

Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México)

Notes on justice and socio-spatial inequalities: Considerations about
housing politics in Latin America (Brazil and Mexico)

Apuntes sobre justicia y desigualdades socioespaciales:
Consideraciones sobre las políticas de vivienda en América Latina
(Brasil y México)

Eduardo de Araujo da Silva – eduardosilva.geografia@gmail.com

Doutorando em Geografia na Universidade Estadual Paulista, campus Presidente Prudente-SP

Orcid : <https://orcid.org/0000-0001-6268-8144>

Rodrigo Sartori Bogo – rs.bogo@unesp.br

Doutorando em Geografia na Universidade Estadual Paulista, campus Presidente Prudente-SP

Orcid : <https://orcid.org/0000-0002-2639-738X>

Resumo

O presente artigo apresenta, de maneira introdutória, os conceitos de justiça e desigualdades socioespaciais, e uma análise comparativa das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). Ademais, busca entender se as políticas habitacionais do Brasil e do México contribuíram, ou não, para a redução das desigualdades socioespaciais, investigando como ocorreu a reprodução das moradias no espaço urbano. Para tanto, foram utilizadas como ferramentas metodológicas as revisões bibliográfica e documental. Durante as revisões, foram coletadas informações acerca dos conceitos abordados e das políticas habitacionais, em livros acadêmicos, dissertações, teses e artigos científicos. Também foram analisados os textos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001). A partir da comparação entre Brasil e México, pode-se perceber a relação entre processos globais que reverberam em países que se encontram na semiperiferia do capitalismo, assim como outras dinâmicas que evidenciam as particularidades dos países latino-americanos. Considera-se que não só a comparação entre políticas habitacionais de diferentes países (especialmente latino-americanos) se apresenta como objeto de pesquisa relevante para os estudos urbanos,

mas se soma ao debate essencial em torno das proposições para mudanças no meio urbano brasileiro. Propor e se comprometer com mudanças socioespaciais transformadoras é um dos papéis possíveis para os profissionais das Ciências Humanas e Sociais, dos quais estão inclusos os geógrafos.

Palavras-chave: Política Urbana, Continente Americano, Cidade Contemporânea.

Abstract

This paper presents, in an introductory way, the concepts of justice and socio-spatial inequalities, and a comparative analysis of housing politics in Latin America (Brazil and Mexico). Furthermore, it seeks to understand whether housing politics in Brazil and Mexico have contributed, or not, to the reduction of socio-spatial inequalities, investigating how the reproduction of housing in urban space occurred. To this end, bibliographic and document reviews were used as methodological tools. During the reviews, information was collected about the concepts discussed and housing politics, in academic books, dissertations, theses and scientific articles. The texts of the Federal Constitution of 1988 and the City Statute

(2001) were also analyzed. From the comparison between Brazil and Mexico, one can see the relationship between global processes that reverberate in countries that are on the semiperiphery of capitalism, as well as other dynamics that highlight the particularities of Latin American countries. It is considered that not only the comparison between housing politics of different countries (especially Latin American) is presented as a relevant research object for urban studies, but it adds to the essential debate around the proposals for changes in the Brazilian urban environment. Proposing and committing to transformative socio-spatial changes is one of the possible roles for professionals in the Humanities and Social Sciences, including geographers.

Key words: Urban Politics, American Continent, Contemporary City.

Resumen

Este artículo presenta, de manera introductoria, los conceptos de justicia y desigualdades socioespaciales, y un análisis comparativo de las políticas de vivienda en América Latina (Brasil y México). Además, busca comprender si las políticas de vivienda en Brasil y México han contribuido o no a la reducción de las desigualdades socioespaciales, investigando cómo ocurrió la reproducción de la vivienda en el espacio urbano. Para ello, se utilizaron como herramientas metodológicas las revisiones bibliográficas y documentales. Durante las revisiones se recopiló información sobre los conceptos discutidos y las políticas de vivienda, en libros académicos, disertaciones, tesis y artículos científicos. También se analizaron los textos de la Constitución Federal de 1988 y el Estatuto de la Ciudad (2001). A partir de la comparación entre Brasil y México, se puede ver la relación entre procesos globales que repercuten en países que se encuentran en la semiperiferia del capitalismo, así como otras dinámicas que destacan las particularidades de los países latinoamericanos. Se considera que no sólo la comparación entre las políticas de vivienda de diferentes países (especialmente latinoamericanos) se presenta como un objeto de investigación relevante para los estudios urbanos, sino que

se suma al debate esencial en torno a las propuestas de cambios en el entorno urbano brasileño. Proponer y comprometerse con cambios socioespaciales transformadores es uno de los posibles roles de los profesionales de las Humanidades y las Ciencias Sociales, incluidos los geógrafos.

Palavras-chave: Política Urbana, Continente Americano, Ciudad Contemporánea.

Recebido em: 02/11/2022
Aceito para publicação: 05/03/2023
Publicado: 27/03/2023

Introdução

Evidentemente, não é de agora que justiça e desigualdades socioespaciais são observadas por estudiosos e gestores do espaço urbano. Nas teorias urbanas assimila-se, grosso modo, a redução das desigualdades socioespaciais ao direito à cidade e ao alcance significativo de justiça (socioespacial, espacial, territorial, dentre outras adjetivações) – o que pode ser visto nas obras fundamentais de Lefebvre (2011 [1968]) e Harvey (2009 [1973]). Por outro lado, no que se refere às políticas urbanas, geralmente, o foco está na produção de habitações, e não necessariamente na redução das desigualdades que assolam a sociedade em geral, resultantes da atuação dos agentes do espaço urbano capitalista. Tendo isso em vista, indaga-se: as políticas habitacionais contemporâneas estão reduzindo desigualdades socioespaciais urbanas na América Latina?

Pretendendo articular e debater sobre os temas supracitados, o presente texto apresenta, de maneira introdutória, (i) os conceitos de justiça e desigualdades socioespaciais; (ii) algumas das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México), buscando entender se tais políticas contribuíram, ou não, para a redução das desigualdades, investigando como ocorreu a reprodução das moradias no espaço urbano.

Por fim, no último tópico, é apresentada uma proposta, que, a nosso ver, pode abarcar as desigualdades socioespaciais acarretadas pelo processo de urbanização contemporânea, fundados numa expressiva injustiça espacial. Ressalta-se que não há pretensão de esgotar os temas levantados, haja vista que os mesmos podem ser analisados de múltiplas maneiras e por meio de diferentes perspectivas e abordagens metodológicas.

Neste trabalho, foram utilizadas como ferramentas metodológicas as revisões bibliográfica e documental, dando centralidade ao conceito de justiça espacial (e derivados) e suas articulações. Durante as revisões, foram coletadas informações acerca das políticas habitacionais em livros acadêmicos, teses acadêmicas e artigos científicos avaliados pelos pares. Também foram analisados os textos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desigualdades e justiça (socioespaciais)

A palavra desigualdade é polissêmica, isto é, ela atribui diferentes conteúdos e apresenta uma multiplicidade de sentidos. Ao buscar a palavra no dicionário (DESIGUALDADE, 2022, n. p.), encontram-se as seguintes definições:

1. caráter, estado de coisas ou pessoas que não são iguais entre si; dessemelhança, diferença.
2. ausência de proporção, de equilíbrio.
3. falta de uniformidade, de regularidade.
4. falta de constância, de continuidade.
5. (MATEMÁTICA) expressão em que se comparam duas quantidades desiguais.

Para dar um sentido mais estrito à desigualdade que se busca analisar, é adicionado o adjetivo socioespacial, já que este remete aos dois planos que o fenômeno ocorre no espaço geográfico: social e espacial. Aqui, não é o foco prolongar a discussão acerca da palavra “socioespacial”, tendo em vista que não há consenso no uso dela entre os estudiosos das Ciências Humanas e Sociais¹.

Sposito (2011; 2019) reflete as distinções entre diferença e desigualdade no plano socioespacial. A autora entende que ambos são tratados como noções, conceitos e processos espaciais. Apesar de indissociáveis, tendo em comum a igualdade como negativo,

Podemos, então, afirmar que a distinção entre elas reside em grande parte no fato de que a palavra DIFERENÇA tem maior relação com a qualidade de algo, com sua substância ou essência, enquanto a DESIGUALDADE com a natureza ou mensuração daquilo que não é igual, tanto em termos absolutos como relativos. (SPOSITO, 2019, n. p., grifo da autora).

O processo de diferenciação socioespacial acompanha a história da sociedade e da urbanização, visto que o espaço é (e sempre foi) produzido por agentes sociais diversos, cada um com seus interesses, condições e necessidades (CORRÊA, 2022). Ademais, os espaços urbanos se diferenciam dos espaços rurais, além de haver diferenciação na escala supraurbana. A diferenciação está relacionada à divisão social do trabalho, que, espacializada, expressa-se na divisão territorial do trabalho. Assim, a diferenciação socioespacial é, com efeito, um processo intrínseco ao espaço urbano (SPOSITO, 2011). Salienta-se que no movimento de produção e reprodução do espaço,

¹ A partir de diferentes perspectivas, Souza (2008, 2013), Carlos, Souza e Sposito (2011) e Catalão (2011) avançaram na discussão acerca da palavra socioespacial.

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-127>

A opção pela constituição da sociedade ocidental e os esforços políticos e ideológicos para a imposição de seus valores sobre todos os outros tem propiciado, cada vez mais, em termos espaciais e temporais, elementos e condições para se cortejar e, ao comparar, impor padrões de uns aos outros, da escala internacional à escala intraurbana. A produção da desigualdade é condição e expressão desse movimento. (SPOSITO, 2011, p. 128).

Por sua vez, Corrêa (1993, 2022) advoga que a desigualdade é uma característica do espaço urbano capitalista. Segundo ele, as desigualdades socioespaciais revelam-se no acesso desigual dos recursos necessários para a realização da vida e nas diferenças de localização das atividades urbanas.

Ressalta-se que as desigualdades não estão somente no âmbito da cidade, já que as iniquidades e injustiças espaciais se encontram entre regiões e países, causadas a partir do desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2005, 2011). Com efeito, podemos afirmar que as desigualdades são (re)produzidas em múltiplas escalas por agentes econômicos, políticos e sociais diversos, tendo como base a divisão territorial específica do trabalho e a desigual concentração de riquezas.

Em resumo, entende-se a diferenciação e desigualdades socioespaciais se entrecruzam no movimento de produção e reprodução no espaço urbano capitalista contemporâneo. Observa-se que autores como Corrêa (1993) e Sposito (2011, 2019) propõem, a partir de diferentes perspectivas, abordagens que avançam na temática.

No que se refere à justiça, tal noção/conceito é demasiadamente amplo e também possui uma multiplicidade de sentidos. Conforme Legroux (2022), a justiça é um tema complexo de ser tratado no âmbito científico, uma vez que ela envolve princípios éticos, morais e filosóficos. Apesar disso, há trabalhos de Geografia que tratam da justiça enquanto elemento para o entendimento do espaço. Por exemplo, em

[...] *Social justice and the city*, livro no qual David Harvey (1973), trata de desvendar os “mecanismos escondidos” das desigualdades e posicionar-se contra o positivismo da disciplina geográfica. A obra *A theory of justice*, de John Rawls (1971), também representa um ponto de partida para a discussão geográfica em torno da justiça: nessa teoria, o princípio do maximin (dar mais aos que menos têm) orienta até hoje muitos princípios e programas que visam a equidade por meio da redistribuição e da reparação, como o Bolsa Família, no Brasil. (LEGROUX, 2022, p. 3, grifo do autor).

Sabe-se que os conceitos de justiça e injustiça estão relacionados aos conceitos de igualdade e equidade, desigualdade e iniquidade. Isso é, para o entendimento do tema, faz-se necessário abordar, direta ou indiretamente, o conceito de desigualdade, este último que, por vezes, é tratado equivocadamente como sinônimo de diferença.

Legroux (2022), apoiado em diversos autores que abordaram o tema justiça nas Ciências Humanas e Sociais, revela, de modo didático e pertinente, a relação da justiça com as noções de diferença e desigualdade:

Um primeiro passo no tema da justiça consiste em distinguir as diferenças – a priori, “neutras” e “essenciais” – e as desigualdades, que seriam circunstanciais, construídas em função dos jogos de poder presentes em determinada sociedade. Uma diferença pode constituir uma desigualdade se virar critério para um tratamento distinto (a escravidão, por exemplo), e viceversa, uma desigualdade pode ser naturalizada a ponto de virar uma diferença (os nobres, por exemplo) (Barros, 2006). Falta, contudo, abordar a dimensão ética, imprescindível nesse debate (p. 3-4).

A desigualdade é uma forma particular de diferença entre as pessoas, que não é, a priori, “natural”, sobre a qual se coloca uma preocupação ética (Smith, D., 1994), isto é, quando se verifica um tratamento diferente entre indivíduos ou grupos, embora não existam diferenças morais identificáveis entre eles. Em outras palavras, trata-se de fazer a distinção entre a ideia de justiça como igualdade e a ideia de justiça como equidade. O conceito de equidade admite a existência de desigualdades justas (que podem e devem permanecer) e de desigualdades injustas (que devem ser corrigidas). A dificuldade de atingir uma situação de igualdade “perfeita” ou completa também confere um interesse maior à noção de equidade, que permite um tratamento diferenciado entre indivíduos, para combater diferenças injustas. Mas em que critérios éticos basear-se? A questão é conflituosa: quem decide os critérios para avaliar a existência de desigualdades? O que deve ser igual? Como decidem-se os critérios? Por exemplo, a desigualdade criada para idosos e gestantes – que têm assentos preferenciais nos transportes públicos por ser considerados pela sociedade e pelas leis pessoas merecedoras dessa prioridade – é uma desigualdade justa ou deve ser revogada? (p. 4).

As noções de igualdade e equidade encobrem duas visões políticas distintas: para uns, o conceito de equidade é uma abordagem eficaz e concreta de redução das desigualdades; para outros, é um freio à busca da igualdade, porque legitima o que pode ficar desigual, ao definir o que se deve corrigir (Young, 1990). Ou seja, as políticas de redistribuição e compensação são compreendidas por alguns autores como mecanismos que não questionam o sistema capitalista, estruturalmente desigual, já que funciona na base da concentração de riquezas e numa divisão socioespacial injusta do trabalho (Smith, N., 1984; Harvey, 2008) (LEGROUX, 2022, p. 4).

A partir dos trechos supracitados, evidencia-se a complexidade do conceito de justiça. Ademais, a própria noção do que é desigual também se apresenta multifacetada. Isso porque, como afirma Soja (2010) e sintetiza Legroux (2022),

tais noções envolvem questões éticas, morais e filosóficas; elas dependem dos contextos em que são estabelecidas, de quem as estabelece e para qual finalidade são criadas. Ademais, as noções de justiça e desigualdade (seja no plano socioespacial ou não) podem ser ressignificadas ao longo do tempo, isto é, elas são mutáveis.

Portanto, entende-se que abarcar os conceitos de desigualdade e justiça (socioespaciais) em políticas habitacionais ou entender como essas políticas podem contribuir para a redução da desigualdade ou para o fomento de uma espacialidade mais justa, são tarefas complexas, já que são passíveis a diferentes interpretações.

Espaço urbano e políticas habitacionais na América Latina

Há uma ampla diversidade de políticas habitacionais no mundo inteiro, inclusive na América Latina. Um estudo aprofundado dessas políticas pode levar um longo tempo para ser realizado. Portanto, aqui, o foco está nas reflexões acerca das políticas habitacionais realizadas na disciplina *Tópicos Especiais: Políticas Urbanas Contemporâneas no Brasil, Estados Unidos e México. Desigualdades, diferenciação e justiça socioespaciais*, cujo responsável foi o Prof. Dr. Márcio José Catelan (UNESP), com participação externa dos professores Dr. Luis Alberto Salinas (UNAM, México), Dra. Patricia Balise (Indiana University, Bloomington, EUA) e Dr. Jean Legroux (FCT-UNESP). Ressalta-se a importância de disciplinas desse caráter nas Ciências Humanas e Sociais, sobretudo, na Geografia, já que promove a articulação entre pesquisadores de diferentes partes do mundo, ampliando redes de conhecimento.

De início, julga-se pertinente salientar que o território da América Latina é expressivamente heterogêneo, seja nas formas, funções, estruturas, processos, ritmos e conteúdos (sociais, políticos, econômicos, culturais, etc.). No que se refere ao padrão de urbanização no subcontinente, evidenciam-se sistemas urbanos movidos por diferentes dinâmicas e processos, com variadas redes que ora se conectam, ora se sobrepõem, cada qual composta por conjuntos de

aglomerados urbanos². Para exemplificar, Moura (2016, p. 87), tratando especificamente do fenômeno urbano na América do Sul, advoga que:

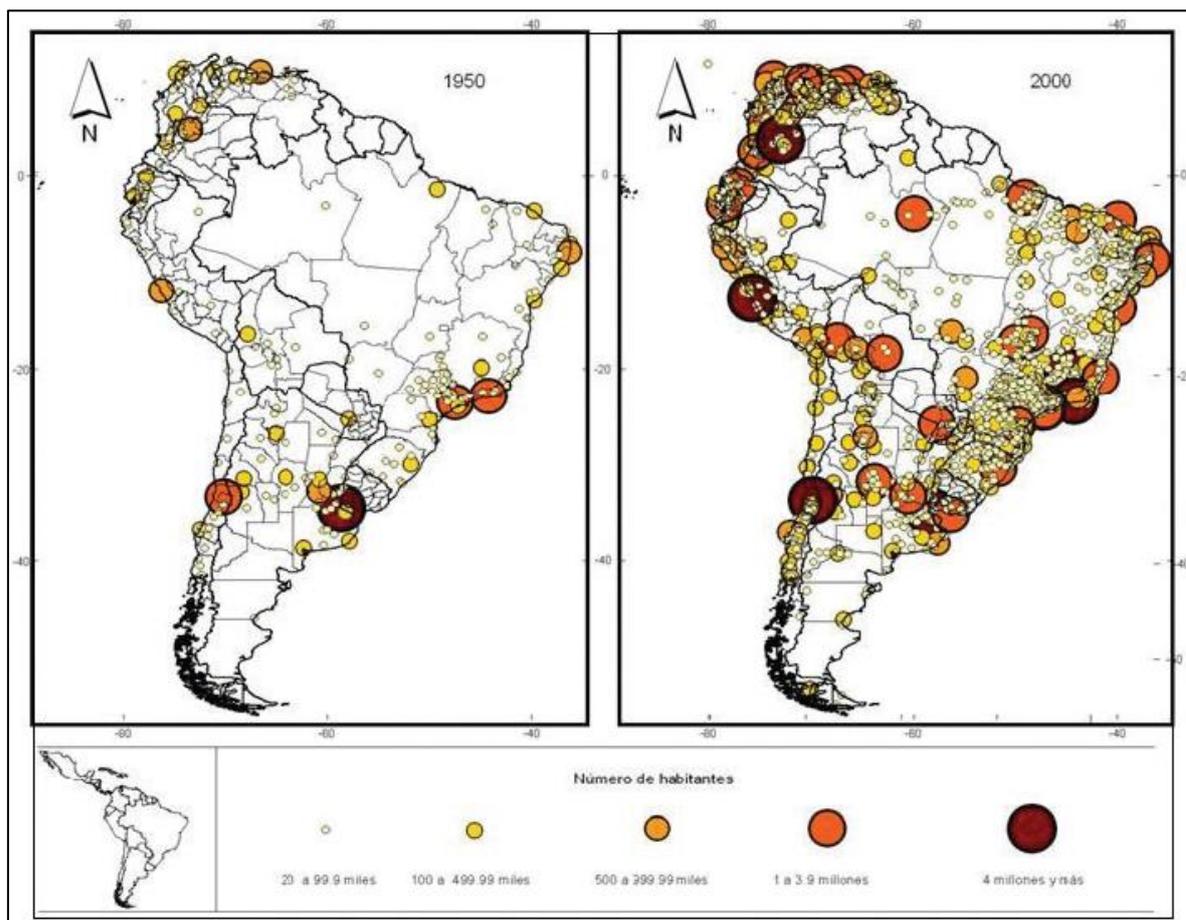
O padrão de ocupação do subcontinente vem delineando um território heterogêneo, onde coexistem áreas concentradas e densas, próximas à costa dos oceanos Atlântico e Pacífico e do Mar do Caribe – decorrentes de processos mais recentes da colonização –, como também na região andina – espelhando processos mais antigos de povoamento –, com áreas de ocupação rarefeita e baixa densidade, presenciadas na Amazônia, Chaco paraguaio, porções desérticas do altiplano andino, Patagônia e região austral.

De acordo com a referida autora, o território sul-americano apresenta um sistema urbano ainda pouco integrado, embora sejam evidenciadas dinâmicas econômico-sociais contemporâneas que apontam para articulações recentes, baseadas numa estrutura urbana decisivamente polarizada pelas grandes metrópoles São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires. Segundo a autora, mais recentemente, outras capitais nacionais do subcontinente se estabeleceram como bases de tal estrutura urbana, como Bogotá, Lima e Santiago, assim como outros aglomerados urbanos que apresentam elevada concentração de serviços, economias e população superior a 1 milhão de habitantes (Figura 1).

² Tratando do urbano na América do Sul, Moura (2016) argumenta que, no subcontinente, as formas urbanas não podem ser compreendidas somente com a categoria “cidade”, haja vista, as morfologias urbanas encontradas na América do Sul transcendem os limiares entre urbano e rural, assim como os limites e fronteiras dos países. Encontram-se vilas e pequenos povoados isolados no interior dos territórios, aglomerados urbanos expressivamente densos nas faixas litorâneas, até conturbação entre cidades que extrapolam as fronteiras dos Estados. Assim, a autora opta pela compreensão dessas diferentes formas urbanas como aglomerados urbanos.

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-131>

Figura 1 - Cidades conforme classe de tamanho populacional. América do Sul – 1950 e 2000



Fonte: CEPAL (2012, p. 152) *apud* MOURA (2016, p. 91).

Ressalta-se ainda que, desde o último quartel do século XX, ocorrem processos de reestruturação econômica, urbana e das cidades no Brasil como um todo. Estudos das primeiras décadas do século XXI apresentam novas leituras da realidade urbana nacional, investigando como, na atualidade, está a organização da estrutura hierárquica das redes urbanas, e como articulações heterárquicas (CATELAN, 2013) se dão a partir das relações horizontais e transversais (SPOSITO, 2007) de que se formam no território. A hierarquia-heterarquia urbana (CATELAN, 2013; SPOSITO; CATELAN, 2014) é a perspectiva analítica que busca explicar essas novas dinâmicas do sistema urbano brasileiro.

As cidades médias se tornam elemento fundamental para essas novas dinâmicas das redes urbanas que compõem o sistema urbano nacional. Tais espaços urbanos tendem a ser pontos nodais das articulações supracitadas, já que se encontram de modo mais espalhado pelo território, influenciando diversos

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

centros locais quando exercem seus papéis de centralidades urbano-regional (CATELAN, 2013; SPOSITO; CATELAN, 2014). As articulações heterárquicas tendem a se efetuar de modo diferenciado entre as regiões, a partir do desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2005). Regiões do território mais abrangidas pelo meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996) são, com efeito, aquelas com maiores densidades de objetos geográficos (fixos) capazes de promover tais articulações (fluxos).

Cidades menos capazes de promover interações espaciais interescolares (CATELAN, 2013) tornam-se pontos menos interessantes do ponto de vista econômico, assim, apresentando dificuldades de ascender no sistema urbano. Dessa maneira, diversas cidades e regiões apresentam dificuldades na sustentabilidade econômica, autonomia e gestão, reforçando as diferenças e desigualdades socioespaciais na escala supraurbana.

Na escala do intraurbano, as desigualdades se materializam no cotidiano urbano, dado que as diferentes áreas da cidade (em outros termos, do aglomerado urbano) se apresentam diferenciadas em relação às formas, funções, estruturas, processos, ritmos e conteúdos. O habitar, por ser uma parte da dimensão empírica da vida cotidiana (CARLOS, 1996; LEFEBVRE, 2011), é um elemento central para o entendimento das desigualdades socioespaciais na escala local. Portanto, compreende-se a importância das políticas habitacionais que se propõem a reduzir a desigualdade no plano da vida cotidiana. Tendo isso em vista, nos tópicos seguintes são apresentadas as políticas habitacionais do Brasil e do México, analisando os impactos dessas na realidade urbana.

A história da política habitacional brasileira

Julga-se oportuno explicar resumidamente a evolução política habitacional brasileira³ e analisar como a materialização das habitações de interesse social acarretou, em grande medida, num aprofundamento das

³ Para entender melhor sobre a história da política habitacional e urbana, ou da questão da habitação social no Brasil, ver Bonduki (1998), Cymbalista e Moreira (2006), Tonella (2013) e Klintowitz (2016).

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-5>

desigualdades socioespaciais em função de interesses evidentemente hegemônicos.

O Estado brasileiro começou a contemplar questões de habitação no final do século XIX, por meio de uma perspectiva higienista, que colocava a habitação das classes populares como um espaço “patológico” a ser tratado (BONDUKI, 1998; CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Nesse período, havia-se interesse em reduzir a difusão de doenças e epidemias, principalmente nas grandes cidades, desse modo, tendo como base uma visão positivista da ciência, o Estado contou com o trabalho de médicos e sanitaristas.

Os médicos iam às casas da população de baixa renda, principalmente nas áreas centrais, com o objetivo de promover o controle sanitário habitacional. Junto a essas ações, foram criados os Códigos de Postura e os Códigos Sanitários, que estabeleciam o padrão das moradias para as classes populares (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Posto isso, observa-se, até então, certa inexistência de preocupação com a redução das injustiças e desigualdades socioespaciais, já que o interesse dessa política estava na “higienização” dos espaços urbanos. Esse elemento é evidente em intervenções urbanas notórias do período que abarca a Primeira República, como as vultuosas obras sanitaristas realizadas em Santos e Florianópolis (SANTOS, 2009) e as reformas das áreas centrais de Rio de Janeiro e São Paulo⁴ (SOUZA, 2010), que gerou impactos latentes na população de baixa renda e na intensificação de desigualdades socioespaciais, com o Estado atuando enquanto agente da produção do espaço capitalista.

Nos anos 30 do século XX, na Ditadura Vargas, a necessidade da habitação popular como propriedade é colocada em questão pela primeira vez na política habitacional brasileira. O Estado, junto a setores técnicos, começou a debater a superação das condições insalubres e precárias de moradia de aluguel das classes populares, colocando em pauta a produção da habitação pelo Estado e a necessidade da casa como propriedade privada (BONDUKI, 1998). Segundo Cymbalista e Moreira (2006), a partir dessa política foram introduzidos valores econômicos, transformando os moradores em proprietários, e valores morais, já

⁴ Conhecidas respectivamente como a “Reforma Pereira Passos” e o “Plano de Avenidas”.
SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-5>

que na medida em que se estabelecia a casa própria como um “núcleo unifamiliar” da reprodução da vida, combatia-se a habitação coletiva de aluguel, entendida como espaço da perversidade, promiscuidade e do desvio moral.

Em 1964, com o golpe civil-militar, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Banco Nacional de Habitação – BNH. Segundo Santos (1990), o BNH foi criado com o discurso de que deveriam ser levantadas moradias para as populações de baixa renda, no entanto, o Banco acabou financiando conjuntos residenciais levantados por empresas privadas, via de regra, nas periferias, que o que impulsionou a constituição de vazios urbanos. As principais consequências desse fenômeno foram o acirramento da periferização dos mais pobres, o aumento da desarticulação da cidade pelo expressivo espraiamento do território urbano e um processo especulativo crescente.

Conforme Santos (1990), estudando do caso da metrópole de São Paulo, a partir dos processos gerados pelas ações do Estado em conjunto aos capitalistas, os sujeitos sociais com menores rendimentos se tornaram cada vez mais segregados e imobilizados em periferias distantes, e dependentes do serviço de transporte coletivo, este que, de acordo com Legroux (2021), degradou-se crescentemente nas décadas seguintes, devido à ascensão do urbanismo neoliberal em escala nacional.

Face ao exposto, é visto que o aumento da promoção de habitações para as classes populares a partir do sistema BNH-SFH⁵ não foi suficiente para a redução das desigualdades, pelo contrário, com a materialização das habitações houve o aumento das desigualdades socioespaciais no plano do viver privado, da vida cotidiana, para parte da população. Os mais pobres contemplados por essa política tornaram-se ainda mais periféricos nos pontos de vista geográfico e socioeconômico.

Ademais, Cymbalista e Moreira (2006), ao fazerem um balanço da atuação do BNH, revelam que seu desempenho social foi muito baixo. Isto porque, das 4,5 milhões de moradias construídas no período entre 1964 a 1985, cerca de 3,2 milhões foram cedidas para famílias com rendimentos superiores a 5 salários mínimos e cerca de 1,2 milhões para famílias com rendimentos inferiores a 5

⁵ Banco Nacional de Habitação e Sistema Financeiro de Habitação.

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

salários mínimos (os chamados “setores populares”). Famílias com rendimento até 3 salários mínimos tiveram acesso somente a 6% do total de habitações construídas no período. Ou seja, a atuação do Banco se mostrou excessivamente desigual, que, conseqüentemente, aprofundou as desigualdades socioespaciais. Como debatido por Villaça (1999) e Souza (2010), a intencionalidade dos militares em subverter a tônica da reforma urbana que era discutida no início da década de 1960 se fez a partir do BNH, que incentivou o capital imobiliário sob uma perspectiva hegemônica.

Após a crise econômica ocorrida na década de 1980, o sistema BNH-SFH foi desmontado. Os recursos do BNH foram transferidos para a Caixa Econômica Federal – CEF. Desse modo, as políticas habitacionais do país passaram por um período de indefinição, e o setor de construção sentiu uma relativa paralisação em função da então recessão econômica (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

É importante apontar para as mudanças da política habitacional após a redemocratização do país. Na edição da Constituição Federal de 1988, os municípios foram promovidos a entes federativos, tornando-se, também, responsáveis pela promoção de políticas urbana e habitacional⁶. Trata-se de uma mudança de eixo em comparação ao centralismo das políticas e do planejamento que eram aplicados nas décadas anteriores pela ditadura (SOUZA, 2010).

Ressalta-se também os diversos movimentos sociais urbanos que emergiram durante os anos 70 e 80 do século XX, como o Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU (que havia sido fundado no início da década de 1960, mas foi retomado após o fim da repressão ditatorial) e a posterior composição do Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, que tiveram impacto na questão da habitação no Brasil durante a redemocratização do país, pois “[...] conquistaram o estabelecimento de um progressista arcabouço jurídico para o desenvolvimento urbano e praticaram de forma participativa, junto aos governos locais de esquerda [...]” (KLINTOWITZ, 2015, p. 329).

Um feito relevante dos movimentos sociais urbanos foi a elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, texto esse que deu origem ao *Capítulo da*

⁶ O art. 23º dispõe: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais” (BRASIL, 1988).

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

Política Urbana, expresso nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Vale ressaltar que essa foi a primeira vez, na história do Brasil, que a política urbana havia sido pautada na Constituição, sendo, assim, uma das maiores conquistas da mobilização social no período, apesar de ter sido uma “vitória parcial”⁷ (KLINTOWITZ, 2015).

Haja vista, no texto do *Capítulo da Política Urbana*, não há os termos desigualdade espacial ou justiça espacial. Entretanto, em outras partes da Constituição de 1988, com efeito, são mencionados acerca das desigualdades sociais e regionais, e da justiça social, embora de modo um tanto impreciso⁸ (BRASIL, 1988).

Nos anos 1990 é criado então o Ministério de Ação Social, renomeado de Ministério do Bem-Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. Essa secretaria ficou subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento durante o governo FHC, até que esse governo instituiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, que se responsabilizou pela política habitacional até 2003. Em suma, durante o período de indefinição da política habitacional brasileira (1985-2003) (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006), houveram mudanças significativas nas estruturas e nos órgãos responsáveis por sua gestão.

No início dos anos 2000, o *Capítulo da Política Urbana* (BRASIL, 1988) foi regulamentado pela Lei n. 10.257, de julho de 2001, conhecida como Estatuto

⁷ De acordo com Klintowitz (2015, p. 102): “[...] a habitação (e questões correlatas) aparece ao longo do texto constitucional, de forma fragmentada e sem a profundidade e a diversidade de instrumentos, regras e diretrizes que foram traçadas pelas Emendas Populares. O Capítulo de política urbana acabou ficando sintético, remetendo sua complementação a outra Lei Federal, às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, e, principalmente, aos Planos Diretores municipais”.

⁸ Não é o foco fazer uma análise precisa acerca dos artigos e parágrafos da Constituição que abordam desigualdade e justiça. Contudo é válido expor como estão estabelecidas algumas dessas noções: Dos princípios fundamentais, no art. 3º que “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, o inciso III estabelece: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Na Sessão IV, Das regiões, o art. 43º estabelece “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. Na Sessão II, Dos orçamentos, o § 7º estabelece que: “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. E no Título VII, Da ordem econômica e financeira, um dos princípios gerais da atividade econômica é a “redução das desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 1988, art. 170, VII). Diferentemente do termo desigualdade(s), o termo justiça(s) aparece cerca de 177 vezes na Constituição, o que compromete ainda mais uma análise precisa.

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

da Cidade (BRASIL, 2001). Conforme Tonella (2013, p. 32): “A proposição que permeia a lei [Estatuto da Cidade] é a garantia a todos do ‘direito de acesso à cidade’, a partir das exigências da vida moderna, como acesso à água, esgoto, eletricidade, transporte educação, lazer etc.”.

No entanto, há um entrave: uma vez que a implementação do Estatuto fica na mão dos municípios, por meio da incorporação dos instrumentos atrelados aos planos diretores, sabe-se que os executivos do poder local podem resistir em aplicar a lei, devido aos interesses políticos e econômicos de agentes privados locais. Apesar do avanço significativo no que tange os instrumentos urbanísticos, a municipalização do planejamento – em contraste com a formação de aglomerações e metropolização na realidade urbana brasileira – e a desidratação de diversas pautas do MNRU e FNRU levaram Souza (2010) a considerar o Estatuto da Cidade uma “derrota estratégica”.

Na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT), a questão da habitação volta a fazer parte da agenda prioritária do governo, isso é, a política habitacional se tornou fundamental para o governo federal, pois envolvia os interesses de componente social, a possibilidade de impulsionar a economia e a geração de empregos (KLINTOWITZ, 2015). Uma das marcas de tal governo foi a criação do Ministério das Cidades (MEDEIROS *et al.*, 2020) e a composição do extinto Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, de atuação mais intensa no governo Dilma Rousseff (2010 – 2016).

Diversas considerações científicas são realizadas acerca do PMCMV. Há autores que apontam para os benefícios econômicos e sociais do programa, enquanto outros mostram que a materialização das habitações do programa aprofundou as desigualdades socioespaciais e a segregação (assim como outras políticas habitacionais brasileiras anteriores), já que “a experiência do PMCMV evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos [...]” (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 149).

Rolnik et al. (2015, p. 149) consideram que “apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-5>

ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes”. Como identificado em diversos estudos de caso compilados por Calixto e Redón (2021), esses elementos se somam a outras dinâmicas do capital imobiliário que impulsionam ainda a fragmentação socioespacial, estando presentes ativamente nas cidades médias e não exclusivamente nas metrópoles.

No governo federal de 2019-2022, pouco há de se comentar acerca das políticas habitacionais, dado que o Programa Casa Verde Amarela, criado pela Medida Provisória 996/2020 (MP 996), trata-se mais de um *marketing* eleitoral do que uma nova proposta de política habitacional, conforme aponta Balbim (2020). Isso porque a MP 996 estabelece que, a partir de 26 de agosto de 2020, “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional integrarão o Programa Casa Verde e Amarela”.

Desse modo, segundo Balbim (2020), o Programa Casa Verde e Amarela já surgiu com uma execução substancial, herdada do PMCMV, até então sem nunca ter assinado um único contrato. Outra característica problemática da MP 996 apontada pelo autor é a revisão da Lei do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que promoveu, de certo modo, uma “[...] institucionalização da espoliação e expropriação urbana” (BALBIM, 2020, n.p.), pois flexibilizou a utilização dos recursos do FDS.

Face ao exposto, observa-se que a história da política habitacional no Brasil se apresenta ampla e complexa. A questão da habitação se mostra como um fator de interesse para diferentes governos, cada qual com seus interesses na promoção de moradias para as populações com menores poderes aquisitivos. Em suma, de acordo com uma vasta literatura no campo dos estudos urbanos, ocorreu o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na realidade urbana brasileira ao longo do tempo, e, contraditoriamente, algumas das políticas habitacionais nacionais constituem-se como fatores para o aumento dessas desigualdades do (e no) espaço urbano.

A política habitacional contemporânea do México

As políticas habitacionais contemporâneas do México, comumente, têm sido consideradas como: um meio de reduzir a informalidade relacionada à habitação da população de menores rendimentos, ‘democratizar’ a propriedade da casa e fornecer incentivos econômicos ao setor imobiliário (JANOSCHKA; SALINAS, 2017).

Todavia, Janoschka e Salinas (2017) apontam para as contradições dessas políticas habitacionais. No México, elas estão centradas no setor habitacional, onde os promotores imobiliários e os agentes responsáveis pelas hipotecas têm o papel de destaque na promoção de habitação para as populações de baixa renda. As características das habitações levantadas por tais políticas são de pequenas casas para o uso unifamiliar construídas em pequenos lotes. Os autores relatam que há diferenças na classificação das moradias construídas pela política habitacional, elas são: *vivienda social progresiva*, *vivienda de interés social* e *vivienda popular*. Os empreendimentos são classificados diferentemente conforme o padrão da construção e as infraestruturas dos loteamentos (JANOSCHKA; SALINAS, 2017).

Janoschka e Salinas (2017) também apontam para a situação problemática da materialização de políticas habitacionais no México, que aprofundou desigualdades socioespaciais. Segundo os autores, a produção massiva de habitação popular nas periferias da metrópole da Cidade do México fornece pistas de alguns dos fracassos das políticas habitacionais mexicanas voltadas exclusivamente para a construção, financiamento e venda de imóveis, tendo como orientação principal o mercado imobiliário.

Salinas (2019) coloca que, no México, a construção do ideal da moradia como propriedade privada é estratégica. Quando enraizada no imaginário coletivo, ela impede debates aprofundados acerca das questões habitacionais, o que inibe a concepção de novas alternativas de acesso à moradia que não seja pela compra. Nas palavras do autor:

A construção cultural do patrimônio, bem como a necessidade urgente de propriedade privada, tem desempenhado um papel muito importante na dinâmica do mercado formal de habitação. Tornou-se um ideal profundamente enraizado no imaginário coletivo, impedindo maiores discussões que possibilitem outras formas de acesso à moradia

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

que não sejam apenas por meio da propriedade privada. O mercado imobiliário tem conseguido posicionar a habitação não como uma satisfação social, mas como uma finalidade econômica, ou seja, destacando o valor da alteração do valor de uso (SALINAS, 2019, p. 10, tradução nossa).

Por meio dessa política habitacional fundamentada na necessidade da propriedade privada da moradia, o mercado imobiliário garante sua reprodução ampliada, enquanto o Estado se beneficia do controle social causado a partir das relações de poder credor-devedor e do acesso limitado ao espaço urbano, já que as habitações construídas ficam, via de regra, em periferias distantes e segregadas (SALINAS, 2019).

No caso da Cidade do México, as habitações foram construídas em grandes quantidades, em áreas periféricas sem outros elementos importantes à vida urbana, como: saneamento básico, infraestruturas urbanas, transporte coletivo eficiente, comércios e serviços. Nessa conjuntura, boa parte dos sujeitos contemplados por essa política habitacional abandona as residências, já que somente ela não satisfaz suas necessidades (JANOSCHKA; SALINAS, 2017; SALINAS, 2019). Há, portanto, nessa promoção de políticas, uma clara confusão entre as noções de *habitar* e *habitat* como discutidas por Carlos (1996) e Lefebvre (2011).

Face ao exposto, observam-se algumas semelhanças entre a questão da habitação e as políticas habitacionais do México e do Brasil. Uma delas é a construção do ideal da moradia como propriedade privada, que, com efeito, pode inibir a concepção de novas formas de moradia, promovendo vantagens para os setores atrelados à produção e financiamento das habitações.

Outra semelhança é a materialização dessas habitações no espaço urbano: geralmente, os empreendimentos dos programas de habitação são construídos nas periferias distantes dos centros e dos circuitos de valorização imobiliária, em áreas que, muitas das vezes, não têm bens de consumo coletivo, o que acaba dificultando a vida urbana daqueles que são contemplados pelos programas habitacionais. Nesse contexto, as desigualdades socioespaciais se aprofundam no urbano, ao invés de serem reduzidas e o que se elevam são as injustiças espaciais, em desacordo com os preceitos construídos por Harvey (2009) e Soja (2010) e, especificamente para o caso brasileiro, com o que está presente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

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

De acordo com Rolnik (2003), o urbanismo tem um papel específico e profundamente estratégico. É fundamental a produção de políticas urbanas capazes de reduzir as desigualdades socioespaciais, as injustiças espaciais, a exclusão territorial, dentre outras condições que assolam a vida urbana da sociedade.

No caso brasileiro, a própria Rolnik (2011) coloca posteriormente que a transição entre a forma de planejamento e promoção de políticas públicas urbanas se modificou de uma “de gabinete”⁹ para uma democratizada, com um aumento significativo da participação popular e da execução do planejamento urbano em nível local, elementos fundamentais para a reforma urbana – e, por consequência, a diminuição da exclusão territorial. No entanto, esse processo de transição estava recheado de limites e demanda transformações interescolares em seu desenho e aplicação, como aqui debatemos. Para a autora, a exclusão territorial¹⁰ pode ser combatida a partir de três elementos que contraditoriamente a constrói. São eles: “a estratégia de investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana” (ROLNIK, 2003, p. 18). Tendo esses pontos em vista, aqui é proposta uma política que busca envolver esses três elementos.

Primeiramente, vale ressaltar o que já foi mencionado ao longo deste texto: as desigualdades socioespaciais são (re)produzidas em múltiplas escalas, ou seja, na escalas local, regional, nacional, internacional etc., tendo como base o desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2005). Portanto, uma política

⁹ “No contexto do planejamento urbano de escala local, os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano eram obrigatórios para municípios que desejam fundos federais para grandes investimentos públicos, sendo meros documentos suplementares que justificam investimentos setoriais, sendo definidos e negociados em espaços que tinham pouco ou nada a ver com o processo de planejamento. Os planos locais também tinham estratégias de zoneamento que ‘reservavam’ as raras áreas urbanizadas das cidades para habitação residencial de classe média e empreendimentos empresariais” (ROLNIK, 2011, p. 241. Tradução nossa.).

¹⁰ Evidentemente, não foi nosso intuito debater acerca da exclusão territorial. Entretanto, esse processo se relaciona diretamente com as desigualdades e injustiças socioespaciais, pois, um sujeito excluído estará em uma condição expressiva de desigualdade, fundada num quadro de injustiça espacial, como posto por Legroux (2022).

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

urbana que pretende englobar todo o território nacional deve considerar tanto as desigualdades na escala intraurbano quanto as desigualdades regionais.

Cada região apresenta sua cidade-polo, que tem papéis fundamentais na gestão do território, algo já amplamente mapeado no Brasil, por exemplo (IBGE, 2020; IPEA, 2022). As cidades médias, que estão mais espalhadas pelo território do que as grandes cidades, apresentam-se como importantes pontos de intermediação na rede urbana, seja na gestão territorial e econômica, quanto na oferta de comércio e serviços (SPOSITO; SPOSITO; SOBARZO, 2006; CORRÊA, 2012).

Em termos propositivos, levando em consideração as dificuldades encontradas pelas pequenas cidades de se autogerir, e, por vezes, de se auto sustentar – especialmente em termos econômicos –, os municípios compostos por cidades médias poderiam auxiliar as localidades hierarquicamente inferiores de suas regiões na regulação urbanística e a gestão urbana, promovendo suas políticas urbanas, tendo em vista as necessidades, interesses e condições de suas populações. Por exemplo, os gestores municipais da cidade média, junto a outros agentes sociais locais, poderiam auxiliar na produção dos planos diretores e nos planos de habitação municipais das pequenas localidades. A participação prevista no Estatuto da Cidade poderia ser estruturada sob uma perspectiva interescalar, com a cidade média agindo novamente como intermediadora – função assumida por ela em várias redes e instâncias, especialmente na reprodução do capital -, dessa vez da política urbana.

De modo geral, em cidades médias se encontram universidades e institutos federais, o que pode ser observado nos dados publicados pelo IBGE (2020). Em um contexto de políticas públicas urbanas capitaneado pelas cidades intermediárias, seus poderes públicos municipais poderiam estabelecer convênios com as universidades e institutos, visando a contratação de profissionais qualificados e formação de parcerias, para elaborar os planos diretores e gerir as políticas urbanas e habitacionais de suas regiões sob uma perspectiva regional e da rede de cidades, com seus elementos hierárquicos e heterárquicos (SPOSITO; CATELAN, 2014). Essa proposição, de um movimento integrador entre Estado e universidades, também necessitaria da adequação à terceira parte desse tripé: a sociedade civil. Como amplamente defendido sob

diferentes perspectivas por Rolnik (2003; 2011), Souza (2006; 2010) e Santos Júnior & Montandon (2011), a participação da população – evitando-se ao máximo a cooptação – deveria novamente ser posto como central no debate em torno do planejamento e da habitação, com uma articulação em rede que poderia tornar o Sistema Nacional de Participação Social em algo mais robusto. Esse movimento seria contrário ao dos últimos anos, que sucateou ao máximo a participação da maior parte da população nos diferentes níveis do governo (MEDEIROS *et al.*, 2020).

Julgamos oportuno que o recurso a ser destinado para o funcionamento dessa política seja da União, já que há uma elevada desigualdade econômica entre as unidades federativas do país, que tem reflexos na gestão pública de nível local (PERES, 2020). Não obstante, uma retomada do Ministério das Cidades teria potencial para centralizar a articulação institucional e os investimentos, como feito em outras fases de proliferação da política urbana no país, com resultados mistos (SANTOS JÚNIOR & MONTANDON, 2011; MEDEIROS *et al.*, 2020). O repasse de recursos, nesse cenário específico, deveria ser focado em um caráter equitativo ou igualitário, a depender das peculiaridades de cada região e estado. Os poderes gestores da cidade média teriam o papel de distribuir os recursos humanos e financeiros necessários para a elaboração dos planos diretores, urbanísticos, habitacionais, etc. de suas regiões subordinadas, em um processo duplo de descentralização e desconcentração.

Em termos de articulação estatal, seria necessário que a política aqui proposta fosse validada no legislativo a partir de uma lei, que consolidaria sua institucionalização (como ocorreu com o Plano Diretor Participativo no Estatuto da Cidade) em conjunto com sua aplicação planejada via executivo, fomentada pelo Ministério das Cidades (ou equivalente). Legalmente, seria necessário que essa política estabelecesse, em seus artigos, incisos e/ou parágrafos, a necessidade de reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas do intraurbano e interurbano, sendo coerente com a estrutura conceitual e institucional aqui propostas. Idealmente, ao fim e ao cabo, os especialistas contratados pelos municípios das cidades médias teriam o papel fundamental de propor – tendo como base as teorias socioespaciais da justiça e do direito à cidade

(LEFEBVRE, 2011; HARVEY, 2012) – os planos para cada núcleo urbano, com a participação da sociedade civil e dos representantes locais.

Considerações finais

Neste trabalho objetivamos realizar reflexões e debates acerca das políticas habitacionais na América Latina, a partir de uma análise bibliográfica e discussão presentes na literatura acadêmica. Ao final, foi construída – ainda que de forma incipiente – uma proposição de política pública visando a retomada das políticas públicas urbanas no Brasil com enfoque na habitação de interesse social, sendo a intermediação da cidade média na rede urbana um ponto central da proposta aqui elaborada. A partir das referências e do que já foi feito no país em termos de debate público sobre a dita “reforma urbana” e as políticas habitacionais, acreditamos e reforçamos a necessidade de um ganho de centralidade do conceito de *justiça espacial* enquanto determinante para as tomadas de decisão políticas nesse âmbito, que devem buscar progressivamente a diminuição das desigualdades socioespaciais e a equidade como horizonte social.

A partir da comparação entre Brasil e México, pode-se perceber a relação entre processos globais que reverberam em países que se encontram na semiperiferia do capitalismo (como os dois supracitados), assim como outras dinâmicas que apresentam particularidades dos dois países. A comparação enquanto procedimento intelectual é essencial para o debate científico na geografia (SPOSITO, 2016), mas tem grande serventia também para a proposição de políticas públicas, o que foi buscado no presente artigo. Esse tipo de trabalho apresenta possibilidades evidentes, especialmente na integração do debate entre pesquisadores de diferentes países, mas os limites se fazem claros. As diferenças entre variadas realidades socioespaciais – no nosso caso, somente duas – tornam a análise comparativa uma tarefa complexa, que demanda estudos mais aprofundados e extensivos, como dissertações ou teses e projetos de pesquisa mais amplos. Isso não invalida o nosso esforço (e o de outros pesquisadores futuros), mas evidencia a dificuldade em pôr na balança diferenças que vão desde as estruturas institucionais de financiamento da habitação até as próprias singularidades das respectivas redes urbanas.

Por fim, considera-se que não só a comparação entre políticas habitacionais de diferentes países (especialmente latino-americanos) se apresenta como objeto de pesquisa relevante para os estudos urbanos, mas se soma ao debate essencial em torno das proposições para mudanças no meio urbano brasileiro. Propor e se comprometer com mudanças socioespaciais transformadoras é um dos papéis possíveis para os profissionais das Ciências Humanas e Sociais, dos quais estão inclusos os geógrafos. Atualmente, esse elemento ganha ainda mais importância, com a recente vitória de Luís Inácio “Lula” da Silva ao cargo de presidente em seu terceiro mandato. Se as críticas aos governos do petista – do passado e do futuro – não devem cessar, incluindo na política habitacional, sabe-se pelo menos que há abertura democrática e institucional ao debate, à participação e ao combate às desigualdades socioespaciais.

Agradecimentos

O primeiro autor agradece o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através da bolsa concedida pelo processo nº 2022/05362-7. O segundo autor também agradece à FAPESP, pelo apoio financeiro, através da bolsa concedida pelo processo nº 2021/04556-0.

Referências

BALBIM, R. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 28, 2020.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 2 ago, 2022.

CALIXTO, M. J. M. S.; REDÓN, S. M. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus desdobramentos socioespaciais: os novos vetores da produção do espaço em cidades médias brasileiras**. Porto Alegre: Totalbooks,

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

2021. 225 p. Disponível em:
<http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4510>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. Introdução. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 9-18.

CATELAN, M. J. **Heterarquia Urbana: Interações espaciais interescalares e cidades médias**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2013. v. 1. p. 291.

CATALÃO, I. Socioespacial ou sócio-espacial: continuando o debate. **Formação (Online)**, v. 2, n. 18, p. 173-180, 2011.

CORRÊA, R. L. O espaço urbano: notas teórico-metodológicas. **Geosul**, v. 8, n. 15, p. 13-18, 1993.

CORRÊA, R. L. Notas sobre a diferenciação espacial. **GeoUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-9, abr. 2022.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. p. 31-48

DESIGUALDADE. In: **Oxford Languages and Google**. 2022. Disponível em: < <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/> >. Acesso em: 13 fev. 2022.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista Do Espaço**. Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Social justice and the city**. Athens: University Of Georgia Press, 2009. 354 p. Revised edition.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p. Tradução de João Alexandre Peschanski.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 29, p.73-89, dez. 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 187 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 21 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Projeto competitividade e governança das cidades médias do Brasil: referencial conceitual e metodológico**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. 98 p. Relatório 1. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/ri216711>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5-6>

JANOSCHKA, M.; SALINAS, L. A. Peripheral urbanisation in Mexico City. A comparative analysis of uneven social and material geographies in low-income housing estates. **Habitat International** n. 70, p. 43-49, 2017.

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000.** 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. 256 f.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Trad. FRIAS, R. E. (do original: *Le Droit à la Ville*, Paris: An, 1968) São Paulo: Centauro, 2011. 6. Ed. 144p.

LEGROUX, J. A triplicidade do espaço e das práticas cotidianas de mobilidade para o estudo da fragmentação socioespacial. **GEOgraphia**, v. 23, n. 51, p. 1-19, 2021.

LEGROUX, J. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **GeoUSP**, v. 26, n. 1, e-188003, abr. 2022. ISSN 2179-0892. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/188003>. doi:

<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2022.188003>.

MEDEIROS, S. B *et al.* Os efeitos da extinção do Ministério das Cidades sobre a política urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanística | RBDU*, Palmas, n. 10, Edição Especial, jun. 2020. “Desurbanizando ou Ruralizando”? Desafios para uma cidade eficiente.

MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? *In*: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C.; SILVA, M. D. C.; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (Orgs.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina.** 1 ed. São Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 83-114.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Cadernos CRH**, v. 33, p. 1-20, 27 jul. 2020. [Http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972](http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972).

ROLNIK, R. Política Urbana no Brasil—Esperança em Meio ao Caos. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP**, v. 25, p. 11-18, 2003.

ROLNIK, R. Democracy on the Edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in brazil. **International Journal Of Urban And Regional Research**, v. 35, p. 239-255, fev. 2011.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos MetrÓpole**, v. 17, p. 127-154, 2015.

SALINAS, L. A. Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. **Revista de**

SILVA, Eduardo de Araujo da; BOGO, Rodrigo Sartori. Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). **Boletim Alfenense de Geografia**. Alfenas. v. 3, n.5, p. 124-150, 2023. ISSN: 2764-1422. DOI: <https://doi.org/10.29327/243949.3.5->

Urbanismo, n. 30, p.1-13. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.52243>

SANTOS, A. L. **Do mar ao morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis**. 2009. 658 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92552>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**. O caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. [1996]. São Paulo: Edusp, 2006. 2. ed. 259p.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 295 p.

SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. Mineápolis: University Of Minnesota Press, 2010. 280 p. (Globalization and Community).

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SOUZA, M. L. Em torno de um hífen. **Formação (online)**. v. 1, n. 15. p.159-161, 2008.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 556 p.

SOUZA, M. L. **Os conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. 319p.

SPOSITO, M. E. B. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: Maria Encarnação Beltrão Sposito. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão popular, v. 1, 2007, p. 233-253.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-145

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. *et al* (org.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na américa latina**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 25-60.

SPOSITO, M. E. B. Diferenças e desigualdades em cidades médias no Brasil: da segregação à fragmentação socioespacial. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2019, Boston. **Anais**. Boston: USA, 2019. p. 1-25.

SPOSITO, M. E. B.; CATELAN, M. J. Hierarchy and Heterarchy in Brazil's urban network. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, v. 5, n. 2, p. 556-574, 2014.

SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O (orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 375 p.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. Cap. 6. p. 169-243.