do século XIX e início do século XX, com intervenções urbanas públicas caracterizadas pelo higienismo e soluções residenciais produzidas pela iniciativa privada. Durante a Era Vargas, a atenção à habitação social passou a ser mais palpável e foi inserido o tema da habitação como ideologia social, começando a focar na melhoria das condições de vida da classe popular como estratégia de desenvolvimento nacional de governo (Peclly, 2012). Bonduki aponta também o surgimento do debate sobre questões habitacionais na década de 1940, no qual se começa a haver o entendimento de que o mercado privado não apresentava condições e nem interesse de solucionar o problema habitacional das classes trabalhadoras, sendo necessária a intervenção do Estado.

A origem da habitação como política pública no Brasil também tem relação com a questão da previdência social durante a Era Vargas. A produção dos conjuntos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foi significativa entre os anos de 1937 e 1950. Em 1964, houve uma ruptura no modelo existente de intervenção estatal com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que perdurou ao longo da Ditadura Militar e que trouxe alterações relevantes para o quadro no qual estava embasada a política de habitação popular (Bonduki, 1998).

As políticas de habitação de interesse social receberam nova atenção com o Ministério das Cidades, criado em 2003 no governo Lula e extinto em 2019 no governo Bolsonaro. As políticas de HIS trouxeram marcos regulatórios importantes para o país, como a Política Nacional de Habitação (2004), a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Habitação (Lei N° 11.124 de 2005), o Plano Nacional de Habitação (aprovado em 2009) e o programa Minha Casa, Minha Vida (em 2009, numa conjuntura de crise mundial), para citar alguns.

O MCMV foi uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica mundial daquele momento, tendo como algumas das suas finalidades atender necessidades do mercado e mitigar impactos da crise ao estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil, além de ser uma política social de grande escala que incentivava aquisição de novas unidades por famílias com renda de até dez salários-mínimos. Um dos argumentos em defesa do MCMV era a sua colocação como caminho para a redução do déficit habitacional brasileiro, como se esse fosse um problema meramente quantitativo de falta de unidades e passível de ser resolvido simplesmente com a construção de novas habitações, independente de suas localizações nas cidades, das infraestruturas dos entornos, do acesso a serviços públicos, a educação e a empregos, etc. Desse modo, a falta de articulação dos novos empreendimentos com as políticas urbanas municipais, as localizações periféricas das construções e a redução do déficit a uma questão quantitativa são algumas das críticas bastante pertinentes feitas ao programa (Bonduki, 2009; Maricato, 2009; Cardoso; Aragão, 2013)

Bonduki (1998) deixa claro que a ótica neoliberal de que a iniciativa privada seria capaz de melhorar as condições de moradia da classe trabalhadora, com mínima intervenção do Estado, não é o caminho e que a ação do poder público é um ponto essencial. Ele ressalta ainda que houve uma transferência do mercado para o Estado e para os próprios trabalhadores do encargo de produzir moradia social. E esse processo foi relevante para a consolidação de periferias e favelas em muitas cidades brasileiras. Isso mostra como é fundamental identificar as ações do Estado, entendê-las, questioná-las e perceber consequências, sendo um caminho para propor debates coletivos e alternativas voltadas para contribuir com soluções para problemas habitacionais.

Para o pleno direito à habitação e às políticas públicas habitacionais é preciso assumir o compromisso com a democratização e desmercantilização da moradia. E já que a proposta aqui é avaliar a relação entre políticas de habitação e cidade, cabe evidenciar que –

concordando com Madden e Marcuse (2016) – o Estado é evidentemente parte do problema, mas também é essencial para qualquer possibilidade de solução.

PERIFERIZAÇÃO E POLÍTICAS DE HIS COMO FORMA DE MANUTENÇÃO DOS GOVERNOS

Como já foi comentado, a política de habitação social no Brasil com foco nos conjuntos habitacionais teve sua produção prioritariamente localizada nas periferias dos centros urbanos, deslocando sistematicamente essas habitações para áreas distantes dos centros. Esse modelo de ocupação periférica, além de reforçar a exclusão social, revela uma estratégia de uso de políticas públicas que visa atender a interesses econômicos. O Estado, ao optar por construir em áreas com baixo custo do solo, favorece grandes incorporadoras e construtoras, que lucram com os contratos, enquanto as elites urbanas mantêm o controle sobre áreas centrais valorizadas. Em paralelo, se intensificou uma segregação social, urbana e espacial, levando uma classe econômica populacional específica para as franjas urbanas, as quais não apresentavam grandes infraestruturas públicas urbanas, o que continua ainda hoje a ser uma questão (Cardoso; Aragão, 2013; Andrade; Mendonça, 2022). Esse processo pode ser visto como uma perpetuação da lógica colonial de organização urbana no Brasil, onde o espaço é distribuído de acordo com a capacidade de acesso econômico.

Estudando sobre essas políticas, se percebe que a política habitacional foi utilizada como ferramenta de manutenção de sistemas políticos ou como gerência de crise no Brasil. Na Era Vargas, o cenário era diferente, mas a lógica de uso da política habitacional como mecanismo de apoio político e manutenção de poder também se fazia presente. No período varguista, a habitação era vista como uma forma de estreitar a relação entre o governo e as classes trabalhadoras, buscando consolidar uma base de apoio político urbano. Por meio da oferta de moradias e políticas públicas focadas no trabalhador, Vargas garantia o suporte das classes populares, ao mesmo tempo em que ampliava o alcance de seu projeto político. Assim, a habitação era um meio de construção de alianças políticas, ao invés de uma proposta mais comprometida para a questão habitacional e a integração urbana.

No período da Ditadura Militar, por exemplo, Bonduki (2012) explica que as iniciativas se distanciavam de qualquer possibilidade de reforma urbana e apresentavam dois objetivos principais, um angariar o apoio das massas ao regime e outro relativo a estruturar o setor da construção civil nos moldes capitalistas usando de uma política de financiamento. Era divulgada a ideia da casa própria – e da propriedade privada – por meio de financiamento, como forma de manter certo controle sobre uma parte da população. Ilustrando essa perspectiva, Bonduki (2012, p. 63) enfatiza a frase da primeira presidenta do BNH, Sandra Cavalcanti, “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”. Esses projetos habitacionais são apresentados como promessas de melhoria de vida, mas a intenção se revela mais ligada ao controle social e político. Com isso, os

programas habitacionais podem se transformar em mecanismos de manutenção da ordem vigente ou de clientelismo.

Além das ações empreendidas pelo BNH, é importante ressaltar novamente o contexto em que o MCMV foi criado. Esse programa foi uma das principais iniciativas do governo Lula em resposta à crise econômica global de 2008, que estava impactando diversas economias ao redor do globo, incluindo a brasileira. Em meio a esse cenário, o MCMV foi idealizado como uma estratégia para mitigar os efeitos da crise, priorizando as demandas do mercado e do setor de construção civil. A iniciativa visava fomentar o crescimento econômico e reduzir o desemprego por meio da criação de vagas de trabalho e do incentivo a novos investimentos na construção de moradias populares. Além disso, tratava-se de uma política social de ampla escala e impacto, desenhada para facilitar o acesso à casa própria para famílias de baixa e média renda, que apresentavam rendimentos mensais de até dez salários-mínimos.

Atrelado à ótica de controle, a crítica aqui reside na ideia de que os programas habitacionais, ao promoverem a periferização e a segregação espacial, reforçam a desigualdade social, sendo parte de um planejamento mais amplo de sociedade e desigualdade. Assim, as políticas de HIS reforçam também a perspectiva já comentada de Andrade e Mendonça (2022) sobre o paralelo entre desigualdade e segregação, acentuando vulnerabilidades sociais e econômicas de classe com poder econômico mais baixo, limitando suas chances de mobilidade social e, conseqüentemente, esses perpetuando ciclos de exclusão, pobreza, submissão e vulnerabilidade. Desse modo, a segregação não é apenas um reflexo da ausência de planejamento urbano adequado, mas também uma manifestação de um sistema político que se beneficia da manutenção de uma estrutura de poder desigual e excludente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da problemática habitacional no Brasil revela uma estrutura urbana profundamente marcada pela desigualdade e pela exclusão. Os direitos à habitação e à cidade, apesar de reconhecidos como base essencial, nunca foram de fato garantidos a uma parcela considerável da população e permanecem comprometidos pela crescente mercantilização do espaço urbano e pela adoção de políticas pautadas em uma ótica neoliberal, que prioriza o mercado em detrimento das necessidades sociais. Desde a Era Vargas até os programas mais recentes, como o Minha Casa Minha Vida, verifica-se que as políticas habitacionais têm sido frequentemente instrumentalizadas como mecanismos de controle e apoio político, ao invés de priorizarem a inclusão e o bem-estar urbano.

O MCMV, lançado em 2009 em resposta à crise financeira global de 2008, buscava reduzir o déficit habitacional e garantir moradia para famílias de baixa renda. No entanto, em muitos aspectos, ele replicou a lógica dos programas habitacionais do Banco Nacional da Habitação, ao direcionar a construção de moradias para áreas periféricas e desconectadas do tecido urbano consolidado. Essa abordagem contribuiu para a criação de cidades cada vez mais segregadas, nas quais áreas centrais, bem providas de infraestrutura, empregos e serviços,

permanecem acessíveis para as camadas de maior renda, enquanto a população de baixa renda se vê relegada a territórios periféricos distantes, com infraestrutura precária e poucas oportunidades de mobilidade e integração social.

Essa prática de construção de conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais não é um caminho para a resolução do problema habitacional em termos qualitativos e revela-se como uma estratégia de exclusão espacial. Ao escolher a periferização, as políticas públicas contribuem para consolidar um modelo urbano segregador, no qual as classes populares são isoladas dos centros de poder econômico, social e político. Essa segregação reflete uma visão urbanística excludente, que prioriza o desenvolvimento imobiliário das regiões centrais e ignora o impacto dessa dinâmica sobre as populações marginalizadas. Além disso, ao confinar as famílias de baixa renda nas periferias, o Estado reforça estruturas de poder que dificultam mobilidades, impedindo que essas populações acessem direitos urbanos.

Esses exemplos demonstram que a política habitacional no Brasil, em vez de resolver os problemas de moradia e integração urbana, muitas vezes opera como uma ferramenta de reforço das desigualdades e manutenção de estruturas de poder. A perpetuação dessa lógica revela o uso da política habitacional como uma ferramenta de controle social e de ampliação de base política, ignorando, em grande medida, necessidades urgentes das populações que mais dependem dessas políticas. Ao optar pela periferização dos conjuntos habitacionais, as gestões públicas perpetuam uma segregação espacial e um distanciamento das classes populares dos centros de poder e dos espaços urbanos mais valorizados, consolidando, assim, um modelo de desenvolvimento urbano excludente.

Esse cenário evidencia a necessidade urgente de uma reforma nas políticas habitacionais, com foco em iniciativas que promovam uma urbanização mais justa e equilibrada. Para que o direito à cidade se torne uma possibilidade de realidade, é essencial desenvolver políticas habitacionais que garantam não só moradia, mas integração e acesso a serviços de qualidade, respeitando o direito coletivo à cidade e assegurando que todos os cidadãos possam usufruir dos benefícios da vida urbana. Desse modo, já é até lugar comum dizer que a superação dos desafios habitacionais e sociais nas cidades brasileiras requer um compromisso com políticas públicas que priorizem a qualidade de vida, a equidade e a inclusão. É preciso romper com a lógica de exclusão, promovendo iniciativas que assegurem infraestrutura adequada, mobilidade e acesso às mais diversas oportunidades urbanas e direitos para todos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana. É possível transformar em cidade a anticidade?: Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz. (org.). **Minha casa... e a cidade?:** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 165-193.

ANDRADE, Luciana; MENDONÇA, Jupira. A questão da segregação. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 129-144.

ANGOTTI, Tom. Land use and zoning matter. *In*: ANGOTTI, Tom; MORSE, Sylvia. (ed.). **Zoned Out!**: race, displacement, and city planning in New York City. Nova York: Terreform, 2016a. p. 18-44.

ANGOTTI, Tom. Alternatives: community-based planning and housing in the public domain. *In*: ANGOTTI, Tom; MORSE, Sylvia. (ed.). **Zoned Out!**: race, displacement, and city planning in New York City. Nova York: Terreform, 2016b. p. 142-165.

BENETTI, Pablo. Políticas habitacionales en Brasil. *In*: BINNER, Hermes; BONFATTI, Antonio. (org.). **Hábitat para la Inclusión**. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de La Provincia de Santa Fe, 2011. p. 128-143.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017 [1998].

BONDUKI, Nabil. "Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida". **Teoria e Debate**, v. 82, p. 1. 2009.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**: cem anos de política pública no Brasil, volume 1. São Paulo: Editora Unesp, 2014 [2012].

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 34. ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CAVALLAZZI, Rosângela; BERTOLDO, Flávio. Desafios da Cidade Standard. *In*: CAVALLAZZI, Rosângela; FAUTH, Gabriela. (org.). **Cidade standard e novas vulnerabilidades**. Rio de Janeiro: PROURB, 2020. p. 85-101.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015 [1872].

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

- LEFEBVRE, Henry. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing**. London: Verso, 2016.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013 [2001].
- MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In*: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. [S. L.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006. p. 211-220.
- MARICATO, Ermínia. "Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação". **Cadernos Metrôpole**. São Paulo: PUCSP, v. 21, p. 33-52, 2009.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966.
- PECLY, Maria Lúcia. **Desenho urbano vital**: escalas de associação no projeto da habitação social. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- ROLNIK, Raquel. "Place, inhabitation and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world". **International Journal of Housing Policy**. [S.L.], v. 14, n. 3, p. 293-300. 2014.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROY, Ananya. "The 21st-Century Metropolis: new geographies of theory". **Regional Studies**. [S.L.], v. 43, n. 6, p. 819-830. 2009.
- ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SHIMBO, Lúcia. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação

em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

TASCHNER, Suzana; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *In*: CARDOSO, Adauto. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 82-113.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013 [2000]. p. 75-103.

YIFTACHEL, Oren. "From displacement to displaceability: a southeastern perspective on the new metropolis". **City**. [S.L.], v. 24, n. 1-2, p. 151-165. 2020.