



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

**TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral**

**Território e Política Pública de Habitação - a verticalização das moradias de interesse social**

Lidiane Antonia Ferreira <sup>1</sup>

**Resumo:** Por meio da interpretação dialética do espaço pelas relações dos homens entre si e com a natureza, o espaço é transformado em território, caracterizado como o “chão” das políticas sociais. O presente artigo tem como objetivo a discussão sobre a verticalização da moradia de interesse social sob a perspectiva da dinâmica socioterritorial e da análise da produção do território. A metodologia pautou-se em pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo dialético. As considerações são dispostas não com o intento de findarmos tal discussão, mas que esta pesquisa contribua para o entendimento da problemática habitacional sob novas perspectivas de gestão.

**Palavras-chave:** Território; Espaço; Política Pública de Habitação; Verticalização, Moradia de Interesse Social.

**Abstract:** Through the dialectical interpretation of space by the relations of men to each other and to nature, space is transformed into territory, characterized as the "ground" of social policies. The present article has as objective the discussion about the verticalization of the housing of social interest from the perspective of the socio-territorial dynamics and the analysis of the production of the territory. The methodology was based on bibliographical research, through the dialectical deductive method. The considerations are set out not with the intention of ending such discussion, but that this research contributes to the understanding of the housing problem under new management perspectives.

**Keywords:** Territory; Space; Public Housing Policy; Verticalization, Housing of Social Interest.

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Diretora de Apoio Técnico Administrativo à Gestão Municipal na Secretaria Municipal de Assistência Social de Três Lagoas/MS. Bacharel em Serviço Social (FUNLEC), Cursando Licenciatura em Geografia (UNICESUMAR), Especialista em Políticas Sociais (UCDB), Mestre em Geografia (UFMS/CPTL). [lidiferreira01@hotmail.com](mailto:lidiferreira01@hotmail.com).



## 1 INTRODUÇÃO

Por meio da interpretação dialética do espaço pelas relações dos homens entre si e com a natureza, o espaço é transformado em território, caracterizado como o “chão” das políticas sociais. Desse modo, o estudo apresenta como objetivo a discussão sobre a verticalização da moradia de interesse social sob a perspectiva da dinâmica socioterritorial e da análise da produção do território.

As transformações vivenciadas no contexto da urbe atual são resultantes de processos que procuram o aproveitamento do espaço urbano com as demandas de cada temporalidade. O espaço é transformado e territorializado pelos sujeitos sociais e, assim, é delineado o território, pelas relações de apropriação e poder, sejam estas simbólicas e/ou materiais.

Desse modo, serão priorizadas duas categorias de análise, quais sejam: espaço e território e as implicações decorrentes da gestão das políticas públicas, com ênfase na questão habitacional, a qual provê o espaço urbano com moradias populares.

O artigo ora exposto é fruto do desenvolvimento da Dissertação intitulada “A Produção do Território e as Políticas Públicas de Habitação na Cidade de Três Lagoas – MS apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFMS/CPTL), sob orientação do Prof. Dr. Francisco José Avelino Júnior. A metodologia pautou-se em pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo dialético.

As considerações são dispostas não com o intento de findarmos tal discussão, mas que esta pesquisa contribua para o entendimento da problemática habitacional sob novas perspectivas de gestão, o que nos estimula a novos questionamentos para (re)pensar o processo de ordenamento e desenvolvimento sócio- territorial e seus reflexões na moradia de interesse social.

## 2 TERRITÓRIO: CONCEITO E REFLEXÕES

Considerando a dimensão do conceito de Território na ciência geográfica, apresenta-se uma breve discussão teórica, que propicia a compreensão de como se configuram a produção do espaço e as dinâmicas socioterritoriais, com enfoque na verticalização das moradias habitacionais de interesse social, vislumbrando como os agentes sociais e as políticas públicas se interagem neste espaço<sup>2</sup>, na medida em que necessidades e interesses partilhados estão em cena.

---

<sup>2</sup> Não é o objetivo deste trabalho um debate aprofundado sobre as dicotomias entre *Espaço e Território*. Porém, utilizamos os conceitos e estabelecemos uma explicação breve por compreender que ambos atuam na dinâmica



Busca-se ponderar quais os entendimentos de território que contribuem para (Re)pensar na produção territorial no que tange a questão das moradias populares de interesse social na cidade e o processo de verticalização das mesmas.

Não se pode compreender o conceito de território sem antes abordar espaço, pois espaço e território são categorias debatidas quase sempre juntas por vários autores. Assim, “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá [...]”(SANTOS,1996, p.19). De acordo com o autor é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social.

Trata-se, desse modo, de uma forma impura, um híbrido, uma noção que carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida; seu entendimento é fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva e, o risco de renúncia ao futuro.

No intento de qualificar a compreensão de espaço sob a perspectiva analítica geográfica crítica, “como ponto de partida, propomos que o espaço seja definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (SANTOS, 1996, p. 21).

Esse mecanismo surge a partir da intencionalidade social por meio da qual o homem se apropria do espaço natural transformando-o, por meio do trabalho, em espaço geográfico, isto é, resultado e condição da dinamicidade de relações que os homens estabelecem cotidianamente entre si, com a natureza e consigo mesmo, onde revela ainda, contradições e desigualdades sociais.

“O espaço, considerado como um mosaico de elementos diferentes, sintetiza, de um lado a evolução da sociedade e explica, de outro lado, situações que se apresentam na atualidade [...] a noção de espaço é assim inseparável da ideia de sistemas de tempo” (SANTOS, 1985, p. 21-22).

Harvey (2006) descreve, nesse sentido, que é impraticável entender o espaço independente do tempo, haja vista que os episódios e fenômenos se processam no tempo e no espaço. E os objetos, por sua vez, possuem um objetivo de uso, de modo que Santos (1996) os chama de forma-conteúdo, dando mais integridade ao conceito de território.

Diante de tal perspectiva de análise, reflete-se que “[...] a noção de territorial pode ser traduzida como manifestação da natureza artificial ou social e como forma espacial. Entretanto, territorial é mais que isso. É forma-conteúdo e é natureza, pois é a expressão do conjunto de objetos geográficos artificiais e naturais” (STEINBERGER, 2006, p. 39).

---

e funcionalidade da produção capitalista, seja no Espaço (compreensão de Escala nível global), quanto territorial delimitado pelas forças produtivas locais.



Raffestin (1993) elucida mais precisamente o que é o território, utilizando as palavras de Henri Lefebvre (1978).

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço [...] Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc.”. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

Imperioso destacar a questão etimológica do termo território: *terra-territorium* e *terreo-territor* (terror, aterrorizar), respectivamente significam dominação (jurídico-política) da terra e inspiração de medo e terror. Ambas estão ligadas ao poder, tanto o poder mais concreto, de dominação quanto ao poder mais simbólico, de apropriação. Assim, o território é material e simbólico ao mesmo tempo, pela dominação política e econômica e pela apropriação cultural e simbólica (HAESBAERT, 2004).

Saquet (2007) aborda o conceito de território partindo dos anos 70, devido à necessidade de elucidar fenômenos com a dominação social, a constituição e expansão do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos como formas e controle na vida cotidiana e as próprias bases epistemológicas do pensamento geográfico, o que significa o ressurgimento do território com novos significados. Elabora, nesse contexto, uma explicação da realidade material, entendendo que o objeto de estudo da geografia é formado pelas relações sociais, efetivadas entre sujeito e o objeto, ou seja, as relações que se concretizam no território e significam territorialidades<sup>3</sup>.

Em contrapartida, Raffestin (1993) aponta que o território é um espaço modificado pelo trabalho e revela relações de poder; assim, é objetivado por relações sociais, de poder e de dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade no espaço a partir das diferentes atividades do cotidiano; que condiciona na construção de malhas, nós e redes, delimitando campos de ações, de poder, nas práticas espaciais e constituem o território, como materialidade.

---

<sup>3</sup> O espaço para Santos (2008) seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam com estes objetos. Neste contexto, o espaço é o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, entrelaçado pelas “forças produtivas e pelos meios de produção” (HARVEY, 2006). Nessa relação, espaço e sociedade, surge à produção de uma organização espacial que é moldada pelas ações do modo de produção capitalista.



Haesbaert (2004; 2006; 2007) faz uma interpretação conceitual de território centrada em fatores de instrumento do poder político e como espaço de identidade cultural, caracterizando o território como domínio político e uma apropriação simbólico-identitária.

Outra feição em relação à constituição do território refere-se à territorialização do desenvolvimento econômico, que compreende o território como área, permeado por características econômicas, políticas e culturais, na qual seus agentes sociais mantêm relações com os de outras áreas. Igualmente significa conexões, articulações, como resultado e condição da dinâmica socioespacial, na qual se incidem agregações territoriais, por mudanças/ inovações e por permanências sociais (BAGNASCO, 1977 apud SAQUET, 2007).

Logo, o território compreende elementos materiais e imateriais, quanto à problemática do desenvolvimento, considera elementos de territorialidades locais, a fim de um desenvolvimento pautado na emancipação do sujeito.

A construção social do território está ligada ao valor social atribuído à terra a partir das relações de produção e de poder entre os membros da sociedade com o Estado, ou seja, as ações humanas como trabalho e residência, se realizam no território, possibilitando o exercício da vida.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele flui. Quando se fala em território deve-se, logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (SANTOS, 2010, p. 96).

Na produção do espaço urbano, e reprodução espacial reflete dilemas territoriais como a segregação socioespacial, tendo em vista que a moradia e as questões latentes vivenciadas devido ao déficit em habitação estão diretamente ligadas a (re)construção social do território, pois este é o abrigo e recursos dos cidadãos e de suas referências material relacionadas ao direito ao uso do espaço, e, também, imateriais, no que diz respeito ao sentimento de pertencimento e construção de identidade social.

Território, nesse sentido, pode ser compreendido como o alicerce material em que a sociedade (re)produz sua história, resultando da funcionalidade dada às formas e estruturas pelos homens em suas relações sociais e de poder, seja material ou simbólico.

Trazer à tona as diferenças e desigualdades regionais e socioterritoriais para o âmbito das políticas sociais de educação, saúde, habitação, assistência social e de proteção à criança e adolescentes torna-se um importante exercício para inverter a lógica de atendimento às demandas setorializadas, ou por segmentos, para se passar para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais presentes nas relações territoriais que constituem as cidades e regiões brasileiras (KOGA; NAKANO, 2006, p.6).



De acordo com os referenciais teóricos ora analisados, o território apresenta a necessidade de apropriação em relação aos conceitos gestores na compreensão da situação da moradia popular. Sendo assim, Santos (2010) afirma que o território em si não é um conceito; tornando-se quando utilizado para a análise social considerado a partir do seu uso, ou seja, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles sujeitos sociais que dele se utilizam.

Portanto, é de fundamental importância a articulação, análise e definição das necessidades, possibilidades e potencialidades existentes em um território, seguindo suas particularidades e diversidades em diferentes escalas.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE ANÁLISE**

Políticas públicas são definidas como as ações promovidas pelo Estado por meios de seus entes federados (União, Estados e municípios), como mecanismo para impulsionar o desenvolvimento da sociedade, podendo serem desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada; conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo a garantia às condições de uma existência digna a todos os cidadãos. Do plano jurídico significa que por meio da lei o Estado institui as políticas públicas para que efetivem os direitos sociais (BONETI, 2006).

Neste contexto, Boneti (op. Cit) pondera que as políticas públicas articuladas com a ação do Estado tem sido alvo de discussões, a partir de diversas análises. Entretanto, os estudos têm tido como foco as políticas públicas como estratégias do Estado para a resolução de problemas sociais particularizados e, a eficácia das ações estatais discutidas nos diferentes campos que são por elas envolvidos.

A política pública é, portanto, a ação utilizada pelo governo para atingir tal finalidade, para executar um projeto que viabilize o usufruto da sociedade, pois a esta para se desenvolver procede das decisões que são estabelecidas pelo conjunto dos poderes legislativo e executivo que cooperam de forma significativa com o Estado formulando, assim, ações do governo.

O Estado tem um papel, um posicionamento perante as expressões da questão social<sup>4</sup>; de um lado a visão liberal do Estado identifica a garantia de liberdade dos

---

<sup>4</sup>Considerando o agravamento das expressões da questão social no século XIX e o avanço dos movimentos populares de perspectiva socialista aprofundam os questionamentos sobre tal.



indivíduos, agente do bem estar e justiça social e, por outro lado, Marx esboça uma visão crítica designando o Estado como um instrumento de opressão de uma classe por outra, submersos na aparência do equilíbrio e da justiça transferindo o interesse da burguesia ao interesse geral (SILVA, 2012).

As expressões da questão social tornam-se objetivo de intervenção, sistemática e contínua, por parte do Estado. É, portanto, na forma de políticas setorializadas que as prioridades das políticas públicas são definidas, com enfoque, especialmente, no campo social. E política, é sempre conveniente lembrar, é envolta a conflito, que nas formações sociais capitalistas é traduzida na oposição entre os interesses da acumulação e as necessidades dos cidadãos.

De acordo com Muller (1987 apud HÖFLING, 2001), as políticas públicas são entendidas como o 'Estado em ação', isto é, é o Estado como um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Logo, as Políticas públicas têm a função de ser o meio que o Estado utiliza para executar suas ações.

Para isso faz-se necessário o papel das políticas sociais, pois:

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, op.Cit, p. 31).

Concordando com Höfling (2001), as políticas sociais se referem à proteção social com a finalidade de intermediar o acesso dos benefícios sociais viabilizando a minimização das desigualdades sociais.

Destarte, "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" (SOUZA, 2007, p. 69).

As políticas públicas são ferramentas utilizadas pelo Estado para a intervenção de sua gestão. Cabe apenas ao governo a função de implementá-las, possuindo, assim, capacidade de universalização que atenda às necessidades da população. Diante dessa perspectiva, o governo representa e atende os anseios do Estado por meio de tais políticas públicas.

Desde sua concepção, o povo brasileiro esteve permeado pela desigualdade e na construção da cultura brasileira não se instituiu o hábito cívico de participar politicamente das decisões do seu governo; não houve na origem do Estado brasileiro uma consciência de separação entre os bens públicos e os bens privados.

O caráter de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o impacto que provoca em tal realidade, os benefícios que produz e a qual beneficiam, é construído durante o todo de sua trajetória, desde o momento de sua



elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas em tal processo (PEREIRA, 2002).

Uma política pública é sempre gerada de um fato político e/ou de uma pressão popular e estes a acompanham na instância em que burocratas se ocupam desta na agenda governamental para a elaboração dos procedimentos administrativos, e, em sua operacionalização; o fato político que a acompanha desde o seu nascimento se soma ao que ela gera com a intervenção do Estado na realidade social.

O processo de globalização e o contexto histórico, social, econômico, cultural e político, novos elementos adentraram a relação entre o Estado e a sociedade civil. Tomando como base as reflexões de Verza (2000), sobre a globalização, fenômeno este predominante na sociedade moderna, onde a esta manifesta e condiciona as expressões da questão social, como a exclusão que gera vários tipos de violência, o autor relata que:

O processo de globalização em desenvolvimento atinge todas as sociedades [...] Também a consenso que a forma atual de globalização cria desemprego e exclusão social, causando danos econômicos-sociais e ambientais. Desencadeia violência de todo o tipo [...] Vale salientar que a pressão da globalização para baixo cria a necessidade do governo buscar alternativas novas do contato direto com os cidadãos superando o ortodoxo de fazer política. De igual maneira, a cidadania conscientemente organizada necessita criar mecanismos de contato e controle de políticas estatais, democratizando-as. Isso demanda novos experimentos de participação política de maior número possível de cidadãos. Assim, um dos maiores desafios da globalização é a discussão profunda e ampla acerca de uma política da condição social humana global (VERZA, 2000, p. 84-87).

Tradicionalmente, o próprio Poder Executivo, por meio do planejamento de suas estratégias de atuação, como os Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais, é quem elabora as políticas públicas. O orçamento público compreende o conjunto responsável pela materialização do planejamento e a execução de políticas públicas, compreendendo a elaboração e a execução do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Lei do Orçamento Anual (LOA).

As políticas públicas são concretizadas com base no orçamento, de maneira que as ações previstas devem buscar equacionar bens em benefício da população de modo a incluir os excluídos. Neste ponto é fundamental que os envolvidos na elaboração e cumprimento das políticas públicas tenham o conhecimento de como o orçamento é elaborado e executado.

Sem a correta compreensão do funcionamento do ciclo orçamentário, todo e qualquer debate em torno da elaboração e cumprimento das políticas públicas tende a se revelar absolutamente ineficaz, visto que dificilmente serão executadas sem os recursos necessários (BONETI, 2006).

Insta salientar a importância da participação da população na discussão do orçamento público, haja vista que este expressa os objetivos, as aspirações e as prioridades



do governo. Em uma sociedade democrática estes objetivos e prioridades devem refletir os anseios e demandas da população, principalmente das pessoas e/ou comunidades em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Neste cenário, o Poder Executivo dispõe do auxílio dos chamados Conselhos de Gestão no que diz respeito à elaboração das políticas públicas, exercendo, assim, o controle social. Tais Conselhos, que contam com a participação de diversos setores da sociedade, contribuem para o diagnóstico das prioridades do órgão público nas áreas correspondentes aos direitos sociais, formulando projetos, encaminhando sugestões e requerimentos ao Poder Executivo no sentido de que sejam implementadas. Também o Poder Legislativo, por meio das atividades de seus membros, sobretudo na elaboração e votação de projetos de leis, geralmente de natureza orçamentária, possui papel fundamental na elaboração das políticas públicas.

Diante de tal contexto, percebemos que as políticas públicas interferem diretamente sobre o território, nesse sentido Dirce Koga (2003) busca em Michel Autès (2003) a distinção entre políticas sociais territoriais e políticas sociais territorializadas. Estas últimas estão focadas no princípio da transversalidade e da localização e o território é “[...] um instrumento do poder que representa o seu meio e o seu fim” (AUTÈS apud KOGA, 2003, p.58).

Já as políticas sociais territoriais têm como foco o território social e este é considerado como uma dimensão da sociedade, por estar provido do valor social, além de atingir a esfera da cidadania. Portanto, a dinâmica territorial da cidade que consiste em um conjunto de transformações que a sociedade vivencia, passará do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização, ao período onde a problemática urbana prevalecerá; em que a busca das soluções e das modalidades próprias da sociedade urbana passará ao primeiro plano.

### **3.1 Política Pública de Habitação e a Verticalização da Moradia de Interesse Social**

Tomando como referência as políticas públicas enquanto conduta do poder público diante das expressões da questão social e dos diversos atores sociais, esta tem sua dinâmica – ajustes e modificações – diretamente influenciada pela demanda da população e sua contextualização societária de modo que a situação do planejamento habitacional está diretamente vinculada a esta realidade.

Apesar da existência de uma Política Nacional de Habitação (PNH) e de todo o aparato legal criado nos últimos anos para regular e fomentar a construção e distribuição igualitária de moradia de qualidade, a precariedade institucional existente, sobretudo, nos



pequenos municípios ainda dificulta que esta seja de fato um bem de acesso universal (PIMENTEL; MELO JÚNIOR, 2013).

Frente à condição de acesso a moradia está o debate relacionado às políticas habitacionais e a árdua tarefa em atender a demanda do déficit habitacional do país que se encontra, segundo dados do IBGE (2015), em 6,273 milhões domicílios.

O modo como a moradia é inserida no planejamento da cidade e a maneira como ela é ofertada à população são aspectos importantes na definição das políticas públicas, pois é a partir da necessidade de moradia que a cidade pós-industrial está estruturada, tendo os demais serviços ao seu complemento.

A integração entre as diversas políticas de desenvolvimento urbano, em especial da Política de Habitação, é fundamental para definir o grau de acessibilidade a esse bem (moradia) por todas as faixas de renda. Entretanto, a falta de conhecimento técnico pode e, muitas vezes, conduz à tomada de decisões sem o devido planejamento. A consequência é a formação de uma cidade menos justa, com taxas consideráveis de desigualdade social, que tende a segregar socialmente seus moradores (PIMENTEL; MELO JÚNIOR, 2013).

Neste cenário, a população com menor poder aquisitivo, classificada como baixa renda é a mais prejudicada devido à ausência de planejamento assertivo e fomenta a segregação que, por sua vez, influenciam o sentimento de insatisfação dos indivíduos e famílias, considerando desde a escolha do local da habitação e estrutura não condizentes com o perfil das famílias que são público alvo para o benefício do acesso à moradia de interesse social.

La vivienda es un fenómeno complejo, con múltiples facetas, que solo pueden ser comprendidas englobando su análisis en el contexto global de la estructura social. La vivienda es mucho más que una realidad física y espacial, es, ante todo, un fenómeno social cuya comprensión solo puede alcanzarse desde su globalidad (ALCALA, 1995, p.45).

A questão habitacional pode ser considerada como um dos principais problemas sociais urbanos do Brasil, tendo em vista o crescimento desordenado das cidades o que culmina, por vezes, com o não planejamento das moradias populares o que acarreta a ausência de infraestrutura e saneamento básico, dentre outras problemáticas.

Dessa maneira, a análise das políticas públicas habitacionais na configuração do território da moradia é crucial, com o objetivo de geri-lo a fim de proporcionar condições dignas de vida à população urbana.

É possível afirmar que a urbanização é um assunto complexo e consagrado em nosso país, além do direito a cidade, toda a população, sendo urbana ou rural, tem direito à cidadania, democracia, função social e pedaço de terra. Porém, as classes populares sempre são prejudicadas quando o assunto é democracia e igualdade, as ações políticas



tentam organizar as situações de ocupação e habitação justa e culmina em manchas urbanas, além do aumento significativo da violência, entre outros fatores.

Diante do contexto da urbe atual em que a população está aumentando, inevitavelmente, ocorre uma maior intensidade no processo de uso e ocupação do solo, gerando uma demanda reprimida por habitação.

A habitação popular aparece em todos os discursos sobre urbanização: ora como declaração de intenções governamentais, ora como desnudamento da impossibilidade de um vasto atendimento dessas necessidades, ora como a demonstração de como, frente a esta impossibilidade, as classes subalternas resolvem esta questão. As ligações com a produção de um espaço social, que é uma riqueza social e se põe a serviço do capital [...] (MARICATO, 1982, p. 16).

Em relação ao processo de relação capitalista e a política de habitação vigente, é imperioso destacar que

O modo pelo qual o indivíduo tem acesso à moradia na cidade vai depender do modo pelo qual a sociedade estiver hierarquizada em classes sociais. O tipo, local, tamanho e forma de moradia vão depender e expressar o modo como cada indivíduo se insere dentro do processo de produção material geral da sociedade (CARLOS, 1994, p. 54).

Compreendido a relação de poder, sobretudo econômico, que envolve a questão da habitação é perceptível que os conjuntos habitacionais de moradias populares, principalmente os de interesse social, nas cidades localizam-se nas periferias, fomentando a segregação socioespacial e as desigualdades sociais provenientes desta.

A respeito dessa questão, Santos (2008, p. 2010), afirma que nos deparamos com duas cidades “[...] a cidade rica e a cidade pobre, separadas uma das outras pelas classes médias. O planejamento habitacional, nas condições atuais, reforça as tendências segregacionistas”, ou seja, para se buscar compreender o processo de formação socioespacial dos bairros requer perceber o contexto social de cada um dos seus moradores que vai imprimir sua identidade na constituição de sua territorialidade.

Alocados, na maioria das vezes nas extremidades das malhas urbanas, os conjuntos habitacionais de moradias populares, definidos pelos diferentes atores sociais e interesses econômicos, traduzem esse processo de segregação socioespacial, assim “é como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, que definem o lugar de cada coisa e cada um dos seus moradores” (ROLNIK, 1988, p. 41).

De acordo Tows e Mendes (2011, p. 8) “o espaço urbano é produzido e reproduzido, administrado e utilizado pelos agentes modeladores de maneira a reproduzir as estruturas de poder e de dominação na sociedade, levando a delimitação de comportamentos e impondo modos de vida”.



Macedo (1979, p.9 apud TÔWS., 2010, p.9) reflete que “[...] verticalizar significa criar novos solos sobrepostos que abriguem grande contingente populacional, ou seja, a partir da reprodução do solo, dão-se condições para a multiplicação do número de pessoas que habitarão determinado espaço”, aumentando significativamente a densidade demográfica.

Verticalização significa criar novos solos sobrepostos, ou seja, lugares de vida dispostos em andares múltiplos, possibilitando, dessa maneira, o abrigo em local determinado, de um maior número de contingente populacional do que seria possível acolher em habitações horizontais e, por conseguinte, valorizar e revalorizar estas áreas urbanas pelo aumento potencial e aproveitamento.

A verticalização é um processo intenso de reprodução do solo urbano, oriundo de sua produção e apropriada de diferentes formas de capital, principalmente consubstanciado na forma de habitação, como é o caso do Brasil. [...] que contribui para a alteração paisagem urbana (MENDES, 1992, p. 30 apud TOWS, MENDES, 2011, p.9)

Os enfoques funcionalista e econômica intrínsecos ao processo de verticalização da moradia se contrapõem as reais necessidades das famílias que as habitarão. Nesta perspectiva, a análise da (re)produção do espaço urbano e as políticas públicas de habitação popular para que possa ser compreendido como esse processo de reestruturação interfere na implantação e implementação de políticas habitacionais.

As transformações vivenciadas pela cidade diante do processo de verticalização das moradias interferem em diversos aspectos geográficos, como na transformação da paisagem, materialidades no espaço urbano, interferência do espaço público no privado; transformações no território como o crescimento urbano e a segregação socioespacial, que apresentam particularidades que alteram a paisagem urbana e os modos de viver da cidade.

Em uma ótica de redução do espaço e de especulação imobiliária, os conjuntos habitacionais verticalizados ganham força na lógica da sociedade capitalista, diferentemente dos conjuntos habitacionais tradicionais, os verticalizados atendem mais famílias em um espaço menor, o que não quer dizer que atendem as particularidades das famílias beneficiárias. Tendo em vista que o público alvo a ser atendido constitui-se em famílias de baixa renda e estes, em sua grande maioria, possuem um extenso núcleo familiar.

#### **4 CONSIDERAÇÕES**

As contradições do sistema capitalista aparecem e a verticalização das moradias de interesse social é percebida pelos espaços segregados delimitados por muros e cercas geograficamente afastados, desconectados da cidade, percebendo a



ausência de equipamentos urbanos para atender a demanda existente na sociedade, a qual não está invisível e suas necessidades são reais e requer ser assistidas pelas autoridades e secretarias do município.

As práticas sociais no solo oriundas da verticalização remetem ao símbolo da moradia social que não se refere apenas o valor do residir, pois as práticas sociais da moradia deixarão de existir na particularidade da família e passará a ser realizada nas áreas restritas de lazer, entre outros espaços que não seja o delimitado. Dessa maneira, as famílias menos favorecidas seguirão neste nível de moradias precarizadas com espaços de convívio mínimos.

Logo, percebe-se a interrelação dos conceitos espaço e território com a formulação de políticas públicas de habitação, que provê e delinea o espaço urbano com moradias populares, incidindo no cotidiano e nas relações sociais estabelecidas na urbe.

Ressalta-se, nesse processo, que a verticalização das moradias populares, especialmente de interesse social, da maneira como vêm sendo empregada, não atende à demanda específica de grande parte da população que se constitui no público alvo de tais unidades habitacionais. Sobretudo, fica clara a necessidade de implementação de um processo sólido e assertivo de adaptação dos moradores à nova realidade, uma vez que, inicia-se uma nova concepção de residir e conviver com pessoas até então desconhecidas.

A questão da moradia vai além, pois diz respeito à onde e como morar, o modo como é definido visivelmente as diferenças de classe no espaço da cidade, que acaba por cristalizar essas desigualdades sociais, sejam espaciais e/ou econômicas, que manifestadas em moradias são visualizadas na distribuição dos bairros da cidade.

A segregação espacial manifesta-se na paisagem da urbe das cidades, sejam pequenas, médias ou metrópoles, com as particularidades de sua realidade. No entanto, vale observar que com a aceleração da urbanização e o adensamento da massa populacional nas cidades brasileiras, ficam realmente restritas as possibilidades de alocação de novas moradias nas regiões mais próximas ao centro das cidades.

Diante de tal contexto, é crucial refletir mecanismos para que possamos ultrapassar tais negligências ocasionadas pelo Estado, é necessário repensar a gestão da política de habitação, de modo que se abra o espaço público para que a



população participe do debate e, dessa maneira, efetive como princípio, o requisito da participação popular, possibilitando a efetivação do exercício da cidadania mediante a gestão democrática da cidade.

As considerações apresentadas não tem como intuito findar tal discussão, ao contrário, aspira-se que esta pesquisa contribua para o entendimento da problemática habitacional sob novas perspectivas de gestão, o que nos estimula a novos questionamentos para (re)pensar o processo de ordenamento e desenvolvimento socioterritorial e suas reflexões na moradia popular de interesse social.

## 5 REFERÊNCIAS

ALCALA, L. C. **La cuestión residencial**: bases para uma sociologia del habitar. Madrid: Editorial Fundamentos, 1995.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. Ijuí: Unijui, 2006.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EUSP, 1994.

HAESBAERT, R.; GONÇALVES, C.W.P. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Unesp, 2006.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. Território e Multiterritorialidade: um debate. In. **GEOgraphia**, ano IX, n.17, 2007, p. 19-46.

\_\_\_\_\_. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In.: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S. **Território e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular. Unesp. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.p. 95-120.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In.: **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, novembro/ 2001. Disponível em: <Estado e políticas públicas.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2012.

IBGE. **Censo populacional**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=500830>. Acesso em 13 de junho de 2015.

KOGA, D H. U. **Medidas de cidades**: entre território de vida e território vividos. São Paulo: Cortez, 2003.



KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 85, Cortez, 2006.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alga-Omega, 1982.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PIMENTEL, C. de; MELO JÚNIOR, Luiz Gomes de. O passado e o presente na construção das políticas habitacionais em Palmas. In.: **Anais dos Encontros Nacionais do Anpur**. Vol. 15, 2013. Disponível em <http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4549>, acesso em 25 de agosto de 2015.

RAFFESTTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Método**. 3 ed. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manual de geografia urbana**. 3ed. São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 19 ed., 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVA, V. F da. Sob a perspectiva do novo: um olhar sobre a dinâmica intraurbana de Dourados – MS e seu processo de urbanização. **Caderno Prudentino de geografia**. Presidente Prudente. n. 34, v.2, p. 97-119, ago/dez.2012.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

STEINBERBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 29-82.

TÔWS, Ricardo Luiz. O processo de verticalização de Londrina e de Maringá (PR) Brasil: o Estado e o capital imobiliário na produção do espaço. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Estadual de Maringá, 2010. Disponível em <<http://www.pge.uem.br/documentos-para-publicacao/dissertacoes-1/2011/RicardoLuizTows.pdf>>

VERZA, Severino Batista. **As Políticas Públicas de Educação no Município**. Ijuí ed. UNIJUÍ, 2000.