

Habitação e cidade: uma cronologia das políticas de habitação social brasileiras do século XX e XXI e seus efeitos na produção de desigualdade urbana

Vivienda y ciudad: una cronología de las políticas de vivienda social brasileñas de los siglos XX y XXI y sus efectos en la producción de desigualdad urbana

Simpósio E2_08 - Desigualdades territoriais e práticas sociais de contestação na América Latina nos séculos XX e XXI: novas abordagens

Marina Guerra Diógenes
PROURB-UFRJ, Brasil
marina.diogenes@fau.ufrj.br

Resumo: O trabalho propõe discutir a “crise habitacional contemporânea” no Brasil como uma consequência do desenvolvimento capitalista, analisando políticas de habitação social e seus impactos na produção de um espaço urbano mais desigual e segregado nos séculos XX e XXI. Para isso, o estudo adota uma abordagem de construção de uma cronologia, examinando diferentes períodos das políticas habitacionais desde o século XX. A produção de habitação social no Brasil tem suas raízes na Era Vargas (1930-1945), quando o Estado começou a atuar como agente promotor e financiador da moradia para a população de baixa renda, usando isso como estratégia de desenvolvimento nacional de governo. Durante a Ditadura Militar (1964-1985), a política habitacional foi centralizada no Banco Nacional de Habitação (BNH), priorizando a financeirização da moradia, políticas de financiamento e o estímulo à propriedade privada como viés de sustentação do regime e tentativa de controle sobre as massas. Porém, a parcela mais beneficiada foi a classe média, enquanto as populações mais pobres encontraram maiores dificuldades de acesso às habitações produzidas. Com a redemocratização, houve mobilização social, mas ausência de uma política habitacional mais estruturada. Foi nos governos petistas, Lula e Dilma (2003-2016), que houve fortalecimento da atenção às cidades e à habitação social com a criação do Ministério das Cidades e programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). No entanto, o MCMV surge num âmbito de resposta à crise econômica de 2008, tendo como uma das bases a construção em áreas periféricas sem infraestrutura

adequada, apresentando hoje críticas consolidadas. A cronologia, ao trazer uma perspectiva histórica para um problema visto como contemporâneo, evidencia que as políticas habitacionais brasileiras dialogam com intervenções estatais, interesses privados e processos de financeirização, sem buscar resolver a precarização da moradia, visando manutenções de governo e contribuindo com a desigualdade urbana.

Palavras-chave: políticas urbanas; habitação social; periferização; desigualdades socioespaciais; cronologia.

Resumen: *Este trabajo propone discutir la llamada "crisis de la vivienda contemporánea" en Brasil como consecuencia del desarrollo capitalista, analizando las políticas de vivienda social y sus impactos en la producción de un espacio urbano más desigual y segregado en los siglos XX y XXI. El estudio adopta un enfoque cronológico, examinando períodos de las políticas de vivienda desde el siglo XX. La producción de vivienda social tiene sus raíces en la Era Vargas (1930-1945), cuando el Estado comenzó a actuar como promotor y financiador de viviendas para la población de bajos ingresos, utilizándolas como estrategia nacional de desarrollo. Durante la Dictadura Militar (1964-1985), la política de vivienda se centralizó en el Banco Nacional de Habitación (BNH), priorizando la financiarización de la vivienda, las políticas de financiamiento y el fomento de la propiedad privada como medio para sostener el régimen y intentar controlar a las masas. Sin embargo, la clase media fue la más beneficiada, mientras que las poblaciones más pobres enfrentaron mayores dificultades para acceder a las viviendas producidas. Con la redemocratización, hubo movilización social, pero la ausencia de una política de vivienda más estructurada. Durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2016) la atención a las ciudades y a la vivienda social se fortaleció con la creación del Ministério das Cidades y programas como Minha Casa Minha Vida (MCMV). El MCMV surgió como una respuesta a la crisis económica de 2008, teniendo como una de sus bases la construcción en áreas periféricas carentes de infraestructura adecuada. Al ofrecer una perspectiva histórica sobre un problema considerado contemporáneo, la cronología revela que las políticas de vivienda brasileñas interactúan con intervenciones estatales, intereses privados y procesos de financiarización, sin buscar resolver la inseguridad habitacional y con el objetivo de mantener a los gobiernos, contribuyendo a la desigualdad urbana.*

Palabras-clave: políticas urbanas; vivienda social; periferización; desigualdades socioespaciales; cronología.

Introdução

A noção de “crise habitacional” tem sido amplamente utilizada para evocar problemas contemporâneos da habitação, sugerindo com o termo “crise” dinâmicas excepcionais e recentes, contudo, para as classes mais pobres e historicamente oprimidas, a precariedade e a inacessibilidade econômica da moradia constituem a norma (Madden, Marcuse, 2016). No Brasil, essa problemática marca as grandes cidades há décadas, intensificando-se ao longo do século XX. Atualmente, os sinais da problemática habitacional manifestam-se no elevado comprometimento da renda familiar com a moradia, na baixa oferta de habitação popular bem localizada, na expansão da autoconstrução e das favelas, em transformações urbanas orientadas pela especulação imobiliária e pela financeirização da habitação. Trata-se, portanto, de uma questão habitacional e urbana mais ampla, associada a processos de segregação, deslocamento e remoção recorrentes nas cidades contemporâneas.

A fragmentação das metrópoles brasileiras evidencia a segregação socioespacial e a desigualdade urbana. O déficit habitacional reflete a permanência de um modelo de habitação social segregador, marcado pela periferização e pela favelização, inserido em uma estrutura urbana difusa que exclui as camadas de menor renda. Nesse contexto, acentua-se a tensão entre a habitação como direito e espaço de moradia e sua concepção como ativo para obtenção de lucro, articulando as noções de valor de uso e valor de troca da moradia enquanto mercadoria essencial à vida digna. Maricato (2006, 2013[2001]) argumenta que o acesso legal à moradia constitui, paradoxalmente, um dos fatores dessa desordem urbana, que responde a uma lógica planejada e funcional ao sistema. Suas consequências incluem a ocupação irregular do solo e o aprofundamento da segregação socioespacial, manifestados tanto na autoconstrução em contextos de exclusão quanto em políticas habitacionais estatais que reiteram e reproduzem padrões de precariedade e periferização.

As políticas urbanas e habitacionais são indissociáveis das dinâmicas das metrópoles contemporâneas. Madden e Marcuse (2016) concebem a questão habitacional como uma problemática ampla, de natureza simultaneamente política e econômica. Segundo os autores, trata-se de uma problemática política por ser resultado de disputas – diretas ou indiretas – entre diferentes grupos sociais, classes e agentes, revelando, assim, as estruturas de classe e os mecanismos de poder que moldam o acesso e o controle sobre a moradia. E trata-se igualmente de uma questão econômica, na medida em que envolve a atuação do Estado e de agentes econômicos, sob os imperativos do sistema e interesses econômicos vigentes.

Utilizando uma periodização que engloba os séculos XX e XXI, busca-se trazer uma síntese contextual e perceber formas que os diferentes programas habitacionais se articularam e tiveram impactos na configuração urbana da cidade. Essa abordagem abrange desde as origens da habitação social no Brasil, iniciando-se com a Era Vargas (1930-1945), seguindo com a Quarta República (1945-1964), passando pela Ditadura Militar (1964-1985), os anos de redemocratização pós-Ditadura (1985-2002), os governos Lula e Dilma (2003-2016), a gestão Temer (2016-2018) após o golpe do impeachment, e indo até os desmontes do governo Bolsonaro (2019-2022). O intuito dessa sistematização temporal e histórica – que usa como base de periodização de Bonduki (2014) e os estudos de Pecly (2012), Cardoso e Aragão (2013) e do próprio Bonduki (2017[1998]) – é traçar um panorama por períodos, facilitando a compreensão de uma cronologia dos processos habitacionais e urbanos.

A organização temporal adotada constitui um recurso metodológico para contextualizar historicamente e sistematizar a trajetória das políticas de habitação social no Brasil. A análise crítica dessas políticas requer a compreensão de sua crescente mercantilização e da articulação entre Estado, setor imobiliário e capital financeiro. Benetti (2011) e Andrade (2015) destacam a necessidade de examinar a relação entre política habitacional e configuração urbana, dada sua influência na produção e ocupação do espaço. Nesse sentido, este artigo estrutura-se em duas partes: a primeira dedicada à cronologia das políticas habitacionais e a segunda, à sua relação com o espaço urbano e a desigualdade.

Uma cronologia das políticas de habitação social brasileiras

Conforme analisa Bonduki (2017[1998]), o surgimento do chamado “problema habitacional urbano” remonta ao final do século XIX e início do século XX, quando as intervenções públicas no espaço urbano foram marcadas por princípios higienistas, enquanto as soluções habitacionais permaneceram majoritariamente a cargo da iniciativa privada. É a partir da atuação estatal na Era Vargas (1930-1945) que se consolida a formulação do conceito de “habitação social”, com o Estado assumindo o papel central de promotor e financiador da produção habitacional destinada às camadas de baixa renda (Bonduki, 2017[1998]; Shimbo, 2010). Ao longo do tempo, essa produção recebeu distintas denominações, como habitação popular, social ou de baixo custo.

A gestão de Getúlio Vargas trabalhava pelo fortalecimento de um Brasil urbano-industrial e com ampla intervenção estatal na economia, o que inclui intervenções relativas à área habitacional. Com a Era Vargas (1930-1945), observa-se um deslocamento na abordagem da habitação, que passa a ser incorporada a uma ideologia social, concebida simultaneamente como instrumento de melhoria das condições de vida da classe trabalhadora e como estratégia de consolidação do projeto nacional-desenvolvimentista (Pecly, 2012). Segundo Bonduki (2017[1998]), é na década de 1940 que o debate habitacional se adensa, com o reconhecimento crescente de que o mercado privado, por suas limitações estruturais e interesses, não seria capaz de prover moradia adequada à classe trabalhadora, tornando-se indispensável a atuação estatal.

A institucionalização da habitação como política pública no Brasil está diretamente associada ao sistema de previdência social implementado durante o governo Vargas. Entre os principais marcos desse período destacam-se a produção de conjuntos habitacionais pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), especialmente entre 1937 e 1950; o Decreto-Lei nº 58/1938, que regulamentou a venda de lotes a prazo; o Decreto do Inquilinato de 1942, responsável pelo congelamento dos aluguéis; e a concepção da Fundação da Casa Popular, criada em 1946.

Usando desses marcos, a atuação estatal orientou-se para produção ou financiamento de moradias e pelo controle do mercado de locação. Bonduki (2014) aponta 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, configurando a habitação como questão social que exige intervenção estatal. Embora essa atuação tenha sido amplamente difundida como voltada à melhoria das condições de moradia popular, observa-se a transferência de responsabilidades na provisão habitacional, resultando na expansão da autoconstrução em áreas periféricas e precárias como principal estratégia de acesso à moradia pelas classes mais populares. Ao analisar a Era Vargas e a Quarta República (1945-1964), Bonduki (2014) conclui que, apesar de iniciativas qualitativamente relevantes, não se estruturou uma política pública ampla e consistente voltada à habitação popular.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, no início do regime ditatorial empresarial-militar, representou uma inflexão no modelo de intervenção estatal vigente. O BNH consolidou-se como órgão central da política habitacional federal, promovendo mudanças institucionais e reorientando a habitação popular ao articulá-la à expansão dos mercados imobiliário e financeiro (Bonduki, 2017[1998]). No período ditatorial (1964-1985), houve também a extinção dos IAPs; a unificação da previdência no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS); a transformação da Fundação Casa Popular (1946) no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau); a criação do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, sendo responsável pela política habitacional e urbana do governo; e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1967, assegurando maior estabilidade na captação de recursos para a habitação social. A extinção do BNH, em 1986, com o fim da Ditadura, marcou nova desarticulação da política habitacional.

Em relação à provisão habitacional, o regime estava em busca de estabelecer uma política de financiamento duradoura, que reestruturasse o setor da construção civil de moradias sob os interesses capitalistas. É por essa ótica que a propriedade privada passou a ser incentivada e priorizada pelas políticas do BNH e por instrumentos como Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que facilitava o financiamento de moradias para a classe média. Assim, a difusão da ideologia da casa própria constituiu um dos eixos centrais da política habitacional durante a Ditadura.

O incentivo à casa própria, viabilizado por mecanismos de crédito e financiamento direcionados a segmentos específicos da população urbana, visava não apenas à inserção dessas camadas no mercado imobiliário, mas sobretudo à consolidação de uma base social de apoio ao regime autoritário. A moradia foi convertida em símbolo de estabilidade e ordem, articulando-se à estratégia estatal de contenção de demandas populares por direitos sociais mais amplos. Essa concepção está na declaração de Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, que sintetiza o vínculo entre propriedade e conservadorismo: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (apud Bonduki, 2018, p. 33). Isso evidencia que a política de habitação operava menos como avanço social e mais como instrumento de disciplinamento político e moral, ao projetar o ideal do trabalhador proprietário e obediente em oposição às mobilizações progressistas e sindicais.

A partir da crítica de Campos (2013), compreende-se a Ditadura brasileira como civil-militar de caráter empresarial, na qual os setores empresariais civis exerceram papel central na condução do projeto autoritário e na apropriação dos benefícios da expansão estatal. O autor demonstra que o regime consolidou uma estrutura de poder político-econômico marcada pela dependência externa, concentração de renda e subordinação do interesse público à lógica da acumulação privada. O trabalho compartilha da ótica de Campos de que o regime não se restringiu a ser um aparato repressivo ou um simples instrumento do imperialismo, mas constituiu uma engrenagem complexa de sustentação e reprodução das desigualdades estruturais e de geração de lucros, exitosa em vários campos.

Embora a Ditadura Empresarial-Militar tenha sido derrotada em diversos aspectos, muitos de seus arranjos institucionais e lógicas de atuação permaneceram. Dreifuss (1989) interpreta a transição política brasileira como uma recomposição conservadora, conduzida pelos setores hegemônicos, na qual a passagem do regime ditatorial para a democracia manteve traços estruturais do poder político e econômico. Observa-se que a lógica da Ditadura – baseada na articulação entre Estado,

agentes privados e interesses fundiários – permaneceu orientando elementos centrais das políticas habitacional e urbana. Ainda que marcada por limites e frustrações, a redemocratização constitui uma conquista histórica, sobretudo das camadas sociais mais populares, principais vítimas do regime.

Oliveira (2003 [1972]) interpreta o período como decisivo para o fortalecimento do capitalismo dependente no Brasil. De acordo com o autor, a Ditadura consolidou uma configuração de desenvolvimento capitalista, caracterizado por uma articulação paradoxal entre os padrões de crescimento econômico adotados e os desafios sociais a serem enfrentados. A modernização impulsionada pela industrialização, atração de capital estrangeiro e repressão aos movimentos sindicais e populares aprofundou a concentração de renda e a exclusão social. Essas transformações lançaram bases institucionais e econômicas para novas formas de acumulação capitalista, posteriormente integradas à produção do espaço, como a consolidação dos setores imobiliário e da construção civil como eixos centrais do desenvolvimento urbano e regional.

Campos (2013) analisa as políticas estatais voltadas ao setor da construção durante a Ditadura Militar e aquelas de caráter mais amplo que impactaram essa indústria, concluindo que o período foi marcado pelo fortalecimento do capital monopolista e pela formação de conglomerados econômicos diversificados, liderados por grandes construtoras. Campos destaca ainda a estreita integração entre empresários da construção e o bloco político de poder do regime, conferindo aos empreiteiros papel relevante na formulação e execução de políticas públicas. Com o fim da ditadura, o BNH foi extinto sem resistência da sociedade civil e sem a criação de estruturas alternativas para a política habitacional, resultando na perda do principal órgão de coordenação do setor. Essa desarticulação evidenciou a preterição da questão urbana e habitacional, contribuindo para a continuidade da autoconstrução, da precariedade e da expansão das favelas.

Após o Regime Militar, o declínio econômico dos anos 1980 e 1990, a recessão e a continuidade do crescimento demográfico urbano intensificaram a desigualdade social, o desemprego e a pobreza, consolidando processos de exclusão socioespacial nas grandes cidades. Apesar do cenário adverso economicamente, o período foi também caracterizado por mobilização e organização populares em torno da formulação de políticas urbanas e habitacionais com participação social. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), não se estruturou uma nova política habitacional, embora documentos como o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, tenham sinalizado uma inflexão no tratamento da questão urbana e habitacional.

A partir dos anos 2000, sobretudo com a criação do Ministério das Cidades em 2003 no governo Lula, a habitação social volta a ganhar centralidade na agenda pública. O Ministério Cidades teve como prioridade estimular a implementação do Estatuto da Cidade, percebido como instrumento para ampliar o acesso à terra urbana, conter a especulação e fomentar a produção de habitação social. O período é marcado pela institucionalização de marcos regulatórios importantes, como a Política Nacional de Habitação em 2004; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, que articularam a política habitacional a uma estrutura institucional descentralizada, com competências distribuídas entre os três níveis de governo.

Segundo Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017), a adesão de estados e municípios ao SNHIS e o acesso aos recursos do FNHIS exigia a criação de fundos habitacionais geridos por conselhos com participação social, bem como a elaboração de planos locais de habitação social. A política entendia que a ação do mercado visando as necessidades das classes média e média baixa, com

apoio do SBPE, era importante para a habitação social por liberar outros recursos públicos para atender as classes de mais baixa renda. Os recursos destinados a habitação cresceram no governo Lula com o FNHIS em 2005; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, que visava grandes obras de infraestrutura, inclusive a urbanização de assentamentos precários; o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008, concebido com horizonte de 15 anos e impactado pela crise econômica mundial desse ano; e o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, que foi uma das principais ações do governo em reação à crise econômica daquele momento.

O MCMV se consolidou como a mais relevante política habitacional federal desde o BNH. Suas finalidades incluíram atender demandas do mercado e mitigar efeitos da crise econômica por meio do estímulo à produção de moradias, à geração de empregos e aos investimentos no setor da construção civil, ao mesmo tempo em que se apresentou como política de larga escala para aquisição de unidades por famílias com renda de até dez salários mínimos. Embora anunciado como instrumento de redução do déficit habitacional, o programa privilegiou a produção de unidades – interesse do setor da construção civil – e a oferta de subsídios e financiamentos, preterindo estratégias fundiárias e outras alternativas de enfrentamento do déficit.

Entre as principais críticas ao programa destacam-se a baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos, a frágil articulação com as políticas urbanas municipais, a predominância de localizações periféricas e a redução do déficit habitacional a uma dimensão estritamente quantitativa (Bonduki, 2014; Cardoso, Aragão, 2013). Ainda assim, diante do “sucesso institucional e político” e da consolidação do MCMV, conforme apontam Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017), o FNHIS foi esvaziado e o programa foi relançado em 2011, no governo Dilma Rousseff, mantendo centralidade na agenda governamental.

Após o impeachment da presidenta Dilma, em 2016, o governo de Michel Temer impôs alterações nos programas focados na habitação popular, como a extinção da modalidade Entidades do MCMV e a ampliação dos limites de renda atendidos e dos valores dos imóveis financiáveis com recursos do FGTS, privilegiando camadas da classe média. Os governos Temer e Bolsonaro promoveram um processo de desmonte das políticas urbanas e habitacionais no Brasil, implementando limitações e reduções dos gastos públicos com essa área, extinguindo o Ministério das Cidades em 2019 durante o governo Bolsonaro, e evidenciando o interesse na redução do alcance social das políticas públicas. Esses dois governos expressaram um projeto de uma certa retração do Estado e de reconfiguração neoliberal da política habitacional.

Relações com a desigualdade urbana

Discutir a questão habitacional na contemporaneidade implica, portanto, interrogar a quem serve o sistema habitacional vigente, quem detém o controle sobre sua organização e quais grupos sociais são por ele beneficiados ou marginalizados. Trata-se, igualmente, de analisar criticamente o papel da habitação no contexto do capitalismo globalizado e no processo de produção da cidade, compreendendo a moradia não mais apenas como bem de uso, mas como mercadoria inserida em uma lógica de acumulação e valorização financeira.

O planejamento pode atuar não como instrumento de transformação, mas como um mecanismo de conservação da ordem urbana excludente. Complementando essa análise crítica, Madden e Marcuse (2016) afirmam que em diversos países, como percebe-se ser o caso do Brasil, as ações estatais no campo habitacional têm tido essa orientação focada prioritariamente na demanda de

preservação da ordem política e econômica capitalista, em vez de efetivamente enfrentar os problemas habitacionais. Para os autores, há um deslocamento das políticas públicas do atendimento às necessidades sociais para a garantia da estabilidade de um sistema que subordina a moradia às lógicas de mercado. No Brasil, uma das consequências dessas perspectivas na política pública é a segregação habitacional espacial urbana.

As dinâmicas urbanas adquirem especificidades significativas em razão das configurações geográfica, topográfica e histórica das cidades. No Rio de Janeiro, por exemplo, Abreu (2006) argumenta que a segregação urbana das classes populares no espaço metropolitano constitui a expressão concreta de um processo histórico, cujas raízes remontam ao final do século XIX. A segregação socioespacial urbana não deve ser compreendida como um fenômeno contemporâneo apenas, mas como o resultado acumulado de transformações econômicas, sociais e políticas que moldam cidades brasileiras desde o século XIX. Ainda no caso do Rio, em outra obra, Abreu (2003[1986]) analisa a evolução do que ele chama de “habitação popular”, demonstrando como políticas públicas, dinâmicas de mercado e sucessivas intervenções estatais contribuíram para cristalizar padrões de exclusão socioespacial. Esse processo é evidenciado, por exemplo, na concentração de cortiços e moradias precárias nas áreas centrais da cidade, seguida por políticas de remoção e deslocamento de suas populações para zonas consideradas marginais, como os morros e os subúrbios. A segregação pode ser percebida como um processo cumulativo e historicamente estruturado, no qual algumas ações específicas desempenham papel fundamental na intensificação das dinâmicas excludentes.

A segregação socioespacial hoje não se manifesta apenas pela distância física entre grupos sociais, mas também pela segmentação do acesso aos espaços urbanos e públicos, pela desigualdade no exercício do direito à cidade e pelas formas diferenciadas de controle e repressão, como é evidente na atuação seletiva das forças policiais nos espaços de diversas cidades brasileiras. A exclusão urbana ocorre também por meio de mecanismos simbólicos e normativos, e esses processos reforçam um modelo de cidade excludente, estruturado sobre a lógica da fragmentação e da negação do direito à cidade a uma parcela específica da população.

Um aspecto relevante para a conformação do território urbano reside na lógica de financiamento habitacional adotada pelo Estado. Conforme analisa Bonduki (2017[1998]), houve uma priorização do financiamento de empreendimentos privados em detrimento do apoio às iniciativas de autoconstrução, majoritariamente realizadas por famílias de baixa renda. Essa orientação resultou em impactos significativos sobre a forma e a localização das habitações de interesse social, influenciando diretamente os processos de periferação e a conformação morfológica das cidades brasileiras.

Ainda segundo Bonduki (2017[1998]), a ótica de que a iniciativa privada seria capaz de promover melhorias nas condições de moradia da população trabalhadora, com mínima intervenção estatal, revelou-se ineficaz. O autor enfatiza a importância da atuação do poder público como elemento estruturante das políticas habitacionais e ressalta a transferência da responsabilidade de produção da moradia social do mercado para o Estado e para os próprios trabalhadores. Tal dinâmica contribuiu para a consolidação de periferias e favelas como soluções informais e muitas vezes precarizadas para a habitação das camadas populares, reforçando, assim, a lógica excludente e desigual da urbanização brasileira.

Nesse contexto, destaca-se a tensão entre os dois principais valores atribuídos à habitação: o valor de uso e o valor de troca. Conforme Madden e Marcuse (2016), essa dicotomia se manifesta no

conflito entre a casa como espaço de moradia – essencial à reprodução da vida e à construção de vínculos sociais – e o imóvel como mercadoria para lucro, passível de valorização e especulação. A habitação, enquanto necessidade humana universal, não se resume ao abrigo físico: ela oferece segurança, pertencimento e é condição indispensável para a participação plena na vida social, política e econômica. Ou seja, as pessoas não habitam apenas casas, mas constroem comunidades, estabelecem redes de relações e produzem significados em territórios compartilhados. Como defendem Rolnik (2014) e Madden e Marcuse (2016), a noção do direito à moradia incorpora também uma dimensão ética e política, relacionada à efetivação de condições de vida digna, à inserção social, ao pertencimento territorial e à justiça urbana.

A crítica à lógica de produção da habitação no capitalismo contemporâneo parte do entendimento de que a moradia, em vez de ser concebida prioritariamente como um bem de uso voltado à necessidade humana fundamental, tem sido tratada como mercadoria, subordinada à lógica da valorização do capital. Essa perspectiva é amplamente desenvolvida por autores como Vainer (2013) e Maricato (2015), que analisam a cidade como um bem econômico, inserido nas dinâmicas de mercado e disputado por agentes privados com interesses orientados pela lógica do valor de troca. O conflito entre os interesses das camadas populares – que reivindicam a cidade como espaço de moradia e reprodução da vida – e os do capital imobiliário – que visam à sua mercantilização e financeirização – é um dos eixos centrais da crise habitacional nas metrópoles brasileiras.

Essa lógica evidencia que os problemas relacionados à habitação não são disfunções ou falhas ocasionais do sistema, mas, ao contrário, são expressões coerentes de seu funcionamento estrutural. Como exemplificam Taschner e Baltrusis (2007) ao analisarem São Paulo, a existência de favelas e assentamentos precários não representa um desvio ou colapso do modelo urbano, constitui uma materialização concreta do modo de produção capitalista. A favela, a segregação e a desigualdade, portanto, não são “erros”, mas componentes funcionais da cidade excludente, resultados diretos da subordinação da moradia às dinâmicas de dominação e do mercado.

A análise crítica da política habitacional brasileira exige a compreensão de sua crescente mercantilização e da articulação entre Estado, setor imobiliário e capital financeiro. Nesse sentido, Royer (2009) observa que o processo de financeirização da política habitacional se consolida como parte de uma tendência mais ampla de subordinação da política pública à lógica dos mercados, marcada por um discurso normativo na prática submetido a interesses financeiros. Tal processo implica na descentralização da lógica universal dos direitos – que deveria orientar a formulação e implementação das políticas públicas – e promove a centralidade de critérios como viabilidade econômica, retorno sobre investimento e gestão dos riscos financeiros.

A financeirização, portanto, não se limita a um aspecto técnico da política habitacional, mas reflete uma inflexão estrutural em sua concepção: a moradia deixa de ser compreendida como direito social e passa a ser tratada como ativo econômico, inserido nas dinâmicas do capital financeiro e da especulação fundiária. Como resultado, observa-se a intensificação da dificuldade no acesso à moradia bem localizada, especialmente por parte das populações de baixa renda, que se veem deslocadas para áreas periféricas, sem infraestrutura adequada, em função das exigências de rentabilidade das dinâmicas do mercado. Assim, compreender a política habitacional não como tentativa de superação das desigualdades urbanas, mas como instrumento ativo de sua reprodução, é essencial para a análise da conformação territorial das metrópoles brasileiras. A relação entre habitação e desigualdade urbana evidencia que a política habitacional, ao ser progressivamente

subordinada às lógicas do mercado e da financeirização, tem operado como um dos principais vetores de reprodução da segregação socioespacial, reforçando padrões históricos de exclusão e periferização.

Considerações finais

Estabelece-se uma relação direta entre desigualdade social e segregação residencial urbana, na qual sociedades mais desiguais tendem a apresentar maiores níveis de segregação (Andrade; Mendonça, 2022). Esse processo faz com que as distâncias habitacionais funcionem não apenas como "barreiras" espaciais, mas também como mecanismos de isolamento no acesso a atividades cotidianas, como educação, lazer, transporte e práticas religiosas. A condição habitacional configura-se, assim, como um dos indicadores mais expressivos das desigualdades urbanas contemporâneas. A análise da questão habitacional revela dimensões centrais da produção do espaço urbano, associadas ao exercício do poder, à reprodução das desigualdades e à lógica capitalista de produção da cidade, resultando em disparidades estruturais e em múltiplas formas de injustiças socioespaciais. Maricato (2006, 2013[2001]) demonstra que a dificuldade de acesso à moradia adequada não é acidental, mas estrutural, ocorrendo majoritariamente fora do mercado imobiliário formal e constituindo elemento central da chamada “desordem urbana”.

O processo de financeirização da política habitacional insere-se em uma tendência histórica mais ampla de subordinação das políticas públicas à racionalidade de mercado, na qual um discurso normativo de garantia de direitos convive com práticas orientadas por interesses financeiros. Esse processo desloca a centralidade da lógica universal dos direitos – a qual deveria estruturar o planejamento e a ação estatal – para critérios como viabilidade econômica, rentabilidade do investimento e gestão de riscos financeiros.

A financeirização não se restringe a um aspecto técnico da política habitacional, mas expressa uma inflexão estrutural em sua concepção, na qual a moradia deixa de ser concebida como direito social e passa a ser tratada como ativo econômico, articulado às dinâmicas do capital financeiro e da especulação fundiária. Esse processo tem como efeitos recorrentes o aprofundamento das desigualdades e a restrição do acesso à moradia bem localizada, sobretudo para as camadas de menor renda, progressivamente deslocadas para áreas periféricas, carentes de infraestrutura, em função das exigências de rentabilidade do mercado. Shimbo (2010) aprofunda essa análise ao demonstrar que o setor imobiliário passou a explorar a produção habitacional destinada a famílias de baixa renda com acesso a subsídios estatais ou crédito subsidiado, evidenciando uma configuração marcada pela convergência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro.

Assim, torna-se fundamental deslocar a compreensão da política habitacional para além da mera provisão de unidades voltadas à redução do déficit, reconhecendo-a como parte constitutiva de um projeto econômico-político de acumulação, aprofundado ainda mais a partir da Ditadura Militar. Tal projeto, ancorado na centralidade de construtoras e empreiteiras e na reestruturação autoritária do espaço urbano, permanece orientando a produção das cidades e a conformação dos problemas urbanos contemporâneos, evidenciando o papel das políticas habitacionais na reprodução da desigualdade urbana.

À luz da cronologia apresentada, evidencia-se que as políticas de habitação social no Brasil foram historicamente estruturadas a partir de arranjos institucionais que, longe de enfrentar as raízes da desigualdade urbana, contribuíram para sua reprodução. A habitação, reiteradamente subordinada

às dinâmicas do mercado e da acumulação capitalista, operou como instrumento de organização do espaço urbano segregado, articulando Estado, capital imobiliário e financeiro.

Referências

ABREU, Maurício. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 10, pp. 210-234, 2003[1986].

ABREU, Maurício. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2006.

ANDRADE, Luciana. É possível transformar em cidade a anticidade?: Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia; 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. pp. 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. pp. 129-144.

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. pp. 128-143.

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

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

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. pp. 15-33.

CAMPOS, Pedro. **Estranhas catedrais:** as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil- militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2013.

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. pp. 17-65.

CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel; ARAGÃO, Thêmis. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel; ARAGÃO, Thêmis (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil:** da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. pp. 15-48.

DREIFUSS, René. **O jogo da direita:** na nova República. Petrópolis: Vozes, 1989.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing**. London: Verso, 2016.

MARICATO, Erminia. 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. pp. 211-220.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2013[2001].

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista:** o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

PECLY, Maria Lucia. **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, R. 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, pp. 293-300, 2014.

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.

SHIMBO, Lucia. **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. pp. 82-113.

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