

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA-UNIVEM
DIREITO

MARIANA MIRANDA MAC CORNICK

**A LUTA DE CLASSES NA CIDADE E O DIREITO DE ACESSO
À MORADIA DIGNA DE FATO NO BRASIL**

MARÍLIA

2021

MARIANA MIRANDA MAC CORNICK

**A LUTA DE CLASSES NA CIDADE E O DIREITO DE ACESSO
À MORADIA DIGNA DE FATO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão do curso de DIREITO da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM.

Orientadora: Prof Dr. Vivianne
Rigoldi

MARÍLIA

2021

Ficha Catalográfica

Mac Cornick, Mariana Miranda

A luta de classes na cidade e o direito de acesso à moradia digna de fato/ Mariana Miranda Mac Cornick; orientadora: Dr. Vivianne Rigoldi. Marília, SP: [s.n.], 2021.
80 f.

Trabalho de Curso (Graduação em Direito), Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2021.

1. Cidadania brasileira: a dicotomia da lei no processo histórico material. 2. O Estado, Direito: uma visão crítica. 3. Políticas Públicas no acesso à moradia no Brasil.

CDD: 341.272

Mariana Miranda Mac Cornick

**A LUTA DE CLASSES NA CIDADE E O DIREITO DE ACESSO
À MORADIA DIGNA DE FATO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito apresentado ao Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota _____

Banca Examinadora

Presidente _____

Examinador (a) 1º _____

Examinador (a) 2º _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à Deus, pois ele está em tudo o que vejo e sinto. Agradeço aos meus pais, Maura e Ary por tudo o que fizeram por mim e ainda fazem, o meu espírito é eternamente grato.

Aos meus irmãos, Rafael, Alex e Sarita, a minha cunhada Gabriela, e aos meus sobrinhos, Manuela e Antônio. As minhas amigas e amigos, Marilena Moraes (sou eternamente grata) que mesmo longe se faz presente e me acompanha desde o início nesta caminhada, Rachel Carvalho, amiga de longa data, que gentilmente me orientou com leituras, a Maria do Carmo (sou eternamente grata) e ao seu marido (Carlos Gustavo) pelas risadas no fim de tarde, ao Bruno por todas as orientações e paciência e ao Denis pelas conversas e risadas.

Por fim, agradeço à cidade Marília, pois o melhor lugar é aquele que lhe dá condições para o aprimoramento do seu espírito.

“Na Casa do Pai, há muitas moradas! ”

GRATIDÃO.

RESUMO

O presente trabalho se dedica à análise conjuntural do movimento histórico que conduziu ao processo de urbanização ocorrido no Brasil desde o início da República até o tempo vigente. A partir dessa análise, observa-se a dicotomia entre lei e realidade material e os desdobramentos na consagração do direito de acesso à moradia e à cidade, os quais são considerados pela *Constituição Cidadã* como direitos sociais. O primeiro capítulo trata dos percalços na consolidação da cidadania no Brasil, apresentando suas contradições e descontinuidades; no segundo capítulo, realiza-se uma análise crítica do Estado e do Direito a partir de conceitos e autores filosóficos; já no terceiro e último capítulo, traça-se um panorama das políticas públicas relativas à moradia/habitação no Brasil e, em seguida, aponta-se os embasamentos constitucionais para a consagração de políticas públicas transparentes.

Palavras chaves: moradia; habitação; urbanização; lei; realidade; Constituição Cidadã; Estado; Direito.

ABSTRACT

The present work is dedicated to the conjunctural analysis of the historical movement that led to the urbanization process in Brazil from the beginning of the Republic until nowadays. From this analysis, we observe the dichotomy between law and material reality and the consequences for the consecration of the right of access to housing and to the city, which are considered by the Citizen Constitution as social rights. The first chapter deals with the obstacles in the consolidation of citizenship in Brazil, presenting its contradictions and discontinuities; in the second chapter carries out critical analysis of State and Law from philosophical concepts and authors; in the third and final chapter outlines an overview of public policies related to dwellings/housing in Brazil, and then points out the constitutional foundations for the consecration of transparent public policies.

Keys words: dwellings; housing; urbanization; law; reality; Citizen Constitution; State; Right, right.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
1 CIDADANIA BRASILEIRA:DITOCOMIA DA LEI NO PROCESSO HISTÓRICO DA REALIDADE MATERIAL.....	12
1.1 As Leis no processo histórico no contexto da Abolição da Escravidão.....	13
1.1.1 Leis de Terras de 1850: origens da desigualdade.....	16
1.2 República, analfabetismo, direitos civis e políticos.....	19
1.3 Movimento Urbano no Brasil.....	25
1.4 Direitos Sociais no Brasil.....	26
1.4.1 O Direito à moradia no Brasil.....	31
1.5 Conceito de cidadania no tempo.....	32
2 O ESTADO, DIREITO: UMA VISÃO CRÍTICA.....	40
2.1 O Estado e a relação com a sociedade civil-burguesa.....	43
2.2 Propriedade e riqueza como realização de liberdade.....	45
2.3 Estado, indivíduo e propriedade.....	48
2.3.1 Regulamentação fundiária e as leis n. 11.977/2009 e lei n. 13.465/2017.....	51
3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACESSO À MORADIA NO BRASIL.....	54
3.1 Banco Nacional de Habitação, Sistema Financeiro de Habitação e o ano de 1964 (Golpe Civil- Militar)	56
3.2 Políticas Públicas a partir dos anos 2000.....	59
3.3 As Políticas Públicas e a Constituição de 1988.....	63
3.4 Planejamento Urbano e o acesso à cidade e à moradia digna.....	67
3.5 Participação da Sociedade nas Políticas Públicas Urbanas.....	70
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
5 REFERÊNCIAS.....	75

INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma análise conjuntural das relações no movimento histórico a partir do período republicano brasileiro. Com o olhar nesse período, é observada a dicotomia entre a lei e a realidade material. E, o Estado e a estrutura jurídica revelam-se como o próprio movimento contraditório na realidade, pois não abarcam o todo da realidade social. Nessa perspectiva, realiza-se uma análise a fim de compreender como os direitos fundamentais referentes aos direitos de acesso à moradia e à cidade são expressões dos antagonismos socioeconômicos e de classe na formação social do Brasil.

O primeiro capítulo traça os principais aspectos das contradições e discontinuidades no percalço da consolidação da cidadania no Brasil. Toda a trajetória republicana, assim como toda história do Brasil, é marcada por uma cultura dos governos autoritários e pelo embaralhamento entre o público e o privado. Desse modo, a conquista da cidadania torna-se um embate de forças entre os estratos sociais mais abastados e os despossuídos de condições dignas de existência. Diante da relação ambígua entre Estado e sociedade, o acesso e consagração de direitos são vistos pela maior parte da população, em muitos momentos da nossa história, como um “ato de bondade” do Estado.

Cabe dizer que a formalização de direitos foi alicerçada sob a base desigual da distribuição material dos recursos. Aliás, os 300 anos de escravidão, a privatização da terra (Lei de Terras 1850) e a emergência do trabalho livre (1888) foram fatores decisivos na construção da cidadania brasileira.¹ Diante da urbanização descontrolada e caótica, ainda se percebem as cicatrizes da colonização/exploração.

A consolidação da cidadania brasileira ocorre através do processo histórico de lutas, a partir de mudanças lentas e graduais na cultura política. Nos anos 1980, após o longo período de repressão de governos autoritários, insurgem movimentos reivindicatórios da população na busca da satisfação dos seus anseios e desejos. Foi o despertar de consciência de uma cidadania brasileira mais ativa em que o cidadão se percebe como o agente transformador na história.

A *Constituição de 1988*, com o viés mais democrático, foi fruto das pressões e mobilizações populares, razão pela qual os setores conservadores cederam e, assim, os direitos

¹ MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADADES: alternativas para entender a crise urbana**. 7° ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

sociais são postulados. Os direitos sociais têm o objetivo de proporcionar o padrão mínimo de igualdade, no que tange ao usufruto dos bens coletivos: acesso à educação, à saúde e à moradia.²

Referente ao direito à moradia, insta dizer que o mesmo foi posto na *Constituição de 1988*, porém, somente após a Emenda nº 26 de 2000 foi incluído no rol dos direitos sociais, contudo, ainda não é efetivado de modo a proporcionar condição de vida digna a todos os cidadãos, pois a cultura política institucional brasileira ainda atua de forma negligente quando se fala em políticas públicas em prol da população carente.

No segundo capítulo é feita uma análise crítica do Estado e do Direito, por meio da mobilização de conceitos e autores filosóficos, a fim de demonstrar a concepção de Estado e Direito tal como conhecemos hoje: o produto da articulação de relações entre Estado, Sociedade e Capital. A partir da lógica dessas relações, questiona-se a formalização e a consagração de direitos, e o papel do Estado hoje.

São utilizados dois autores para embasar os conceitos sobre a concepção de Estado. O primeiro, Hegel, na sua obra *Princípios da Filosofia do Direito*, aborda conceitos sobre ética, moralidade, direito e estado na perspectiva de uma lógica dialética em que o Estado surge como sínteses das contradições dos fenômenos. No entanto, a lógica hegeliana estuda como a sociedade (sociedade civil-burguesa) se projeta nas leis. Aliás, a partir das preposições de Hegel, questiona-se a relação de “intimidade” da sociedade civil-burguesa como Estado e os seus desdobramentos na contemporaneidade, no que tange ao papel do Estado nas esferas do público e do privado.

Karl Marx, o segundo autor abordado, não possui obra específica sobre o Estado, mas aborda tal conceito a partir do materialismo histórico-dialético, isto é, o autor demonstra que o homem é sujeito no processo histórico, logo, o Estado é o produto das relações. E, na perspectiva de que o homem é sujeito no processo histórico realiza-se os dobramentos, na contemporaneidade, referente ao direito de acesso à moradia e ao direito à cidade.

Por fim, aborda-se a relação entre indivíduo, Estado e propriedade trazendo para o tempo vigente a importância do Estado na efetivação de uma vida digna de seus cidadãos. Nesse sentido, expõe-se a questão de regulamentação fundiária urbana no Brasil, que tem como reflexo o déficit habitacional.

² SADEK, Maria Tereza Aina. JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE. *In*: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.p. 33

No terceiro capítulo, realiza-se um panorama das políticas públicas no Brasil sobre a questão moradia/habitação elencando os pontos relevantes e transformadores. Em seguida, são abordadas duas questões fundamentais em torno da *Constituição Cidadã*: sobre o que ela preconiza em termos de políticas públicas de moradia/habitação e qual a relevância disso atualmente. E, por fim, o porquê de uma gestão pública transparente ser tão essencial à dignidade da pessoa humana.

1 CIDADANIA BRASILEIRA: DICOTOMIA DA LEI NO PROCESSO HISTÓRICO DA REALIDADE MATERIAL

O Brasil nasce descolado da democracia. Aos 15 dias do mês novembro de 1889 funda-se a República Federativa do Estados Unidos do Brasil. Um ato orquestrado pelas elites da época em consonância com os militares, sem a participação do povo. Aliás, o estrato social popular, a maioria, não tinha consciência de si, tampouco da crise monárquica, e muito menos era informado sobre a razão pela qual somente os estratos mais abastados da sociedade na época detinham o poder ativo de participação nas escolhas e decisões no que se refere ao destino do país. Portanto, descortina-se um projeto frágil e incipiente de construção de uma Nação.

Decerto, a República foi produto da ação de um grupo de oficiais social e intelectualmente antagônico à elite civil do Império, insatisfeito com a situação do país e com o seu próprio estado político.³ De fato, a Guerra do Paraguai e a Abolição da Escravidão foram fatores essenciais para que ocorresse o rompimento com as velhas estruturas monárquicas. O primeiro teve como consequência altos gastos que geraram um déficit financeiro à monarquia e muita insatisfação aos setores militares, pois esses tiveram o seu soldo diminuído, e seus esforços não reconhecidos pela Coroa. De acordo com Carvalho,⁴ as guerras são fatores importantes na criação da identidade nacional. O segundo já não cabia mais no contexto do mundo devido à corrida da industrialização; além disso, todos os Estados-Nações já haviam abolido a escravidão, e o Brasil era o único Estado que ainda permanecia no sistema de trabalho escravo.

No que se refere ao processo de Abolição da Escravidão no Brasil, as autoras Schwarcz e Starling observam a noção “dialética da ambiguidade”: o Estado era o alicerce da escravidão, mas era, também, o único que poderia derrubá-la.⁵ Além disso, havia os grandes proprietários de terras, que desaprovavam as leis formuladas pelas elites que compunham o Parlamento. Uma destas leis consistia em reconhecer formalmente a existência das famílias escravas, e, a partir dessa, foi criada uma lista de matrícula em um fundo de emancipação. Sendo assim, as famílias dos indivíduos escravos eram separadas. Observe-se que, neste caso, ocorre uma inversão no

³ SCHWARCZ, Lilia, M.; STARLING, Heloísa, M. **BARSIL: UMA BIOGRAFIA**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 320.

⁴ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania No Brasil: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 43.

⁵ SCHWARCZ, op., cit. p. 300.

ônus da prova, já que os senhores das fazendas eram obrigados a apresentar a matrícula do seu escravo, sem o qual qualquer pessoa “de cor” era considerada juridicamente livre.⁶

Todavia, aos negros “livres” nenhuma medida de incorporação plena foi realizada, pois, para eles, somente restou o aspecto formalizado da lei. Portanto, observa-se, neste contexto, uma produção social de legitimação, na qual o Estado e as leis não conseguem conciliar os interesses da sociedade civil. Sendo assim, as relações entre Estado, indivíduo e sociedade civil tornam-se complexas e “porosas”.

1.1 As leis no processo histórico no contexto da Abolição da Escravidão

No que se refere à “dialética da ambiguidade” vivida no Estado brasileiro, cite-se a condição dos escravos que foram lutar na Guerra do Paraguai em prol do país. O mesmo Estado que escravizava também enviava os seus escravos ao campo de batalha. E, assim, a vida e a liberdade tornaram-se uma moeda de troca⁷. Com efeito, os negros combatentes e alforriados ao voltarem para o Brasil se depararam com a dura realidade escravista e muitos, na ocasião, foram reconduzidos até os cativeiros de origem, até porque liberdade de negro era troféu difícil de guardar.⁸

A partir deste momento inicia-se o movimento em prol da abolição da escravatura, uma tentativa formalizada de inserção do negro na sociedade civil. Saliente-se que a questão “abolição” foi uma luta política travada entre os escravistas e os abolicionistas.⁹ De acordo com Marcos Magalhães¹⁰, o que havia de comum entre escravagista e abolicionistas era, somente, a questão da abolição, e deveria ser resolvida no Parlamento.

Foi criado um arcabouço legislativo até chegar à sanção da *Lei Áurea* de 1888. Podemos citar, de modo formalizado, as seguintes leis: *Lei do Governo Feijó*, de 1831: declara livre todos os escravos vindos de fora do Império; Lei nº 4, de 1835: estipula penas para os escravos que cometerem crimes contra os seus senhores; *Lei Eusébio de Queirós*, de 1.850: proíbe a entrada de escravos africanos no Brasil e criminaliza quem o fizer; Lei nº 731, de 1854: define punição para quem fizer tráfico de escravos; Lei nº 1237, de 1864: considera os escravos como objetos de hipoteca e penhor; *Lei do Ventre Livre*, de 1871: considera livre todas as crianças

⁶ SCHWARCZ, Lilia, M.; STARLING, Heloísa, M. **BARSIL: UMA BIOGRAFIA**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 300.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p.298.

⁹ Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei dos Sexagenários completa 130-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei%20dos%20Sexagen%C3%A1rios%20completa%20130-) Acesso em: 9 maio 2021.

¹⁰ Informação fornecida pelo site da FAPESP. Marcos Magalhães de Aguiar é Historiador e Consultor Legislativo.

nascidas após a data de promulgação da lei; *Lei do Sexagenário*: que considera livre todos os escravos após os 60 anos, e, por fim, a *Lei Áurea*, de 1888: “extinguiu” a escravidão no Brasil.¹¹

Neste conjunto legislativo, as leis mais relevantes são: *Lei Eusébio de Queirós*, *Lei do Ventre Livre*, *Lei do Sexagenário* e a *Lei Áurea*. Por isso, irei discorrer, de modo mais aprofundado, sobre essas leis, no que se refere a dicotomias entre a mera formalidade do aspecto legal e o processo histórico material. Ademais, é através do corpo legislativo que podemos averiguar um certo grau de racionalidade de uma parte da sociedade[elites]. Ressalve-se que esta racionalidade vem na perspectiva quantitativa e utilitarista da vida, visto que os negros eram coisificados, o que era legitimado através de leis.

Devido às pressões externas por parte da Inglaterra, promulga-se no Brasil a *Lei Eusébio de Queirós*¹², em 1850, que determinava a proibição do tráfico internacional de negros. Porém, ela entrou para o imaginário popular e passou a ser chamada de “Lei feita para inglês ver”, expressão que acompanha o nosso vocabulário até os dias vigentes, pois o termo refere-se a algo que consta somente no papel. O Estado brasileiro assumiu o compromisso de acabar com o tráfico e comércio de escravos, mas, na prática não efetivou nada daquilo a que se propôs. Aliás, neste período no Brasil predomina a economia agrária, dependente da mão de obra escrava, logo escravos “libertos” iam na contramão dos interesses econômicos. Portanto, enseja-se aqui a contradição entre o formal (opera numa lógica idealizada) e material.

A “*Lei do Ventre Livre*”¹³, promulgada em 1871, aduz a ideia de que as crianças nascidas a partir daquela data eram consideradas livres, porém, sua mãe permanecia escrava. Por certo, descortina-se o paradoxo entre a realidade material e a expressão idealizada da lei posta. Desde o princípio a lei se configura como insuficiente para atender às demandas da população negra, pois serve apenas aos interesses das elites dominantes. O movimento real da história era: os menores [filhos das escravas] permaneciam com suas progenitoras nas senzalas até os 8 anos, e, após essa idade, o senhor de escravos tinha duas opções: a primeira, receber uma indenização do Estado no valor de 600 mil reis para libertar a criança; a segunda, utilizar os serviços do menor até os 21 anos como forma de indenização. Observe-se, portanto, que não há um movimento concreto em prol da libertação da população negra. A causa final desta lei

¹¹ Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei dos Sexagenários completa 130-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei%20dos%20Sexagen%C3%A1rios%20completa%20130-) Acesso em: 9 maio 2021.

¹² Informação fornecida pelo site: <https://pt.wikipedia.org>. Eusébio de Queirós Coutinho Matoso da Câmara ficou conhecido na História como o Ministro da Justiça autor da Lei de proibição do tráfico negreiro em 1850, que levou o seu nome.

¹³ Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496715/Lei do Ventre Livre - 1871.pdf?sequence=1&isAll-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496715/Lei%20do%20Ventre%20Livre%20-1871.pdf?sequence=1&isAll-) Acesso em: 10 maio 2021.

consistiu em realizar uma manobra política a fim de controlar as revoltas dos escravos. Assim, cada vez mais se tornava arrastado e controlado o processo de Abolição da Escravidão.

A “*Lei do Sexagenário*” (Lei nº3.270), também conhecida como *Saraiva- Cotegipe*, promulgada em setembro de 1885, foi aprovada após um intenso debate em Assembleia Geral, atual Congresso Nacional¹⁴. O texto conferia “liberdade” a todos os escravos com mais de 60 anos, mas, ao mesmo tempo, assegurava os seus trabalhos ainda por três anos aos senhores como forma de indenização. Saliente-se que o texto da lei afirmava “libertar” os negros de sua condição escrava, mas também assegurava às elites brancas colonizadoras a sua posição hierárquica.

Além disso, os negros escravizados eram submetidos a trabalhos extenuantes e péssimas condições de vida, por isso, poucos escravos conseguiam chegar à marca dos 60 anos de idade.¹⁵ Portanto, deflagra-se nesta lei a característica conservadora oriunda das ideologias colonizadoras; de fato, insta dizer que o termo “colonização” tem o mesmo sentido que exploração.

Decerto, a *Lei do Sexagenário* representa a tentativa conservadora de transição gradual do regime escravista para o regime de trabalho livre, ademais, essa mesma lei reforçou o papel do Parlamento na época,¹⁶ pois teve o condão de controlar o processo de abolição que estava nas ruas. Ou seja, havia nas ruas um sentimento intenso dos próprios escravos organizando e promovendo revoltas para sabotar a atividade econômica do país, mas que foi controlado pelas elites dominantes.¹⁷

Observe-se, portanto, que este conjunto jurídico foi um pequeno passo para a abolição da escravidão, contudo, de fato as formulações das leis somente consistiram em manobra política para acalmar a oposição. Logo, o processo legislativo da época não passa da expressão da mentalidade dos estratos sociais dominantes, sobretudo os rurais, que desejavam retardar o fim do domínio privado dos senhores.¹⁸

Dito isto, ressalte-se que este alicerce legislativo não foi mera concessão do Estado, ou seja, um ato de benevolência, mas o resultado da pressão dos intelectuais abolicionistas, entre eles, Joaquim Nabuco, assim como também das rebeliões escravas, que estouraram nos quatros

¹⁴ Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei dos Sexagenários completa 130](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei%20dos%20Sexagen%C3%A1rios%20completa%20130)- Acesso em: 9 maio 2021.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ SCHWARCZ, Lilia, M.; STARLING, Heloísa, M. **BARSIL: UMA BIOGRAFIA**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 300.

cantos do país. Por certo, a escravidão foi o fator negativo na construção da cidadania,¹⁹ que aos poucos foi perdendo legitimidade e força perante a tessitura social.

Embora o movimento de abolição tenha sido controlado pelo parlamento, ele carrega em si um marco importante da história da nossa República, no que tange à construção do cidadão e da cidadania. Pois o período da abolição representa o momento em que o escravo toma consciência de si, e rebela-se contra o seu senhor sequestrador de almas com a finalidade de libertar-se do sistema opressor.

Posto isto, saliente-se que aos libertos não foram dadas escolas, nem terras e nem empregos. A população negra enfrentou sozinha o desafio de ascensão social.²⁰ Portanto, a libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva; essa igualdade de que todos são iguais perante a lei positivada contradiz a igualdade de direitos de fato. Visto que a igualdade formal no Brasil foi alicerçada em uma distribuição desigual da riqueza, razão pela qual ainda hoje os privilégios e arrogância de poucos correspondem ao desfavorecimento e à humilhação de muitos²¹, a escravidão torna-se determinante no sentido estrutural dos cidadãos, pois descortina um passado que impacta, profundamente, o nosso presente.

1.1.1 Lei de Terras de 1850: origens da desigualdade

Após a promulgação da *Lei Eusébio de Queirós*, que tinha por finalidade proibir o tráfico de negros dentro do Brasil, foi sancionada a *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1.850*, conhecida como *Lei de Terras*²², cuja finalidade era regulamentar o conjunto de normas jurídicas que estabeleciam os procedimentos legais para posse de terras no país.

Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e as posses originais, mas invalidava como forma de futuras requisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra em mercadoria negociável.²³

¹⁹ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p.25.

²⁰ *Ibid.*, p. 57-58.

²¹ *Ibid.*, p. 57.

²² A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, “dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acessado: 11 maio 2021.

²³ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.178.

Assim sendo, note-se a diferença em relação ao regime de sesmaria que antes vigorava: o acesso à terra não se daria mais através de “concessões” da Coroa ou do Poder Público, mas por meio de compra. Além disso, esta lei definia como crime todas as outras formas de aquisição do solo. De fato, teve um impacto muito profundo na sociedade brasileira, pois marca a consolidação da propriedade privada no momento que transformou as antigas “concessões” e as posses em títulos de propriedade²⁴. Desse modo, esta lei proibia o livre acesso à terra das camadas mais pobres, legitimando o caminho desigual para distribuição da riqueza, e com reflexos na concepção de cidadania e cidadão vigente. Além disso, este período é configurado por uma nova ordem política, econômica e social que alterou as relações e o ritmo de produção²⁵. Decerto, as leis *Eusébio de Queirós* e a *Lei de Terras* são marcos no processo de transição do trabalho escravo e servil para o trabalho assalariado precarizado, como também marcam, juridicamente, o início da propriedade privada no solo brasileiro. A autora Gadelha afirma:

A Lei de Terras aparecia agora como urgente e necessária, não mais dando prioridade à questão de terras e, sim, à necessidade da substituição dos braços escravos, consequência imediata da suspensão do tráfico, em uma sociedade que não pensava no escravo como trabalhador e, sim, como um mero instrumento de trabalho. Procura-se, assim, contrabalancear os efeitos da abolição, incentivando a colonização através da possibilidade que teriam os colonos imigrantes, da aquisição de lotes de terras devolutas. Possibilidade que se apresentaria com o retalhamento dos terrenos pertencentes ao Estado, em pequenas propriedades, tomadas acessíveis à poupança dos colonos, após alguns anos de trabalho nas lavouras de proprietários que pudessem remunerar. Também agora, o produto da venda destes lotes destinava-se a subvencionar maciçamente a vinda dos colonos, desprezando-se, aparentemente, o trabalhador nativo livre como força de trabalho assalariado.²⁶

Dessa forma, as questões sobre o acesso à propriedade da terra e desenvolvimento do trabalho possuem um fio condutor indissociável no que se refere à construção da sociedade brasileira e à cidadania. Portanto, a discussão sobre a *Lei de Terras* não se limita somente à propriedade, mas está ligada de modo intrínseco à legitimidade civil e à construção da cidadania.

²⁴ CHRISTILLINO, Luís Cristiano. A Lei de Terras e a transição ao capitalismo no Brasil no XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade. Usos do passado. **XII Encontro Regional de História**, 2006. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.snh2011.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Cristiano%20Luis%20Christillino.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

²⁵ GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A LEI DE TERRAS (1850) E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO CAPITALISMO E FORÇA DE TRABALHONO BRASIL DO SÉCULO XIX. **Revista de História**, São Paulo, n.º 120, p. 153-162, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>. Acesso em: 11 maio 2021.

²⁶ GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A LEI DE TERRAS (1850) E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO CAPITALISMO E FORÇA DE TRABALHONO BRASIL DO SÉCULO XIX. **R. História**, São Paulo, n. 120, p. 153-162, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>. Acesso em: 11 maio 2021.

De fato, a *Lei de Terras*²⁷ favoreceu a concentração fundiária no país e perpetuou a desigualdade. De acordo com Gadelha, esta lei reflete os anseios da classe rural [detentores dos meios de produção] da época, que buscava garantir aos proprietários os instrumentos jurídicos fundamentais para lhes resguardar o direito necessário de propriedade e monopólio de solo.²⁸ Na visão de Roberto Smith, a mesma lei representa um dos pilares de transição do capitalismo no Brasil, pois garante a absolutização da propriedade privada sem analisar a realidade material vigente em prol de toda a população.²⁹ Portanto, a já citada lei é o exemplo concreto de que o direito é um sistema (ou ordem) de relações sociais que corresponde aos interesses e valores da classe dominante.³⁰ Esse direito nasce descolado da matriz material e do contexto histórico.

A lei em questão baseava-se nas ideias da teoria econômica de *Edward Gibbon Wakefield*, economista inglês, que defendia o relacionamento entre a metrópole e a colônia de modo a impulsionar a lucratividade dos capitais. O pensamento do economista era que o excesso de população nas metrópoles europeias e o excesso de capitais seriam os responsáveis pela estagnação de capitais, por isso, na sua percepção, era necessária uma *colonização sistemática*. Ou seja, uma exportação de capitais e de pessoas da metrópole para a colônia. No entanto, a grande extensão de terras não cultivadas poderia trazer problemas à lucratividade da metrópole. Logo, o já citado economista defendia que o acesso às terras da colônia pelos imigrantes fosse dificultado, pois somente assim se constituiria uma classe assalariada dependente e essencial à lucratividade do capital.³¹ Note-se, portanto, que a ordem política que

²⁷ A Lei de Terra de 1.850 abarca três ambiguidades: a primeira é a contradição na lei entre posse ilegal e usucapião, pois, antes desta lei a ocupação do solo sem título era reconhecida como prática costumeira e não criminalizada; a segunda, a definição de terra devoluta. O significado de terra devoluta desde a colonização se refere às posses retornadas ao patrimônio da Coroa por violação de seus termos de concessão [terras vazias ou desocupadas]. Após a Lei de Terras a palavra devoluta passou a designar terras públicas nacionais; e a terceira, a questão do registro, antes da referida lei o Estado considerava dois modos de transação privada como sendo legais, e nenhuma dessas conferia títulos, pois, esses só poderiam ser concedidos por uma concessão direta da Coroa. Após a lei já supracitada os costumes mudaram, pois o Estado reivindicou direitos exclusivos sobre as terras e, a partir disso, os bens públicos só podiam ser alienados por um ato de lei administrativa pública.

²⁸ GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A LEI DE TERRAS (1850) E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO CAPITALISMO E FORÇA DE TRABALHONO BRASIL DO SÉCULO XIX. *Revista de História*, São Paulo. n.º 120, p. 153-162, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>. Acesso em: 11 maio 2021.

²⁹ SMITH, Roberto. *A Propriedade da Terra e Transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Editora brasiliense, 1990. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1969959/mod_resource/content/0/6%20Propriedade%20de%20Terra%20e%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20Capitalismo.pdf Acesso em: 04 maio 2021.

³⁰ STUTCHKA, Pior. *Direito de classe e revolução socialista*. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2001 apud PINHEIRO, Jair. APONTAMENTOS PARA UMA CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO. *Lutas Sociais*, v. 28, n. 1, p. 147-160, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115374>. Acesso em: 20 maio 2021.

³¹ SMITH, Roberto. *A Propriedade da Terra e Transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Editora brasiliense, 1990. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1969959/mod_resource/content/0/6%20Propriedade%20de%20Terra%20e%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20Capitalismo.pdf Acesso em: 04 maio 2021.

influenciava a formulação de tal lei foi pautada no liberalismo econômico, o que tem como consequência a dissociação do trabalhador dos meios de produção[propriedade] e, assim, transforma a terra e a vida humana em mercadoria negociável.

Diante dessa perspectiva, observa-se que a referida lei, formulada e votada pelas elites da época, não continha em sua essência a política de distribuição e regulamentação da terra em prol da massa de cidadãos e de pequenos proprietários de terras. Nesse viés, a *Lei de Terras* não abarcava a igualdade de oportunidade no que se refere à distribuição e acesso à terra a todos os indivíduos. Pelo contrário, esta lei criou obstáculos, pois extinguiu a instituição da posse como forma legítima de propriedade fundiária, como também criminalizou a sua prática³². Essa era a forma costumeira, a única na época, dos menos favorecidos de adquirirem o acesso à terra.

Desse modo, mantém-se a estrutura latifundiária implantada no país em prol das oligarquias. A consequência foi a marginalização dos negros alforriados, dos imigrantes pobres e dos índios. Esses, que no futuro [após a criação da Lei de Terras] tornaram-se a classe trabalhadora urbana pobre, destituída de terras e direitos. Assim, ‘o homem livre, lavrador ou de ofício, achava-se impossibilitado de manter a sua independência, perante uma organização econômica e social que exigia a submissão dos indivíduos ao direito de propriedade do solo’.³³ Portanto, o acesso restrito à propriedade fundiária teve o efeito de converter a maioria dos brasileiros em força de trabalho barata, com a cidadania subvertida.

1.2 República, analfabetismo, direitos civis e direitos políticos

Após a fundação da República, houve a revogação da Constituição Imperial de 1824, que foi escrita sob a influência das ideias europeias das constituições francesa (1791) e espanhola (1812). Essa constituição, em seu artigo 6º, já definia o conceito de cidadania com

³² Este episódio da história brasileira remete aos escritos da Gazeta Renana de Karl Marx, o qual o autor relata as condições de existência material dos camponeses na cidade de Mosela. Esses, conforme costume secular, pegavam do chão galhos da floresta para sobreviver no período de frio, mas, após a instituição da *Lei de “Furto” de Madeira / Lei a Repressão ao “Roubo” de Lenha*, pela burguesia, essa conduta foi criminalizada. Logo, os camponeses urbanos pobres tornaram-se delinquentes, como também ocorreu a privatização do bem público. Nesta passagem, a classe burguesa utilizou o Estado e legislação como meio para satisfação de seus interesses particulares, ou seja, neste caso, se blindar contra o direito consuetudinário dos pobres. Ademais, nota-se também a relação idealismo e materialismo.

³³ GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A LEI DE TERRAS (1850) E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO CAPITALISMO E FORÇA DE TRABALHO DO BRASIL DO SÉCULO XIX. **R. História**, São Paulo, n° 120, p. 153-162, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>. Acesso em: 11 mai,2021. p.156

base nos critérios de *jus soli* e *jus sanguinis*³⁴. Por certo, observa-se que a cidadania brasileira foi claramente especificada³⁵, e os critérios para formulação dessa cidadania não eram inerentes à distribuição material de riqueza de modo igualitário. Assim sendo, o conceito de cidadania positivado tinha como característica, somente, a inclusão dos indivíduos no âmbito formal. Pois referente à perspectiva de distribuição material de direitos, esses não eram igualitários. Ou seja, a cidadania brasileira é marcada por privilégios legalizados e desigualdades legitimadas³⁶.

Ademais, essa constituição tinha como uma das características a livre nomeação dos ministros de Estado independentemente da opinião do Legislativo e, devido a isso, o sistema de governo pode ser denominado como uma “monarquia presidencial”. Observa-se que nessa Carta há a regulamentação dos direitos políticos que definem quem teria o direito de votar e ser votado. Ou seja, mais uma vez era categorizado, de modo positivado, aqueles que eram considerados cidadãos perante o ente estatal e aqueles que não eram. No entanto, surpreendentemente, a lei brasileira na época permitia que os analfabetos votassem, embora excluísse as mulheres e os escravos, que, naturalmente, não eram considerados cidadãos. Tais características da Carta Constitucional expressam um verniz liberal nos termos dos padrões da época³⁷. Ou seja, um “liberalismo às avessas”, pois o Partido Liberal também representava os interesses da elite proprietária.

Apesar de a Constituição de 1824 excluir um contingente de indivíduos considerável da população dos direitos políticos e civis, neste período, o Estado tomava para si a responsabilidade de prover a educação básica gratuita, artigo 179, seção 32, a todos os cidadãos³⁸. Embora tenha fracassado no cumprimento de suas obrigações, ele estabeleceu um precedente formal, que os regimes posteriores abandonariam³⁹.

Já a Constituição de 1891, primeira constituição da República, foi promulgada sob a influência das ideologias liberais, positivistas, e permaneceu vigente até 1930. Essa Constituição instaurou a separação dos poderes em três, Legislativo, Executivo e Judiciário. O presidencialismo como forma de governo, a forma de estado federalista, em que houve a descentralização dos poderes do estado; logo, cada estado da federação guarda a sua autonomia.

³⁴ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p.97.

³⁵ *Ibid.*, p.97.

³⁶ *Ibid.*, p. 97.

³⁷ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

³⁸ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 129.

³⁹ *Ibid.*, p. 143.

Nota-se, portanto, que a característica fundadora dessa Constituição são os valores pautados nas liberdades individuais e no liberalismo econômico.

A primeira Constituição republicana de 1.891 eliminou a qualificação por rendimentos, mas manteve outras restrições, barrando analfabetos, mulheres, indigentes, soldados menores de idade e membros de ordens religiosas. Manteve as eleições diretas e o registro opcional. Eliminou a restrição por rendimento porque esta não era necessária ao propósito de exclusão da massa. A exigência de analfabetismo era suficiente, tanto que foi mantida ao longo do século XX em cada uma das cinco subsequentes constituições até de 1.988”.⁴⁰

Segundo Carvalho,⁴¹ houve um retrocesso em relação à antiga Constituição, pois, a abrangência dos direitos políticos ainda excluía as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros de ordem religiosas e os analfabetos do direito ao voto. E, de fato, o destino político do país não estava nas mãos da população. Dito isto, ressalta-se que os brasileiros que não podiam exercer o direito ao voto eram os mesmos que sofreram com as amarras da colonização. Logo, diante desse quadro de exclusão é importante ressaltar a questão do analfabetismo, pois a maior parte da população brasileira era analfabeta e ser letrado passou a ser condição *sine qua non* para exercer o direito ao voto.

Como já dito neste trabalho, o Brasil recebia influência de ideias liberais europeias e, no final do século XIX, a moda era o voto universal (masculino). Sendo assim, os liberais, autoritários e conservadores brasileiros decidiram eliminar o voto censitário, entretanto, impuseram o critério *ser alfabetizado* como condição para exercício de direito ao voto. Assim sendo, para ser considerado cidadão político era necessário saber ler e escrever. Todavia, o Estado brasileiro não assumiu o compromisso com a população de garantir o acesso ao ensino público de qualidade para todos. Nesse caso, a equação é de fácil compreensão: educação é igual a ter direito ao voto que, por sua vez, é igual a exercer a cidadania. Logo, o não compromisso do Estado em garantir a educação faz com que haja uma massa de população analfabeta que não tenha acesso ao voto e, portanto, não são considerados cidadãos.

Hoje, através da *Constituição Cidadã* (1988, art. 205^{o42}), a educação é concebida com um direito social, isto é, o acesso à educação é público, gratuito, inalienável e dever ser garantido pelo Estado. Tal afirmação faz com que este direito seja legalmente reconhecido,

⁴⁰ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1^o ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 143.

⁴¹ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

⁴² **Art. 205** – “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

como também passa ser responsabilidade do Estado promover e garantir o acesso da população e esse benefício. Contudo, nem sempre foi assim, pois a primeira Constituição republicana desincumbiu o Estado de prover educação primária e, nas demais constituições (1934, 1937, 1946, 1967) com seus respectivos governos, houve a implementação da educação pública e gratuita, mas sempre de modo precarizado, restrito e sem responsabilização social. Por isso, o direito de acesso à educação pública e gratuita, antes da Constituição de 1988, não era concebido como uma garantia constitucional, como também não era responsabilidade do Estado prover esse acesso. Aliás, o Brasil foi a última república da América Latina a permitir que os analfabetos votassem.⁴³ Portanto, havia um desinteresse nítido das classes dominantes em promover o acesso à educação para todos, como também uma incompetência do Estado em prover e garantir.

A principal razão para a restrição da cidadania política durante o período da democracia eleitoral de 1945- 1964 foi a mesma das décadas anteriores: um modelo de cidadania que enfatizava diferenças, nesse caso usando uma qualificação por capacitação para excluir os analfabetos. A base pode ter sido o analfabetismo, mas a causa mais profunda era a concepção de cidadania que precisava usar uma diferença significativa - qualquer uma - para distribuir os direitos políticos de forma diferenciada entre os cidadãos.⁴⁴

A relação entre educação e cidadania sempre foi sucateada no Brasil. De fato, o direito ao voto das pessoas analfabetas foi cerceado durante 96 anos da história republicana. E somente com a redemocratização e a *Constituição Cidadã* que os analfabetos puderam exercer os seus direitos políticos, pois houve o período (1967-1985) de ampliação da sociedade civil em que a organização e a participação (partidos e sindicatos) da população foram características fundamentais para a conquista deste direito, embora este tempo histórico seja extremamente conturbado. Portanto, no que se refere à educação, essa, no início da República, foi negada como um direito do cidadão, pois o analfabetismo e gênero eram restrições para o acesso à cidadania política⁴⁵.

A hegemonia política dos grandes proprietários de terras do passado oligárquico impactou a estrutura e diretrizes do Estado, cujos interesses individuais sobrepunham os interesses coletivos forjando as práticas políticas, de tal forma a coagir, enganar, comprar ou

⁴³ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 143.

⁴⁴ HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.145.

⁴⁵ Ibid.

simplesmente excluir toda a população do sistema político. Aflora a questão sobre a participação da população nas decisões de cunho político, e devido a isso, Benevides afirma:

“[...] num país como o Brasil, marcado por séculos de política oligárquica - com todos os males do coronelismo, do clientelismo e do fisiologismo, sobre um fundo, ainda não totalmente resolvido, o da escravidão -, será razoável desconsiderar a abertura de múltiplos canais de participação?
Creio, pelo contrário, que quanto maior a participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos, em seu sentido essencial, de exigências contra outrem.⁴⁶”

De fato, o coronelismo não foi apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos, mas também impediu a população da participação política porque negava os direitos civis.⁴⁷ Ou seja, negava-lhe o direito à vida, à liberdade, à liberdade de expressão, à segurança, à propriedade.⁴⁸ E, como disse um jornalista da época (1915), “o exercício da soberania popular é uma fantasia e ninguém a toma a sério”⁴⁹. O povo era enganado e a República era construída cada vez mais sob a égide da hierarquização do poder e do autoritarismo dos coronéis. O sistema de política coronelista significou a apropriação da *res publica* em todo o país, pois havia uma aliança entre a lei e a força privada (os coronéis)⁵⁰, tendo como reflexo a relação de promiscuidade política entre o público e privado, e o violento e mau governo da lei que corroeu todas as dimensões da cidadania brasileira⁵¹.

Referente aos direitos civis no Brasil, é importante destacar um dos períodos mais críticos: a Ditadura Militar (1964-1985). Nesse período, os direitos civis e políticos foram restringidos através do uso da violência. “O regime militar controlou a participação popular e cívica com repressão política e manipulação eleitoral, não encorajando a cidadania democrática⁵²”. A expansão da economia nesse período veio acompanhada de grandes transformações demográficas e na composição da oferta de emprego, pois ocorreu intenso deslocamento da população do campo para a cidade. A população urbana só crescia, e isso se tornava uma ameaça às elites brasileiras. Sendo assim, os militares, com apoio dos industriais,

⁴⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA: REFEREDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR**. 1º ed. São Paulo: Editora Ática S.A.,1991. p. 96.

⁴⁷ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p.61.

⁴⁸ Art. 5º - “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.” Caput. Constituição Federal de 1.988.

⁴⁹ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 48.

⁵⁰HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid., p.148.

temendo perder as batalhas nas urnas para população que só amentava a cada comício de Jango, deram o golpe. A partir do Golpe de 1964, a estrutura estatal foi toda modificada e os direitos civis e políticos suprimidos através da violência e estupidez.

A máquina da repressão cresceu rapidamente e tornou-se quase autônoma dentro do governo. Ao lado de órgãos de inteligências nacionais como a Polícia Federal e o Serviço Nacional de Informações (SNI), passaram a atuar livremente na repressão os serviços de inteligência do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das polícias militares estaduais; e as delegacias de ordem social e políticas dos estados. Dentro de cada Ministério e de cada empresa estatal foram criados órgãos de segurança e de informação, em geral dirigidos por militares da reserva. O Exército criou ainda agências especiais de repressão chamadas Destacamento de Operações de Informações e Centros de Operações de Defesa Interna, que foram tristemente conhecidas pelas siglas DOI-Codi.⁵³

Arquiteta-se um aparato estatal de repressão legitimado pelos “atos institucionais” editados pelos presidentes militares. Foram decretados ao todo 17 atos institucionais. Os de maior repercussão são: o AI-2, que aboliu eleição direta para presidente da república, dissolveu os partidos políticos e estabeleceu um sistema bipartidário, logo, os poderes do Executivo foram aumentados com esse ato; o AI-5, o mais radical de todos, uma “ferramenta” de intimidação pelo medo, atingiu no âmago os direitos políticos e civis de toda a população. Fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado, suspendeu a concessão de *habeas corpus* e as franquias constitucionais de liberdade de expressão e reunião.

Nesse tempo, houve cassação de mandatos, suspensão dos direitos políticos de vereadores e deputados, censura da imprensa eliminando a liberdade de opinião, não havia direito à reunião, os partidos eram controlados pelo governo, não se podia fazer greve e os sindicatos estavam sob constante ameaça. Além disso, a justiça militar que julgava os crimes civis, havia violação das correspondências, torturas nos cárceres, um desrespeito à vida. Foi um tempo de terror e medo, pois tudo aquilo que fosse divergente da opinião do governo era considerado crime e passível de tortura e confisco.

Diante desse contexto, houve a expansão dos direitos sociais (será abordado detidamente em outra seção), o que causou notória ambivalência na população, pois passava a impressão [“O milagre econômico”] de que a desigualdade fora dirimida na sociedade. No tocante à cidadania, José Murilo de Carvalho aponta: “a cidadania durante este período foi a manutenção do direito ao voto combinado com esvaziamento de sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição dos direitos civis e políticos⁵⁴.”

⁵³ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p.167.

⁵⁴ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

Infere-se, portanto, que nunca existiu de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser garantia de igualdade de todos perante a lei; logo, a garantia dos direitos civis e políticos foi corroída.⁵⁵ A lei, durante a “república dos coronéis”, assim como durante o período da Ditadura Militar, é concebida como um instrumento de coerção, castigo e arma contra os “inimigos”, e era aplicada de forma a beneficiar as elites (os proprietários de terras e os industriais) e fortalecer o autoritarismo do governo.⁵⁶

Maria Victoria Benevides aponta que “os vícios decorrentes da tradição oligárquica levam à extrema “privatização” da política e a defeitos inerentes à legislação, como a sub-representação dos Estados mais populosos e desenvolvidos.”⁵⁷ O Brasil apresenta em sua dimensão histórica o nítido confronto entre ideias liberais, democráticas e participacionistas e, do outro lado, há os pensamentos autoritários, conservadores e elitistas^{58, 59}

1.3 Movimento Urbano no Brasil

No percalço dos primeiros anos da república brasileira, o país era predominantemente agrícola, porém, já dava os primeiros passos no sentido de urbanização e industrialização. As cidades começavam a se desenvolver, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, que se transformavam em centros industriais. Nesse contexto, ocorre a formação da classe operária, que tinha como característica substancial a diversidade social e política⁶⁰, pois era composta pela população negra: ex-escravos; imigrantes europeus: italianos, espanhóis, entre outros.⁶¹ O surgimento da classe operária urbana significou a criação de uma identidade de cidadãos mais ativos, na medida em que os imigrantes, principalmente os italianos, trouxeram consigo os ideais revolucionários anarquistas, devido ao fato de o continente europeu já ter presenciado o processo da industrialização.

Anarquista é aquele que se propõe a criar uma sociedade sem Estado, formada por comunidades autogeridas cujo cotidiano é orientado pelos princípios da liberdade, da

⁵⁵ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA: REFEREDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR**. 1º ed. São Paulo: Editora Ática S.A.,1991. p. 25.

⁵⁸ Temos que ter clareza quanto as relações no processo histórico, os liberais e os conservadores representam os dois lados da mesma moeda, isto é: ambos são oriundos dos estratos proprietários.

⁵⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA: REFEREDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR**. 1º ed. São Paulo: Editora Ática S.A.,1991.

⁶⁰ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

⁶¹ Ibid.

livre experimentação, da solidariedade e da fraternidade. No Brasil, os anarquistas se organizaram entre os operários através de associações de luta e de reivindicações - voltadas para a propaganda, melhoria das condições de vida do trabalhador e do acesso à educação.⁶²

Segundo as autoras Schwarcz e Starling, os imigrantes tiveram um papel decisivo na orientação política do movimento operário⁶³. E referente a essa influência podemos citar a *Grande Greve Geral de 1917*: movimento operário ocorrido em São Paulo e Rio de Janeiro com grande repercussão em todo país. Nessa ocasião, os trabalhadores reivindicavam redução da jornada de trabalho; proibição do trabalho infantil e do trabalho feminino à noite e direitos sociais. Esse movimento representa a tomada de consciência de um estrato social sufocado, como também o nascimento da classe operária no Brasil. Portanto, a *Grande Greve Geral de 1917* é o “primeiro motor” na luta e na conquista por direitos; pois, a partir deste movimento surge nos trabalhadores o sentimento de que eles devem defender os seus interesses independentes do governo.

José Murilo de Carvalho aponta “do ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis.⁶⁴” Ademais, a insurgência de tal movimento corroborou para o desenvolvimento das bases sindicais no Brasil. E, a consequência mais relevante foi o surgimento das greves, o que demonstra o nascimento da consciência da classe trabalhadora, razão pela qual as greves tornaram-se um instrumento efetivo para conquista e garantia de direitos. Embora, a urbanização e industrialização estivessem na fase inicial, neste período há a configuração de uma cidadania ativa, ou seja, os indivíduos tomam consciência de sua força perante o *status quo*.

1.4 Direitos Sociais no Brasil

O percalço histórico da República brasileira é marcado por uma cultura de governos autoritários e pelo embaralhamento entre o público e privado.⁶⁵ Devido a esta cultura, a construção dos direitos sociais no Brasil foi sensivelmente prejudicada, embora no tempo vigente apresente uma “melhora” em sua ampliação e promoção. É necessário realizar uma

⁶² SCHWARCZ, Lília, M.; STARLING, Heloísa, M. **BARSIL: UMA BIOGRAFIA**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 335.

⁶³ *Ibid.*, p.335.

⁶⁴ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.p.65.

⁶⁵ SADEK, Maria Tereza Aina. JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE. *In: CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS*. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

análise sobre qual perspectiva se constrói o discurso de melhora. A presente seção fala sobre a construção dos direitos sociais no Brasil, e de modo mais específico, o acesso ao direito à moradia e seus respectivos desdobramentos na realidade material.

Os direitos sociais são aqueles direitos que têm a função de dirimir as desigualdades socioeconômicas. Estão postulados no artigo 6^o da *Constituição Cidadã* que, expressamente, afirma a moradia como um direito social, portanto, comum a todos. No entanto, o direito à moradia só foi formalizado na Constituição de 1988, e somente nos anos 2000 tal direito foi formalizado de fato, através da Ementa n^o 26. Vale ressaltar que, as questões referentes à moradia não estão associadas a uma visão quantitativa, pois muitos que possuem um teto não possuem um ambiente condizente com o termo qualidade de vida. Logo, essas pessoas são marginalizadas, despossuídas de sua cidadania e excluídas da cidade.

A promulgação da já citada Carta teve como desdobramento a ampliação do direito de voto aos analfabetos, a consagração dos direitos civis essenciais e a promoção dos direitos sociais. Entretanto, há um vácuo entre a consagração material de tais direitos e garantias formalizadas, principalmente, ao acesso à moradia digna. Hoje, de acordo com o IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*), mais de metade da população brasileira não possui saneamento básico; há um excessivo adensamento das moradias, isto é, pessoas habitam no mesmo cômodo e, para além dessas circunstâncias, há o aumento da população de rua.⁶⁷ Portanto, é diante deste abismo que se dá a discussão desta seção. De fato, constata-se que há uma superestrutura normativa posta que se revela contrária ao *devir* histórico da realidade sensível. Mas, antes de abordar o caso brasileiro, analisaremos sinteticamente o conceito “padrão” de cidadania e aquisição de direitos.

O sociólogo britânico T. H. Marshall defende uma construção e aquisição de direitos de modo linear. Primeiro viriam os direitos civis no século XVIII [as liberdades individuais, propriedade privada], a partir dos quais os indivíduos são considerados juridicamente iguais; segundo, os direitos políticos no século XIX [cidadão participa das decisões], que se correlaciona ao direito de voto; terceiro, já no século XX, os direitos sociais [acesso à moradia,

⁶⁶ **Art. 6^o** “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

⁶⁷ **IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. MERCADO DE TRABALHO CONJUNTURA E ANÁLISE.** Ano 27, mar. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/210415_bmt%2071_economia_solidaria_a2.pdf. Acesso em: 1 ago. 2021. passim.

à saúde e direitos trabalhistas], conquistados através de lutas sociais.⁶⁸ Sendo assim, o movimento histórico inglês foi uma ação contínua em que as conquistas foram entrelaçadas entre cada direito, pois a consagração desses direitos na lei transformou o *status quo* do cidadão inglês.⁶⁹

Todavia, cada país possui as suas especificidades históricas que produzem variáveis e que devem ser analisadas e questionadas quando nos referimos à construção da cidadania e aquisição de direitos. No caso do Brasil, insta lembrar que, diferente da Inglaterra, houve o elemento da colonização/exploração durante 300 anos. Logo, a concepção inglesa de cidadania não serve como paradigma da cidadania brasileira. O cientista político brasileiro José Murilo de Carvalho aponta que, no caso do Brasil, houve a expansão dos direitos sociais antes da consolidação dos direitos civis e políticos, o que ocasionou a repercussão negativa à cidadania. Portanto, no caso brasileiro, devido ao seu *devir* histórico, a sequência, aquisição e construção de direitos são inversas às que propõe o sociólogo inglês.

Um dos momentos históricos mais importante no que refere à construção dos direitos sociais está compreendido entre os anos de 1930 e 1945⁷⁰: a era dos direitos sociais e das organizações sindicais e durante o governo dos militares. Durante a era dos direitos sociais ocorreu a promulgação da legislação trabalhista, previdenciária e a formação dos sindicatos. José Murilo de Carvalho argumenta que neste período

para os beneficiários e para o avanço da cidadania, o que significou essa legislação? O **significado foi ambíguo**. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduziu o direito social, antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtudes de leis sociais e não pela sua ação sindical política e independente. Não é por acaso que as leis de 1939 e 1943 proibiam as greves.⁷¹

(...)

É preciso, portanto, reconhecer que a **inversão da ordem dos direitos**, colocando os sociais à frente dos políticos, e mais ainda, sacrificando os últimos aos primeiros, não impediu a popularidade de Vargas, para dizer o mínimo. A ênfase nos direitos sociais encontrava um terreno fértil na cultura política da população, sobretudo da população pobre dos centros urbanos.⁷²

(...)

⁶⁸ MARSHALL, T. H. **CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E STATUS**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C T. H. Cidadania-Classe-Social-e](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e). Acesso em: 7 jul. 2021.

⁶⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. **JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

⁷⁰ Vale lembrar que o período compreendido entre 1964-1985, ditadura civil-empresarial e militar, também foi um período de lutas e conquistas de direitos sociais.

⁷¹ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 128.

⁷² CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 129-130.

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deveriam gratidão e lealdade. **A cidadania que daí resultava era passiva e receptora** antes que ativa e reivindicadora.⁷³

Este período é marcado pelo “artificialismo das leis”⁷⁴, que tinham como único objetivo garantir os privilégios das oligarquias, visto que se iniciava a política populista de Vargas, na qual a relação entre cidadão e governo era ambígua, já que colocava os cidadãos numa relação de dependência em relação aos seus líderes, pois concediam o voto devido a uma lealdade pessoal por “concessão” de benefícios⁷⁵ devido ao fato de os direitos sociais serem postos de cima para baixo. Portanto, nesse período, podemos verificar que a ideia de representação tornou-se, na prática, uma “representação teatral do poder perante o povo”, e não uma representação do povo perante o poder.⁷⁶

A expansão dos direitos sociais em meio à supressão dos direitos civis e políticos também ocorreu durante o período do Estado Novo, assim como no período da Ditadura Militar. É “interessante” notar que, no Brasil, a ampliação dos direitos sociais ocorreu em consonância com a cultura autoritária dos governos. Esses direitos foram postos de cima para baixo, isto é, a população tinha suas liberdades individuais restritas, seus direitos políticos restringidos ou abolidos e, em “troca”, o Estado garantia educação, saúde, trabalho, aposentadoria. Todavia, essa “troca” durou só até o término do “milagre” econômico, pois, quando as taxas de crescimento começaram a baixar, a classe média virou oposição ao governo, os trabalhadores urbanos retomaram a luta por melhores condições salariais e qualidade de vida.

Especificamente sobre a questão da moradia, é necessário realizar uma retrospectiva histórica, no que tange à formalização dos direitos sociais no Brasil. A *Constituição de 1934* foi a primeira a demonstrar preocupação em formalizar os direitos sociais. Em seu texto encontra-se a inviolabilidade ao direito de subsistência (*art. 113º, caput e nº177*) e, de forma

⁷³ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 130.

⁷⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA: REFERENDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR**. 1º ed. São Paulo: Editora Ática, 1991. p.31.

⁷⁵ CARVALHO, José Murilo. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p.129-130.

⁷⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA: REFERENDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR**. 1º ed. São Paulo: Editora Ática, 1991. p.25.

⁷⁷ **Art. 113** – “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes. 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.

expressa, prevê a função social da propriedade, assim como garante o direito à educação como um direito a todos (*artigo 149*⁷⁸). Já o período Vargas, conhecido como a *Era dos Direitos Sociais*, promove o debate de tais direitos na esfera trabalhista, previdenciária e educacional. Portanto, a temática do direito à moradia não possuía relevância para o sistema político da época.

No que se refere aos direitos sociais, é importante dizer que há uma confusão conceitual no que é direito social e direito fundamental. Por certo, esta confusão provém das variáveis históricas que o nosso país apresenta. O constitucionalista Paulo Lopo Saraiva argumenta que a dificuldade em conceituar a expressão “direitos sociais” não é nova; em princípio, essa se confundia com direito do trabalho. A partir dessas afirmações, é necessário trazer à baila as palavras do supracitado autor referentes às diferenças entre direitos sociais, direitos fundamentais e direitos trabalhistas.

O importante, a nosso ver, é o estabelecimento da distinção entre o Direito Social Constitucional e suas espécies. O direito social constitucional é um direito fundamental, insto à pessoa humana que, sem o exercício deste, jamais poderá realizar os seus mínimos objetivos. O direito fundamental é, portanto, parte **estrutural da vida humana**. Sem ele, não pode haver participação popular ou justificação para existência do Estado. O direito social, senso largo, é o direito primário do indivíduo. Direito primário de habitar ou trabalhar, por exemplo. O Estado contemporâneo deve adaptar-se às novas exigências sociais, no sentido de atender, pelo menos, em princípio a dois direitos sociais: o de trabalho e de **moradia**.⁷⁹
(...)

A relevância conferida aos Direitos Sociais tenta demonstrar o caráter fundamental desses direitos, que não se devem confundir - urge repeti-lo - com uma espécie laborista.

O Direito do trabalho, por conseguinte, o *jus labores*, enquadra-se na moldura dos direitos sociais, sendo, para muitos, sua nota essencial. Mas além do direito do trabalho, há o direito ao trabalho, o *jus laborandi*, que se encontra implícito, como visto, no ordenamento constitucional, a partir do artigo 160^o, estabelecedor das regras relativas à ordem econômica e social. O direito de trabalhar, como o direito de habitar requerem um tratamento específico e uma garantia constitucional urgente. Não é possível falar em Estado de Bem-Estar quando as pessoas não têm emprego e não tem **habitação** condigna.⁸⁰

Portanto, a partir das inferências de Saraiva, a questão social moradia/habitação sempre esteve associada aos direitos sociais, embora formalizada de modo tardio e ainda não

⁷⁸ **Art. 149** - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

⁷⁹ SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil**. ed: 1^o. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983. p.28.

⁸⁰ SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil**. ed: 1^o. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983, p.38.

consagrada. Além disso, é importante frisar que a questão direito à moradia é condição *sine qua non* para a existência humana, bem como é uma extensão do direito à cidade.

1.4.1 O Direito à Moradia no Brasil

Somente após a *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948* e com o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966*⁸¹ é que se trouxe o direito à moradia à tona no Brasil. Entretanto, o país naquele momento experienciava o modelo desenvolvimentista e socialmente perverso, pois o processo rápido de industrialização não garantiu que a população fosse atendida em suas necessidades básicas, tal como habitação.⁸² A temática moradia é abordada por governos brasileiros como uma questão de âmbito privado e, por isso, nenhuma Constituição anterior à de 1988 aborda o direito à moradia, somente é abordado direito à propriedade. Ademais, a *Constituição Cidadã* faz a diferenciação entre o direito à moradia e o direito à propriedade. Portanto, o direito à moradia é concebido pelos legisladores como sendo algo subjetivo, isto é, dissociado da realidade material e das relações de produção.

Além disso, juristas afirmam que o direito à moradia/habitação não tem conteúdo absoluto, por isso é destituído de eficácia imediata.⁸³ A partir dessa afirmação, é importante dizer que, no Brasil, o direito à moradia é entendido como uma projeção da dignidade da pessoa humana. Decerto, a questão habitação e seus desdobramentos legais e materiais ensejam um arcabouço de ambiguidades. Pois, embora a Constituição de 1988 garanta o direito à moradia, a mesma não assegura universalidade em sua aplicação concreta. Em resumo, a legislação não abarca os fenômenos das disparidades sociais.

⁸¹ **Artigo 11 §1.** Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive o direito à alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. Nota-se que tal pacto considera o direito à moradia como sendo um direito humano e o relaciona com princípios fundamentais, ressaltando elementos que compõem a ideia universal de moradia/habitação adequada.

⁸² ROLNIK, Rachel. **Guerra dos lugares:** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

⁸³ Voto do Desembargador Relator Urbano Ruiz Apelação nº 0616569-87.2008.8.26.0053. Tribunal de São Paulo. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116318206/apelacao-apl-6165698720088260053-sp-0616569-8720088260053/inteiro-teor-11631> Acessado em: 29 jul. 2021. passim.

Os direitos sociais têm como finalidade proporcionar um padrão mínimo de igualdade sobre o usufruto dos bens coletivos,⁸⁴ o que infere o dever do Estado em prover e garantir o acesso à moradia digna, à saúde, à educação, a condições de trabalho dignas etc. Esse acesso é posto em xeque quando se questiona a concepção formalizada de igualdade e sua efetivação no *devir* histórico da realidade material sensível, pois a ideia da lei não penetra e não promove mudanças em relação às estruturas econômicas e sociais,⁸⁵ ou seja, não interfere na ordem da realidade.

Por fim, a dinâmica do movimento histórico brasileiro está entrelaçada com a inversão dos direitos sociais, tendo como consequência uma cidadania passiva, isto é, uma população que somente busca o direito de ter direito, mas não leva em conta a luta/conquista de direitos. As autoras Carvalho e Miscali inferem que , a cidadania surge como consequência de um processo histórico de lutas, no qual há mudanças lentas e graduais da cultura política, tendo com resultado o exercício da cidadania sob a forma ativa, isto é, aquela que interfere, interage e influencia a construção dos processos democráticos nas arenas públicas.⁸⁶ Logo , o processo de formação de identidade da cidadania ocorre à medida que há a participação popular em movimento de busca na satisfação de anseios e desejos.⁸⁷

1.5 Conceito de cidadania no tempo

Os autores Botelho e Schwarcz afirmam que não há uma definição consensual do conceito de cidadania na história, ou mesmo análises definitivas sobre tal. O que se percebe na contemporaneidade é que a palavra cidadania possui plurissignificações e vem ganhando

⁸⁴ SADEK, Maria Tereza Aina. JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE. *In: CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS*. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

⁸⁵ SADEK, Maria Tereza Aina. JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE. *In: CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS*. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

⁸⁶ CARVALHO, Rachel; MISCALI, Sandra Rangel de Souza. CIDADES POLARIZADAS E CIDADANIAS FRAGMENTADAS: REPENSANDO A PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES POLÍTICAS NOS ESPAÇOS URBANOS. [SYN]THESIS, Cadernos do Centro de Ciências sociais, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p.41-48, jul/dez.2018. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/55911>. Acessado em: 12 jul. 2021.p.42

⁸⁷ CARVALHO, Rachel; MISCALI, Sandra Rangel de Souza. CIDADES POLARIZADAS E CIDADANIAS FRAGMENTADAS: REPENSANDO A PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES POLÍTICAS NOS ESPAÇOS URBANOS. [SYN]THESIS, Cadernos do Centro de Ciências sociais, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p.41-48, jul/dez.2018. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/55911>. Acessado em: 12 jul. 2021.

espaço nas democracias representativas.⁸⁸ Já a autora Cortina aduz a ideia de que o conceito de cidadania nasce da dialética do “interno/externo”, pelo que há necessidade da união de semelhantes, o que também comporta a separação dos diferentes, e isso é vivido no ocidente num permanente conflito.⁸⁹ Sendo assim, para falar do movimento do conceito de cidadania no tempo, é necessário resgatar o pensamento clássico, ou seja, a tradição greco-romana (concepção republicana clássica de cidadania).

Historicamente, o conceito de cidadania originário na Grécia clássica, no tempo de Atenas, séculos V a IV a. C, possui a tradição política [*polités*] como fundamento. Ou seja, os homens na esfera pública debatem questões pertinentes ao bem coletivo [sociedade] de variadas perspectivas. Logo, a concepção grega de cidadania é construída através da interação entre indivíduos que participam do processo legislativo, ao qual estão submetidos. Insta dizer que tal conceito tem inspiração nos ideais de liberdade, igualdade e virtudes republicanas.⁹⁰

A igualdade aqui no duplo sentido de que todos os cidadãos têm direito de falar na assembleia de governo (*isegoria*) e que todos são iguais perante a lei (*isonomia*). A liberdade, por outro lado, consiste precisamente em exercer esse duplo direito, participando ativamente nas assembleias e exercendo cargos públicos quando a cidade assim exige. Quem age desse modo demonstra que é livre, porque a cidadania não é um meio para ser livre, e sim o modo de ser livre, e o bom cidadão é aquele que tenta construir uma boa *polis*, buscando o bem comum em sua participação política.⁹¹

Dessa forma, a cidadania ateniense é consolidada através do vínculo político entre o cidadão e a comunidade. Neste viés, para ser considerado cidadão, era necessária a participação direta e ativa dos indivíduos nos assuntos públicos. Portanto, o conceito grego de cidadania exige ação e seu discurso orientado à esfera pública, como também há a noção de educação cívica, a qual se torna peça-chave na concepção de cidadania republicana.

[Em nossa cidade]-dirá Péricles - nos preocupamos ao mesmo tempo com assuntos privados e com públicos, e pessoas de diferentes ofícios conhecem suficientemente a coisa pública; pois somos os únicos que consideramos, não homem pacífico, mas inútil aquele que não tem participação nela, e além disso ou nós formamos uma opinião própria ou ao menos estudamos com exatidão os negócios públicos, não

⁸⁸ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

⁸⁹ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁹⁰ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

⁹¹ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 38.

considerando a discussão um estorvo para ação, e sim um passo prévio indispensável a qualquer ação sensata.⁹²

Ademais, é o filósofo Aristóteles que contribui com o suporte teórico à noção de cidadania política ateniense.⁹³ Na noção aristotélica a ação humana é orientada a valores de um bem identificável, objetivo é a função social em prol da coletividade. O filósofo apontará que os seres humanos são dotados de palavra [comunicação, inteligência], logo, todos são capazes de sociabilidade. Nesse prisma, a interação entre os homens faz nascer uma ação conjunta capaz de discernir o que é mal do que bem, o que é justo do que é injusto em prol do coletivo, tudo decidido através do diálogo/comunicação e não pelo uso da força/violência⁹⁴. Portanto, o cidadão é aquele que, junto com seus concidadãos, participa ativamente na construção do processo legislativo e da administração da pólis.

Todavia, é importante destacar que essa concepção era restrita, embora a sociedade grega tivesse uma compreensão de cidadania orientada à esfera pública. Pois, nesta sociedade, somente aqueles indivíduos livres e emancipados do mundo das coisas ingressavam no meio político. Ou seja, aquele indivíduo que possuísse escravos e mulher [propriedade] para cuidar dos meios privados de sua vida adentrava no ambiente público. Por esse motivo, o acesso à cidadania era privilégio de poucos, pois ela demandava condições [materiais] sensíveis para efetivar a sua participação no meio público. Portanto, somente os homens adultos atenienses eram considerados cidadãos, já as mulheres, as crianças e os escravos não eram possuidores de tal condição.

Além disso, o termo “livres e iguais” era conferido apenas aos considerados cidadãos, pois o fato de ser humano não lhe conferia a condição de liberdade e igualdade. Nesta sociedade a redução de um homem livre ao grau de escravidão lhe retirava a condição de ser humano de forma plena, logo, na prática essa concepção de cidadania tornou-se um mito. Pois, embora a Assembleia estivesse aberta a todos, nem todos poderiam participar⁹⁵.

Em suma, a cidadania grega separa o domínio público do privado e é construída a partir da integração entre os considerados cidadãos, através do diálogo⁹⁶. Assim, cria-se o modelo

⁹² TUCÍDEDES, História da Guerra do Peloponeso, São Paulo: Martins Fontes, 1991 apud CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p.35.

⁹³ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 38.

⁹⁴ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁹⁵ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005,41.

⁹⁶ Ibid.,38-39.

ideal de cidadão participativo que se evolve de forma direta nas questões públicas. Portanto, há a noção de cidadania “identidade integrativa⁹⁷”, na qual o indivíduo possui vínculo com a comunidade política através da ação em prol da sociedade. Esse modelo é inspiração para as democracias participativas.

Em contrapartida, a construção do conceito de cidadania sob o crivo da tradição jurídica de origem romana, de modo mais preciso no século III a.C. até o século I, diferentemente da Grécia, era império, ou seja, uma cidade-estado governada por um rei e controlada por um Senado. Sendo assim, qualquer ideia de democracia congregativa [participação direta nos assuntos públicos] era inviável devido ao fato de existir outra organização social⁹⁸. Roma, portanto, tutelava juridicamente aqueles indivíduos do império que desejavam reconhecer-se como seus cidadãos.⁹⁹

O cidadão é agora, segundo a definição do jurista Gaio¹⁰⁰, o que atua sob a lei e espera a proteção da lei em qualquer parte do império: é o membro de uma comunidade que compartilha a lei, que pode se identificar ou não com uma comunidade territorial.¹⁰¹

Dessa forma, percebe-se que o conceito de cidadania de tradição romana faz uma transferência do cidadão como ser político [Grego] para o cidadão como ser legal. Assim, a cidadania torna-se um *status* legal podendo o cidadão invocar a lei para lhe garantir direitos. Salienta-se que o cidadão romano pode ou não ser responsável pela elaboração das leis que o governará. Além disso, em Roma, as ações dos homens relacionam-se com as coisas com a finalidade de manutenção de suas posses. Por isso, a necessidade de uma lei que regule a relação dos homens com as coisas. Logo, a unidade entre o mundo das coisas e o mundo da propriedade é o centro da cidadania romana, construída sob um caráter subjetivo do direito.

Por fim, o *status* de cidadania romana passa a indicar que o indivíduo pertence a uma comunidade de direito. De fato, a criação da lei altera a concepção de política e de cidadania, pois ela passa a ter conotação de algo imperial, universal e multiforme. De acordo com Adela Cortina, a cidadania romana passa a ser um estatuto jurídico, mais do que uma implicação política, uma base para reclamar direitos que não implica num vínculo de responsabilidades.

⁹⁷ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p.33.

⁹⁸ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁹⁹ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

¹⁰⁰ Foi um celebre jurista romano (130 a 180 a.C) cujo nome pode ser encontrado como Gaius ou Caius. É autor do Trado do Éditos do Magistrados.

¹⁰¹ CORTINA, op.cit., p.42.

Nesse diapasão, infere-se que o conceito de cidadania ocidental possui em sua essência dupla raiz: a grega e a latina. A primeira sendo mais política e a segunda mais jurídica. De fato, essa dupla raiz é presente até os dias atuais, podendo ser constatada nas diferentes tradições como a republicana e liberal, a democracia participativa e a democracia representativa.¹⁰² De forma mais assertiva, pode-se inferir que a cidadania é o vínculo político entre o indivíduo e a comunidade política, e esse gera um elemento de identificação social para com os cidadãos¹⁰³.

Embora o conceito de cidadania ocidental tenha tradição greco-romana, a noção vigente de cidadão é originária dos séculos XVII e XVIII, das revoluções francesa, inglesa e americana e do nascimento do capitalismo.¹⁰⁴ Esse período é denominado de Idade Moderna, período no qual os fundamentos da cidadania são alicerçados em conceitos filosóficos pautados na tradição contratualista.¹⁰⁵ Dentre os contratualistas, cito os mais conhecidos: Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jaques Rousseau, cada qual com sua concepção de Estado e indivíduo. Contudo, todos os autores contratualistas são categóricos em definir o homem como sujeito de si, como portador de direitos, assim como há uma lei universal que iguala os seres humanos.

Diante de tal afirmação, a categórica expressão da época é *jusnaturalismo*: o indivíduo tem valor em si mesmo, com direitos que lhe são naturais. Logo, nessa linha de pensamento cada indivíduo é senhor de si, de forma a não sofrer a opressão de outrem. Assim, Locke afirma: o homem se define por sua vida, liberdade e bens.¹⁰⁶ Portanto,

A prevalência da matriz individualista significou que o indivíduo antecede o Estado e a sociedade. Assim, nenhum atributo externo a ele teria força para predeterminar qualquer distinção social. ‘Todos nascem livres e iguais’ - é a máxima dessa era. Ou seja, o indivíduo é concebido como um ser de direitos, esses antecedem a organização social e política e têm precedência sobre os deveres.¹⁰⁷

Nesse sentido, o “contrato” firmado pelos cidadãos com o Estado passa a ser essencial para a construção do cidadão moderno e da figura do ente estatal. A partir disso, enseja-se a

¹⁰² CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

¹⁰³ CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

¹⁰⁶ LOCKE, JHON. **SEGUNDO TRATADO DO GOVERNO CIVIL**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lopes da Costa. 1º ed. São Paulo: Editora Vozes. Disponível em: http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf Acesso em: 11 jul. 2021.

¹⁰⁷ SADEK, Maria Tereza Aina. **JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 30-31.

relação de identidade de associação do indivíduo com o Estado. Ao mesmo tempo em que a cidadania é construída, ela também é moldada pelo Estado. Ademais, nota-se, na modernidade, a exaltação da identidade individual sobre a coletiva, como também o aparecimento do “indivíduo” como categoria jurídica.¹⁰⁸, elementos expressos na *Declaração francesa de 1789*, que diz “que os homens nascem e permanecem livres e iguais em seus direitos.” Assim, configura-se a tradição do liberalismo político e econômico respaldada por uma igualdade formal ao se estabelecer uma igualdade universal entre todos os membros da sociedade, baseada na condição da natureza humana.

[...] reconhecemos que a trajetória da cidadania moderna - ligada historicamente, como os direitos a ela associados, aos estados nacionais que os produzem e também reconhecem - está de fato marcada pelo sinuoso percurso de articulação entre o Estado, como dimensão da autoridade pública e reconhecimento legal de direitos básicos, e a nação, como dimensão da solidariedade social em que nos reconhecemos como partes de uma comunidade política, ou até mais atualmente, conforme mostra Benedict Anderson, ‘uma comunidade imaginada.’¹⁰⁹

Posto isso, nas palavras de Sadek, “nesse paradigma, a sociedade e o Estado não são fenômenos dados, mas são engendrados pelo homem. São concebidos como criações humanas, resultantes de um pacto entre indivíduos.”¹¹⁰ Por isso, ainda na perspectiva da mesma autora, os arranjos sociais e políticos são passíveis de contestação e sujeitos à intervenção. Aliás, no mesmo instante em que há a igualdade perante a lei e a formalização de direitos, há também o reconhecimento das desigualdades e privilégios. Portanto, a igualdade oriunda das leis construídas sob o crivo de fundamentos filosóficos pretéritos não tem a capacidade de reduzir as desigualdades econômica e social.

O conceito de cidadania concebido como padrão foi o de “cidadania social”, formulado por Thomas H. Marshall: à construção da cidadania plena é necessário o desenvolvimento efetivo de três elementos: civil, político e social.¹¹¹ Assim, a cidadania é concebida como exercício pleno desses direitos conquistados. Os autores Botelho e Schwarcz afirmam que o efeito dessa concepção influente naturalizou o conceito de cidadão como aquele que possui a

¹⁰⁸ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

¹⁰⁹ Ibid. p.15.

¹¹⁰ SADEK, Maria Tereza Aina. **JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE**. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 32.

¹¹¹ MARSHALL, T. H. **CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E STATUS**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C T. H. Cidadania-Classe-Social-e](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e). Acesso em: 7 jul. 2021.

titularidade dos três direitos. Ou seja, um ideal normativo que, na opinião dos citados autores, é inatingível historicamente. A autora Cortina aponta que tal conceito defende somente a cidadania passiva, ou seja, o direito de ter direitos. Logo, este conceito parte de um ideal descolado da dimensão histórica de lutas na conquista da cidadania. Ademais, embora T. H. Marshall construa a cidadania numa perspectiva de classes/estratos sociais, é necessário atentar-se que o mesmo o faz a partir do movimento e realidade histórica inglesa.

A marca do processo histórico brasileiro é de profundas ambiguidades e muitas disparidades sociais, por isso, o conceito de cidadania se transforma a cada período. Como já demonstrado aqui neste capítulo, a cidadania brasileira é marcada por ciclos de expansão e retração. Estes ciclos possuem uma relação de interdependência do sistema político-econômico que instrumentaliza as ações no seio social. E, a partir desta instrumentalização, são construídas narrativas históricas alicerçadas na destruição e genocídio. Mas a população hoje já tomou consciência do seu poder de voto, e, assim, figura na cidadania ativa, isto é, vai de encontro aos seus desejos e anseios cobrar o ente estatal das prestações devidas.

As insurgências da cidadania mais ativa são presenciadas na população desde o movimento das *Diretas já* no ano de 1983¹¹², período no qual a população reivindicava o seu poder de escolha. Assim, no mesmo grau de importância e mesma relevância conjuntural, podemos citar as ações importantes de cidadania como o *Movimento dos Caras Pintadas* e as *Jornadas de Julho de 2013*. De fato, as crescentes pressões sociais por justiça material fazem brotar na população a percepção de novos direitos.¹¹³ Por fim, na perspectiva da temática deste trabalho não poderíamos deixar de citar os movimentos em prol da habitação, como o *MTST* (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), movimento dos trabalhadores urbanos e a *FLM* (Frente de Luta pela Moradia), que articulou ações em prol dos trabalhadores sem teto. Portanto, a cidadania amplia-se em sentidos e significados.

Neste diapasão, o conceito de cidadania não é um conceito estanque, ou seja, estático como reflexo de um mundo perfeito. O conceito de cidadania no Brasil está intrinsecamente ligado ao *devir* sociocultural e político. Por isso, a cidadania é o *ser* em movimento, pois as necessidades de uma época não correspondem às necessidades e fenômenos de outra época. Os autores Botelho e Schwarcz argumentam que a cidadania deve ser pensada sempre “em relação”

¹¹² O país entrava no tempo da redemocratização que só foi cumprida em 5 de outubro de 1988 com a *Constituição Cidadã*. Neste período, houve a mobilização através de movimentos sociais, a construção de soluções alternativas descentralizadas com a participação de prefeituras e da população. A questão urbana passa a ser regida por métodos participativos (Nabil Bonduki).

¹¹³ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES. In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS**. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.p.24.

de construção com o todo social. Logo, ser cidadão é estar em permanente transformação. Portanto, pensar o todo a partir da perspectiva histórico-cultural em que os meios de produção constroem relações determinadas e indivíduos categorizados é buscar as causalidades dos fenômenos sociais e a essência dos conceitos no seu respectivo tempo.

2 O ESTADO, DIREITO: UMA VISÃO CRÍTICA

O Estado não é um ente *ex nihilo* vagando pelo mundo. Há uma realidade histórica ideológica e material que dá causa ao Estado ocidentalizado tal como o concebemos hoje. Por isso, faz-se necessária a definição de Estado, pois esse possui um sistema no qual se articulam Estado, Sociedade e Capital. O Estado e o Direito que conhecemos têm a sua raiz na Idade Moderna em consonância com o nascimento do capitalismo. Inicialmente, iremos abordar o conceito jurídico de Estado tal como muitos atualmente idealizam. Em seguida, mobilizaremos os autores Hegel e Karl Marx para embasar as concepções de Estado e Direito. Ressalta-se, porém, que a presente seção não tem por finalidade esgotar todo o arcabouço teórico dos respectivos filósofos alemães, mas tão somente esclarecer a concepção de Estado e de Direito idealizados e materializados. A partir de tais proposições conceituais, questiona-se a efetivação do direito à moradia na sociedade brasileira.

Juridicamente, o Estado é uma abstração de natureza política que seve à administração da própria política e aos negócios públicos. A burocracia estatal é regulada através de leis com a finalidade de ser, teoricamente, mediadora de conflitos.¹¹⁴ De fato, essa concepção de Estado é tida como eixo (político-administrativo) no meio social, cuja força agregadora é o braço propulsor do capitalismo. Há, portanto, a centralização do poder que serve como esteio para o sistema capitalista de produção, pois o Estado é um “gerenciador” do Direito (lei) e da Economia (capital). O Direito(leis), nesta perspectiva de Estado, torna-se o legitimador das suas ações. Há, portanto, uma relação intrínseca entre Direito e Estado, em que o Direito, embora subordinado às ações do Estado, legítima seus atos.

Neste diapasão, torna-se importante a reflexão sobre o que é o direito. O autor Jair Pinheiro aponta, de forma mais ampla, que o direito é uma ideologia em que o sistema de crenças e valores dá sentido a uma dimensão normativa¹¹⁵. Assim, pensar a sociedade nos âmbitos da cultura e do sistema econômico faz todo sentido na construção das concepções de Estado e de Direito. O lastro histórico deixado pela Idade Moderna é a construção das relações sociais a partir da dinâmica monetizada. Dito isso, passemos aos pilares fundamentais da filosofia alemã, mais especificamente, a partir de Hegel na sua obra *Princípios da Filosofia do Direito*, para discursar sobre a concepção de Estado e Direito e, em seguida, abordaremos Karl

¹¹⁴ MARTINEZ, Vinício C. ESTADO MODERNO OU ESTADO DIREITO DE CAPITALISTA. *Estudos de Sociologia*, v. 11, n. 21, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106841>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁵ PINHEIRO, Jair. APONTAMENTOS PARA UMA CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO. *Lutas Sociais*, v. 28, n. 1, p. 147-160, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115374>. Acesso em: 20 maio 2021.p.147.

Marx. Salienta-se, porém, que Marx não tem uma obra específica sobre concepção de Estado e Direito.

Em *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel apresenta questões relativas ao direito, moralidade, ética, direito e estado. Todas essas questões são fenômenos que surgem de maneira dialética (marca a passagem do tempo), e o Estado surge como síntese das contradições (conflitos), e é materializado através das formulações de leis (direito) escritas. Ou seja, o Estado é algo racional que transcende as dualidades.¹¹⁶ No entanto, o autor faz essa análise a partir da concepção idealizada, pois o seu pensamento fica no plano das relações jurídicas construídas sob a perspectiva da sociedade civil-burguesa, descolada do plano material de produção. O idealismo hegeliano estuda a forma como a sociedade (o estrato mais alto) se projeta nas leis.

Já Karl Marx visualiza o Estado e o Direito na perspectiva do plano do materialismo histórico-dialético, isto é: a realidade material tendo como ponto de partida as relações de produção em que o homem é sujeito no processo histórico. O autor refuta o idealismo filosófico de Hegel através da percepção da realidade concreta. O Estado para Marx não é a síntese das contradições, mas sim, o produto das relações de produção que atua como instrumento de domínio de uma classe sobre a outra. As leis (direito) são, portanto, sintomas materiais num processo ideológico de fabricação legislativa a serviço de um Estado de Direito Capitalizado. Portanto, a infraestrutura econômica determina a superestrutura (Estado/Direito) e essas se articulam dialeticamente.¹¹⁷

O direito de acesso à moradia está intrinsecamente ligado ao direito à cidade e à execução de políticas públicas. A questão habitacional está para além da construção de uma casa na visão privatista. Além do direito à moradia, deve existir o acesso à cidade, o que se reflete no acesso ao transporte público, saúde, educação e cultura, quesitos essenciais para o aprimoramento humano, e, através desses, consolida-se uma cidadania democrática e participativa. No entanto, a lógica de produção habitacional no Brasil, de acordo com Nabil Bonduki, sempre teve predomínio da iniciativa privada.¹¹⁸

A autora Ermínia Maricato afirma que, a cidade e a moradia se tornaram um grande negócio. Ou seja, um verdadeiro balcão de negócios em que a mercantilização do espaço social urbano a todo momento coloca em xeque a função social da propriedade.

¹¹⁶ HARVEY, David. **A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO**. Tradução: Carlos Salak. Ed. 2°. São Paulo: Annablume, 2005.

¹¹⁷ HARVEY, David. **A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO**. Tradução: Carlos Salak. Ed. 2°. São Paulo: Annablume, 2005.

¹¹⁸ Tv Unesp. **Primeiras Aulas/Nabil Bonduki**, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eLPO85OHn0Y&t=2108s> Acesso em: 25 ago. 2021.

As raízes truncadas de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura [de] opressão e exclusão, simultaneamente é tensionado por um processo de combate à pobreza e a inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais.¹¹⁹

As empreiteiras e incorporadoras coadunadas com o Estado comandam a lógica da expansão das cidades e, assim, se constrói uma geografia cada vez mais excludente. Essa associação entre público e privado é legitimada através do arcabouço *legislativo fetichizado*¹²⁰. Dito isso, não poderíamos deixar de falar sobre a realidade pujante da pandemia (2021) no tocante à moradia. Diante da crise sanitária que assola o país e o mundo, note-se o crescente número de famílias removidas. Dados recentes do *Observatório de Remoções de São Paulo*, coordenado pelo *LABCIDADE*, afirmam que 36.313 famílias foram removidas durante a pandemia e 224.190 estão ameaçadas de remoção.¹²¹

De fato, diante do Estado de Direito Capitalizado, descortina-se uma realidade em que o direito à moradia é concebido como meio de financeirização da vida, mas a essência desse direito é ser fim, pois está ligado, de modo visceral, à condição de existência da vida humana. Vinculado a esse lastro fundamental da existência humana, a *Campanha Despejo Zero* atua em defesa da vida, auxiliando milhares de famílias em situação de rua. De acordo com , a campanha, mais de 9.000 (nove mil) famílias foram despejadas durante a pandemia e em torno de 64.000 (sessenta e quatro mil) se encontram ameaçadas de remoção.¹²² Aliás, em defesa da vida foi postulada a *ADPF (Arguição de Descumprimento Preceito Fundamental) 828 MC/DF*¹²³ com a finalidade de tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19.¹²⁴ Esta ADPF objetiva evitar remoções e ocupações coletivas que violem os direitos à moradia, à vida e a saúde.

¹¹⁹ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA NA ERA DAS FINANÇAS**. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 368.

¹²⁰ Expressão utilizada pela autora Erminia Maricato na obra “Brasil, cidades alternativas para crise urbana”. Maricato se utiliza dessa expressão ao afirmar que somente o rol legislativo não é suficiente para superar as contradições da lógica da cidade mercadoria.

¹²¹ Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/dados-recentes-do-observatorio-de-remocoes-reforcam-urgencia-de-suspe>. Acesso em: 18 ago. 2021.

¹²² **CAMPANHA DESPEJO ZERO**. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹²³ Ministro Luís Roberto Barroso (relator) deferiu a ADF 828 proposta pelo Psol. Devido crise sanitária fica impossibilitada as medidas judiciais ou administrativas que resultem em despejos das populações em situação de vulnerabilidade.

¹²⁴ **ADPF (Arguição de Descumprimento Preceito Fundamental) 828 MC/DF**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-suspende-meses-desocupacoes-areas.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

2.1 O Estado e a relação com a sociedade civil-burguesa

Nesta seção, abordaremos a relação da *sociedade civil-burguesa* com o Estado sob o prisma hegeliano, baseado na obra *Princípios da Filosofia do Direito*. Hegel afirma que é através do conceito de *sociedade civil-burguesa* que o indivíduo foi reconhecido em seu direito de liberdade, como também se reconhece no Estado por meio de uma vida ética realizada. É certo que as percepções de tal autor sobre a formação e função do Estado são inerentes ao seu tempo, tempo da Revolução Francesa, período no qual ocorrem mudanças na noção de liberdade e vida ética. Essas percepções estão presentes na contemporaneidade, assim como as suas críticas. Portanto, examinaremos a relação da sociedade civil-burguesa com o Estado e seus desdobramentos.

A sociedade civil-burguesa é caracterizada, primeiro, através do indivíduo concreto com fins particulares; segundo, na relação da particularidade em que se sustenta como tal.¹²⁵ Nota-se, portanto, que a sociedade civil-burguesa faz a passagem da particularidade à universalidade e ao mesmo tempo, ambas as dimensões se afirmam dialeticamente. Ocorre, assim, uma lógica entre a realização do universal pelo particular. Por certo, nessa sociedade o indivíduo é fim em si mesmo, sendo o outro, nada; todavia, não se atinge a satisfação se não houver a relação com o outro. Logo, o outro ou os outros são o meio e o fim do particular.¹²⁶

A sociedade civil-burguesa é a diferença que entra entre a família e o Estado, mesmo que a formação da mesma ocorra mais tarde do que a do Estado, ao qual ela, para subsistir, tem que ter diante de si como autônomo. A criação da sociedade-civil burguesa pertence, de resto, ao mundo moderno, que permite que todas as determinações da ideia tenham o seu direito. Quando o Estado é representado como a unidade de diferentes pessoas, como uma unidade que é só agregado, com isso, só é aludida a determinação da sociedade civil-burguesa.¹²⁷

Hegel descreve a sociedade como um “sistema de dependências multilateral¹²⁸”, isto é, o interesse de um encontra-se ligado ao interesse de todos. Assim sendo, a realização de desejos particulares toma a dimensão universal como “a realização do fim egoísta.¹²⁹” Todavia, a utilização do Estado como meio de satisfação dos seus desejos e aspirações privadas seria concebido por Hegel como uma “perda da vida ética”, na medida em que o autor se refere à

¹²⁵ NOVELLI, Pedro Geraldo Aparecido. O ESTADO COMO VERDADE DA SOCIEDADE CIVIL-BURGUESA. *Veritas*, v. 55, n. 3, p. 9-28, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114772> . Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁶ HEGEL, G.W.F. **FILOSOFIA DO DIREITO DE G.W.F. HEGEL**. 1º ed. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021. [E-Book].

¹²⁷ HEGEL, G.W.F. **FILOSOFIA DO DIREITO DE G.W.F. HEGEL**. 1º ed. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021. [E-Book], p.201.

¹²⁸ *Ibid.*, p.201, § 183.

¹²⁹ *Ibid.*

vida ética como sendo as aspirações ao bem comum. Logo, o Estado, nesta perspectiva, é idealizado e posto de acordo com os parâmetros da sociedade civil-burguesa.

Embora a sociedade civil-burguesa tenha um papel fundamental na realização do Estado, ela vê o ente estatal como um meio de satisfação de desejos particulares. Novelli afirma que o Estado passa a ser uma organização em que as pessoas têm algo em comum, porém, não têm o comum como algo. O mesmo autor infere que a realização do fim particular não é realização universal, pois a universalidade não é alcançada através de particularidades. O ente estatal deve ser, de acordo com Hegel, a suprassunção das diferenças, e ele atinge o seu ideal quando abarca em totalidade a pluralidade de existências.

Contudo, a sociedade civil-burguesa, que possui a relação de “intimidade” com o Estado, ideologicamente tem uma leitura da realidade calcada em interesses particulares. Assim, delimita a sua realização através da formalização e arbitrariedade, usando o Estado como meio para satisfazer aos seus ideais particulares. Sendo assim, o Estado é visto como uma realidade pronta, acabada e estática, e o indivíduo é concebido como resultante de tal estrutura, isto é, uma visão fatalizada tanto da estrutura quanto do indivíduo. Decerto, há uma concepção de Estado como uma estrutura formal, em que seu funcionamento se dá única e exclusivamente através de normas, regras e leis. Salienta-se que neste período há uma passagem do direito abstrato para um direito positivado [códigos e leis], que é fundamentado sob a ótica privatista da sociedade civil-burguesa. A partir deste momento, portanto, Hegel afirma que há a universalização do particular através da instituição das leis.¹³⁰

De acordo com Hegel, “O Estado é a efetividade da ideia ética, - o espírito enquanto vontade substancial manifesta, nítida em si mesma, que se pensa e se sabe, e se realiza o que sabe e na medida em que sabe.¹³¹” Dessa forma, o ente estatal torna-se o fio condutor para a realização do desenvolvimento e organização do direito passando pela família e sociedade civil-burguesa.¹³² A sociedade civil-burguesa, por sua vez, funciona mediada por interesses de grupos ou estratos sociais com relações interdependentes; no entanto, não há nessas relações a garantia de subsistência de bem comum. Além disso, nesta sociedade os papéis são determinados pela força da posse e acúmulos de bens.¹³³ Eis, portanto, a configuração do nítido interesse privado sobre o bem comum.

¹³⁰ NOVELLI, Pedro Geraldo Aparecido. O ESTADO COMO VERDADE DA SOCIEDADE CIVIL-BURGUESA. *Veritas*, v. 55, n. 3, p. 9-28, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114772>. Acesso em: 20 maio. 2021.

¹³¹ HEGEL, G.W.F. **FILOSOFIA DO DIREITO DE G.W.F. HEGEL**. 1º ed. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021. [E-Book] p.252, §257.

¹³² NOVELLI, op. cit.

¹³³ *Ibid.*

O Estado deve governar para o coletivo, contudo, a relação de promiscuidade com a sociedade civil- burguesa o faz deixar de ser o todo manifesto universal e, deste modo, se rende aos caprichos privatistas dessa sociedade.

Na atualidade, a onda de privatizações e de iniciativas não governamentais faz o Estado refém de interesses particulares, cujos interesses não são senão os da exclusividade de certos momentos e espaços em detrimento dos outros, pois a alternativa não é a outra que não seja a submissão da totalidade aos direcionamentos impostos pela particularidade¹³⁴

Dessa forma, a privatização da coisa pública, o embaralhamento entre o público e o privado, é a confirmação de que a sociedade civil-burguesa somente se relaciona através da posse acumulativa setORIZADA. Além disso, o Estado submisso aos caprichos da sociedade civil-burguesa é um Estado exclusivista e privatista e, por que não dizer, à própria sociedade civil-burguesa estatizada, que nunca irá abarcar o todo da realidade social.¹³⁵

2.2 Propriedade e riqueza como realização de liberdade

A discussão desta seção é alicerçada sob o prisma de três filósofos: John Locke, Adam Smith e Hegel, todos do período da Idade Moderna. Primeiramente, serão abordados os dois filósofos liberais: John Locke (1632- 1704) e a relação propriedade e Estado com a sua obra, *Segundo Tratado sobre o governo civil* (1689), e Adam Smith (1723-1790), na obra *A Riquezas das Nações* (1776), na qual aborda os conceitos de riqueza, divisão do trabalho e o conceito muito utilizado no tempo vigente pelos neoliberais, que é “a mão invisível”. É a partir desses dois filósofos que nasce a ideia de “Estado mínimo”, como também as concepções sobre propriedade, liberdade e direito moderno que estão enraizadas no tempo presente. Em seguida, Hegel, em sua obra *Filosofia do Direito* (1821), reconhece a importância da liberdade e da esfera privada, porém, afirma que o interesse particular não pode se sobrepor ao interesse universal do Estado. A articulação entre a esfera das particularidades e o interesse geral fundamenta a nossa análise acerca do direito de acesso à cidade.

¹³⁴ NOVELLI, Pedro Geraldo Aparecido. O ESTADO COMO VERDADE DA SOCIEDADE CIVIL-BURGUESA. *Veritas*, v. 55, n. 3, p. 9-28, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114772>. Acesso em: 20 maio 2021. p.27.

¹³⁵ NOVELLI, Pedro Geraldo Aparecido. O ESTADO COMO VERDADE DA SOCIEDADE CIVIL-BURGUESA. *Veritas*, v. 55, n. 3, p. 9-28, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114772>. Acesso em: 20 maio 2021.

Locke, em *Segundo tratado sobre o governo civil* (1689), ao afirmar que “tudo o que o homem pode utilizar de maneira a retirar uma vantagem qualquer para a sua existência sem desperdício, eis o que seu trabalho pode fixar como sua propriedade”¹³⁶, acentua a centralidade do trabalho, pois, através deste, o homem remove o “estado de natureza” em que o bem era comum a todos e cria sobre esse bem o direito de posse, a propriedade. Portanto, a propriedade, segundo Locke, é fruto do trabalho humano que ocorre através de um ato livre, ou seja, o homem se apossa daquilo que a natureza lhe oferece, tornando-se com isso uma pessoa. Ademais, Locke aponta em suas teorias que cada homem tem a propriedade de si, ou seja, ninguém possui o direito sobre sua pessoa além dela mesma. Há, portanto, uma relação estreita entres os conceitos de propriedade e liberdade.

De fato, para Locke, ser pessoa é possuir propriedade, sendo essa a marca do Estado liberal, e a essência de liberdade é que o homem não deverá estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem. Sendo todos iguais, ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, saúde, liberdade ou posses, na medida em que na lógica liberal todos são livres e iguais para lutar pela sua felicidade e propriedade. Assim, de acordo com esse autor, a liberdade é configurada como o bem maior da vida, embora este pensamento não apreenda as contradições da economia capitalista, ou seja, entre o capital e o trabalho. Tal contradição coloca em suspensão o caráter absoluto dessa liberdade afirmada por Locke.

Adam Smith, outro liberal, em sua obra *A Riqueza das Nações*, traça o conceito de divisão do trabalho. Neste conceito, Smith entende que a interação entre seres humanos ocorre através da divisão de trabalho. E, diante de tal conceito, o indivíduo somente é reconhecido na condição de “indivíduo trabalhador”.

Um operário desenrola o arame, um outro o endireita, um terceiro o corta, um quarto faz as pontas, um quinto o afia nas pontas para a colocação da cabeça do alfinete; para fazer uma cabeça de alfinete requerem-se 3 ou 4 operações diferentes; montar a cabeça já é uma atividade diferente, e alvejar os alfinetes é outra; a própria embalagem dos alfinetes também constitui uma atividade independente. Assim, a importante atividade de fabricar um alfinete está dividida em aproximadamente 18 operações distintas, as quais, em algumas manufaturas são executadas por pessoas diferentes, ao passo que, em outras, o mesmo operário às vezes executa 2 ou 3 delas¹³⁷.

Nesta perspectiva, o ser humano é reduzido a uma parte da engrenagem de fábrica, o que implica na redução da liberdade à noção de propriedade.

¹³⁶ LOCKE, John. **SEGUNDO TRATADO DO GOVERNO CIVIL**. 1º ed. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Vozes, p. 43.

¹³⁷ SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. Investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. 1º. Apresentação de Winston Fritsch. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 66.

Todo homem é rico ou pobre, de acordo com o grau em que consegue desfrutar das coisas necessárias, das coisas convenientes e dos prazeres da vida. Todavia, uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, são muito poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto do seu próprio trabalho. **A maior parte deles deverá ser atendida com o produto do trabalho dos outros, e o homem será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar.**¹³⁸

O homem é próprio de si e da sua força de trabalho, no entanto, a sua liberdade está condicionada à apropriação dos meios materiais de produção. Por certo, aquele homem que se apropria dos meios de produção e da força de trabalho do outro é considerado livre, pois não tem a sua força de trabalho fragmentada e nem é desapropriado da terra. Portanto, há aqui um entrave de forças entre quem tem acesso aos meios de produção (proprietários) e quem não tem acesso (os que irão vender a sua força).

A força de trabalho humana foi e é moeda de troca para o acúmulo de riqueza para muitas nações. Adam Smith entende que as possíveis flutuações do mercado são autorreguladas pela dinâmica da “mão invisível”, ou seja, sem a intervenção do Estado. Portanto, nesta concepção de Estado liberal os interesses privados se ajustam às demandas e ofertas do mercado.

Em termos gerais, em Locke e Adam Smith os conceitos de propriedade e trabalho, respectivamente, possuem restrições. Em ambos, a liberdade sempre está condicionada a uma apropriação, seja ela material ou abstrata [força de trabalho humano]. Na teoria de Locke, a propriedade possui caráter absoluto e inviolável. Logo, a violação da propriedade configura arbítrio e violência. Nota-se, portanto, que o filósofo infere a propriedade como sendo absoluta, assim como o interesse privado se sobrepõe ao bem comum. Já Hegel reconhece a importância da esfera privada, porém, essa não deve se sobrepor ao todo universal do Estado.

Na perspectiva deste trabalho não poderíamos deixar de mencionar a cidade e o direito de acesso à cidade. Desse modo, pensar esse espaço de apropriação coletiva é pensar que a totalidade das formas de manifestações sociais no espaço urbano não pode ser reduzida aos interesses privados. O direito de acesso à cidade diz respeito à submissão dos interesses privados à “vida ética”. O sociólogo Henri Lefebvre aponta que, o direito à cidade é o “direito à vida urbana” em que as necessidades sociais são postas na centralidade da vida urbana. As

¹³⁸ SMITH, Adam. **Riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas.** Vol. 1°. Apresentação de Winston Fritsch. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p.87.

cidades são locais de encontro e de trocas aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro dos momentos locais.¹³⁹

Maricato afirma: “a cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho.”¹⁴⁰ Essa força é proveniente da classe operária, que é o suporte social na realização da cidade, mesmo que ainda muitos neguem a sua presença.¹⁴¹ Por isso, redefinir as formas estruturais (política, econômicas e culturais) que compõem a cidade, como também colocar no centro da sociedade urbana as necessidades sociais para além da cidade capitalista, é dar oportunidade de acesso à cidade para todos. A cidade se constrói através da ação humana e esta força motriz é coletiva. Ter direito de acesso à cidade é ter direito de poder reivindicar as transformações urbanas.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e ao direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.¹⁴²

Portanto, as cidades são a personificação da força de trabalho humano, como também suas transformações estão intrinsecamente ligadas à ação coletiva. O espaço urbano (a cidade) pertence a todos. Logo, não há “mão invisível”, tampouco interesses particulares em prol do coletivo na construção do espaço urbano público. A consagração da democracia perpassa o direito de acesso à cidade.

2.3 Estado, indivíduo e propriedade

Nesta seção abordaremos a relação do Estado com o indivíduo e propriedade, a fim de elucidar qual a função e importância do Estado para a realização de uma vida digna de seus cidadãos e quais os laços e os pontos nevrálgicos desta relação Estado, indivíduo e propriedade. Não nos deteremos em análises minuciosas acerca dos conceitos filosóficos, pois o foco será em torno do tema deste trabalho. Assim, trataremos da questão de regulamentação fundiária urbana no Brasil, que possui como reflexo o déficit habitacional.

¹³⁹ LÈFÉBVRE, Henri. **O DIREITO À CIDADE**. Tradução: Rubens Eduardo Farias. 5º ed. São Paulo: Centauro, 2008. Disponível: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf Acesso em: 30 maio 2021.

¹⁴⁰ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p.22.

¹⁴¹ LÈFÉBVRE, op.cit.

¹⁴² LÈFÉBVRE, Henri. **O DIREITO À CIDADE**. Tradução: Rubens Eduardo Farias. 5º ed. São Paulo: Centauro, 2008. Disponível: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf Acesso em: 30 maio 2021. p. 134.

É notório que vivemos numa sociedade em que a maior parte das relações ocorre de modo utilitário em meio a uma sociabilidade capitalista que corrói e dilacera qualquer forma de amor e dignidade. Atualmente, o Estado erigido no Brasil é um Estado sequestrado pela iniciativa privada, cujas relações de poder se contrapõem aos interesses públicos e privados. Na visão de Karl Marx, a natureza do Estado é ser produto do capitalismo, por isso, ele não tem como perspectiva a vida digna e plena de seus cidadãos, tendo em vista que a fome, a miséria, a doença e o desemprego são molas propulsoras do espírito capitalista (exploração).

Sendo assim, diante deste *status quo*, a definição de Estado que mais se harmoniza diante de uma perspectiva de vida digna para o bem comum é a de Hegel: “§ 257, O Estado é a efetividade da vida ética- o espírito ético enquanto vontade substancial manifesta, nítida a si mesma, que se pensa e que se sabe e realiza o que sabe e na medida em que se sabe.”¹⁴³, ou ainda, “§ 258, O Estado, enquanto efetividade da vontade substancial, que ele tem na autoconsciência particular elevada à sua universalidade, é o racional em si e para si.”¹⁴⁴ Na concepção do autor, a realização do Estado ocorre através de uma vida ética direcionada ao bem comum.

Exposta a ideia do que seria o ideal, adentramos agora na esfera da realidade concreta e presente referente ao Estado brasileiro e à regulamentação fundiária urbana. Consta que o desenvolvimento urbano no país foi desordenado devido à negligência estatal, e, em consonância, ocorreu uma intensa especulação imobiliária predatória e abusiva. Devido a esses fatores, restou aos estratos sociais mais pobres a alternativa de ocupação em locais urbanos informais. Portanto, ocorreu intenso processo de “favelização” e “periferização” a partir de uma lógica espacial segregadora das pessoas mais pobres. Decerto, os conflitos pelo acesso à terra revelam-se como ponto nevrálgico na disputa pela cidade; logo, as remoções de comunidades e processo de regulamentação fundiária tornam-se importantes instrumentos de controle de conflitos¹⁴⁵.

A *Constituição Cidadã* versa sobre política urbana nos artigos **182**¹⁴⁶ e **183**, e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol

¹⁴³ HEGEL, G.W.F. **FILOSOFIA DO DIREITO DE G.W.F. HEGEL**. 1º ed. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021. [E-Book] p.252.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.253.

¹⁴⁵ GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465:regularização fundiária no Brasil - novas injunções. **Risco. Revista de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo**. IAU- USP. V.18, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970> Acessado em: 19 ago. 2021.

¹⁴⁶ **Art. 182**. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.¹⁴⁷ Ambos os artigos destacam a *função social* da propriedade (viés econômico e social). A Carta Constitucional ainda disciplina o planejamento das cidades como sendo um direito coletivo, ou seja, o ordenamento territorial, aspectos econômicos e socioambientais devem passar sob crivo da participação democrática e popular. Entretanto, no que se refere à função social da propriedade do *solo*, a Carta propôs o processo político descentralizado com ênfase na competência municipal para enfrentamento de tal questão.

O *Estatuto da Cidade*, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, é um instrumento jurídico aprimorado com a finalidade de pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas pelas populações de baixa renda. A essência deste instrumento é ampliar os direitos voltados para o bem coletivo e interesse social.¹⁴⁸ Embora o corpo legislativo aponte a função social da propriedade, na prática, há um explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias em razão da dificuldade de acesso à terra regular para a construção de moradia.¹⁴⁹

Dito isso, salienta-se que o processo de urbanização no Brasil foi condicionado à política de povoamento e ocupação do solo, e a consolidação desse processo se deu através de ciclos econômicos¹⁵⁰. O planejamento urbano e a regularização fundiária urbana são influenciados pelos estratos sociais mais favorecidos economicamente, e esses exercem o poder de titularidade de terras e ocupação através da legislação urbanística, atividade imobiliária e mercado de terras, isto é, especulação imobiliária.¹⁵¹ Nas palavras de Raquel Rolnik, “uma teia

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁴⁷ MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES ALTERNATIVAS PARA CRISE URBANA**. 7º ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p.103.

¹⁴⁸ MARICATO, Ermínia. O NÓ DA TERRA. **Revista Piauí**. Ed. 21. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/> Acesso em: 19 ago. 2021.

¹⁴⁹ MARICATO, Ermínia. O NÓ DA TERRA. **Revista Piauí**. Ed. 21. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/> Acesso em: 19 ago. 2021.

¹⁵⁰ Os ciclos econômicos foram o motor propulsor da expansão territorial e da dinâmica do solo, a população sempre se deslocava para os lugares de maior desenvolvimento econômico de sua época.

¹⁵¹ ANDRADE, Liza Maria Souza de; COSTA, Ártemis Sandra Borges Nunes. A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY STANG. **III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS- URBFAVELAS-SALVADOR-BA-BRASIL**.2018. Disponível em:<https://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-348-143-20180630225422.pdf> Acesso em: 17 ago. 2021.

invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana.”¹⁵² Assim, verifica-se nas cidades um enorme *apartheid*, pois de um lado ficam os ricos, com infraestrutura e a legalidade, e do outro lado, os pobres, na ilegalidade e distanciados das oportunidades e do acesso ao trabalho, saúde, educação, lazer e saneamento básico.

A regularização fundiária urbana tem a finalidade de retirar da informalidade as moradias estabelecidas em conglomerados urbanos indignos ocupados pelas populações carentes. Além disso, busca trazer essas populações para o cenário de legalidade com todas as vantagens sociais, jurídicas e econômicas, de modo a proporcionar uma vida digna, ou seja, a regularização fundiária é a efetivação do direito à moradia, pois reconhece a ocupação irregular, como também lhe atribui valor social.¹⁵³

2.3.1 Regulamentação fundiária e as leis nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2017

A regulamentação fundiária urbana está prevista no *Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)*, que traz a regulamentação das moradias nas áreas irregulares, como também discrimina os instrumentos jurídicos (usucapião individual e a usucapião coletiva). Além disso, o supracitado estatuto regulamenta os **artigos 182 e 183** da Carta Constitucional, que são normas de ordem pública que regem o uso da propriedade urbana em prol do coletivo.

A Lei nº 11.977/2009 (*Programa Minha Casa Minha Vida*) define a regularização fundiária como:

[...]conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.¹⁵⁴

Esta lei, através do *Programa Nacional de Habitação Urbana*, realizou a regularização fundiária, atuando do seguinte modo:

O primeiro momento diz respeito à criação de mecanismos de incentivo à produção, aquisição e reforma de moradias de interesse social, com sentido predominantemente financista; o segundo dispõe sobre questões registrais diversas; o terceiro regulamenta

¹⁵²ROLNIK, Raquel. **PARA ALÉM DA LEI: LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E CIDADANIA (SÃO PAULO 1886-1936)**. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf> Acesso em: 18 ago. 2021.

¹⁵³ OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **DIREITO À MORADIA SOBRE AS ÁREAS OCUPADAS**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2017. [E-Book].

¹⁵⁴ **Lei n. 11.977/2009. Artigo 46º**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

com certa simplicidade a regularização fundiária urbana e introduz diversos mecanismos práticos, entre os quais está a usucapião administrativa.¹⁵⁵

Em suma, a lei trata, em âmbito federal, da regulamentação fundiária urbana e, para tal, baliza-se na efetivação da legalização de terras através das demarcações urbanísticas (zonas especiais de interesse social), concessão real de uso, uso especial da terra para fim de moradia, usucapião do imóvel urbano, e dá especial importância à função social da propriedade, isto é, objetiva justiça social na distribuição dos recursos da terra. Assim, impõe deveres ao direito de propriedade, e desse modo, os reflexos da função social estendem-se aos princípios da igualdade e dignidade da pessoa humana.

As autoras Gonçalves e Rizek afirmam que, a atual Lei nº 13.465/2017 traz prejuízo à sociedade no que se refere à regulamentação fundiária, pois faz alteração significativa nos processos de regularização, deslegitimando a função social da propriedade. Desse modo, a regularização fundiária deixa de cumprir o seu papel fundamental na luta social do direito à moradia e do direito à cidade, dando margem para o intenso processo de financeirização.¹⁵⁶ Esta lei traz pontos confusos e contraditórios no que se refere à regularização fundiária.

O primeiro deles é a *legitimação fundiária*¹⁵⁷, um instrumento a serviço do Poder Público para regularização fundiária.

A legitimação fundiária é um instrumento que foi criado pela Lei 13.465/2017 e é, sem dúvida, um dos pontos mais polêmicos da nova lei. O instrumento - confuso e contraditório - contribui com o discurso de desburocratização dos processos de regularização fundiária, uma das principais bandeiras da 13.465. No entanto, a consequência direta é uma redução da segurança de posse para ocupantes de assentamentos precários e uma maior abertura para que construções sejam feitas de forma ilegal e depois regularizados por meio deste instrumento. É por meio desse instrumento que se possibilita a desvinculação do processo de titulação das obras de infraestrutura. A possibilidade de realização de diferentes etapas do processo de regularização em paralelo, já com o documento de legitimação fundiária em mãos, dá direito de uso, com a garantia de recebimento da titulação após o cumprimento de todos os ritos legais de regularização e abre brecha para que esses processos não sejam finalizados, em especial em casos de regularização de interesse específico, com o potencial não cumprimento das etapas ligadas à questão ambiental.¹⁵⁸

¹⁵⁵ OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **DIREITO À MORADIA SOBRE AS ÁREAS OCUPADAS**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2017. [E-Book] p. 'paginação irregular'.

¹⁵⁶ GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. Risco. **Revista de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo**. IAU- USP, v. 18, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970> Acesso em: 19 ago. 2021.

¹⁵⁷ “[...] constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.” **(Lei Federal nº 13.465)**

¹⁵⁸ GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. Risco. **Revista de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo**. IAU- USP, v. 18, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970> Acesso em: 19 ago. 2021, p.6.

O segundo ponto importante sobre a referida lei é a questão da *Amazônia Legal*, que institui mecanismos de facilitação da passagem de terras da Amazônia Legal para a iniciativa privada e, como consequência, enseja um drástico processo de desmatamento, perda inestimável para o Brasil. Aliás, não poderíamos deixar de mencionar a expulsão de tribos indígenas e comunidades ribeirinhas, fato que explicita uma perda cultural e humana implacável.

Diante do cenário de imensas desigualdades sociais, fragilidades ambientais e culturais que o país apresenta, essa lei configura-se como um verdadeiro retrocesso. Na tentativa de mitigá-lo, foram interpostas as Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs). Entre elas, destacamos a *ADI 5.883*¹⁵⁹, que alega a inconstitucionalidade da já citada lei devido à sua omissão em não prever a exigência de tempo mínimo de ocupação, como também a ausência de dispositivos que vinculem a propriedade para o fim de moradia. De fato, a *Lei nº 13.465/2017* representa a ruptura com a legislação progressista anterior (*Lei nº 11.977/2009*) e o desmonte das políticas públicas de acesso à terra e, conseqüentemente, interfere na função social da propriedade e prejudica a qualidade de vida das populações de baixa renda.

A questão fundiária no Brasil precisa ser entendida historicamente, como eixo de um conflito que se desenvolveu ao longo do processo de formação do território brasileiro. O caminho proposto sob o rótulo da desburocratização pela lei 13.465 não tem como impacto nem a transformação e a melhora das condições de vida das populações de baixa renda nem a garantia de preservação ambiental em áreas cada vez mais vulnerabilizadas por medidas e práticas vinculadas à defesa dos interesses privados que comprometem a qualidade de vida da geração atual e das gerações futuras. As informações e a discussão das novas dimensões legais de regularização fundiária precisam ser democratizadas para que processos de participação efetiva em maior escala sejam recuperados, integrando propostas de política fundiária e urbana de maior escala como a proposta contida na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.¹⁶⁰

Por fim, “o desenvolvimento urbano no Brasil foge do enfrentamento da questão fundiária preservando velhas alianças que sustentam o poder político¹⁶¹.” Nota-se na legislação vigente resquícios da cultura latifundiária e patrimonialista sob o prisma de políticas neoliberais. Assim, o território urbano torna-se cada vez mais segregado tendo como desdobramento o maior acirramento da desigualdade social.

¹⁵⁹ ADI 5.883 proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil- IAB.

¹⁶⁰ GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465:regularização fundiária no Brasil - novas injunções. **Risco. Revista de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo**. IAU- USP. V.18, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970>. Acesso em: 19 ago. 2021. p.15.

¹⁶¹ MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES ALTERNATIVAS PARA CRISE URBANA**. 7º ed. Petrópolis: Vozes, 2013.p.93.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACESSO À MORADIA NO BRASIL

Este capítulo não tem a finalidade de abordar em detalhes as políticas públicas sobre a moradia/habitação, mas sim, traçar um panorama geral elencando os marcos transformadores e relevantes sobre o tema. Em seguida, apontar para duas questões em torno da *Constituição Cidadã*: sobre o que ela preconiza em termos de políticas públicas de moradia/habitação e qual a relevância disso atualmente. E por fim, apontar o porquê de uma gestão pública, transparente e participativa ser tão essencial à dignidade da pessoa humana.

As políticas públicas no Brasil, referentes à moradia/habitação, são divididas por dois momentos: o primeiro, em que a moradia/habitação é vista como um problema na sociedade devido à crise sanitária; o segundo, a moradia/habitação torna-se uma questão social em que há intervenção do Estado através de políticas públicas.¹⁶² No entanto, a política habitacional brasileira é marcada por períodos de expansão e retração de investimentos, o que na prática configura-se como pouco efetiva nas soluções de questões de acesso à moradia.¹⁶³

No início do século XX, período em que houve a formação (início) do mercado de trabalho, deflagra-se uma crise sanitária e, conseqüentemente, a implementação da política higienista, que foi determinante no controle sobre o espaço urbano e moradia/habitação. Nesta ocasião, a questão moradia/habitação foi compreendida como um *problema* em que a solução foi o “autoritarismo sanitário” presente nas ações do Estado.¹⁶⁴ A questão habitação/moradia e a crise sanitária não foram tratadas pelo poder público como uma questão social, mas sim, como caso de polícia¹⁶⁵.

O controle higiênico das habitações e a conseqüente vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, a legislação de combate aos cortiços e habitações coletivas, as desinfecções violentas e arbitrarias, os excessos e interdições dos prédios, tudo isso fazia parte desse **autoritarismo sanitário**, contrapondo no plano urbano o autoritarismo patronal exercidos nas unidades produtivas sem qualquer interferência do Estado.¹⁶⁶

¹⁶²BONDUKI, Nabil. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7° ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

¹⁶³ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1° ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017.

¹⁶⁴BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7° ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

¹⁶⁵ “A questão social é um caso de polícia” frase dito pelo presidente Washington Luís (1926-30). Demonstra o lastro da cultura de governos autoritários.

¹⁶⁶BONDUKI, Nabil. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7° ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017, p. 49-50.

Por outro lado, a ação autoritária do Estado originou a expansão da rede de esgoto e água; as obras de saneamento proporcionaram uma melhoria na qualidade de vida de uma parcela da sociedade. Entretanto, ressalta-se que era presente a política de embelezamento das cidades em que as ações do poder público estavam direcionadas a favor das elites. O urbanista Nabil Bonduki relata que, os incentivos de construção moradia/habitação beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores e população mais carente. O Estado pouco fez para solucionar a questão *falta moradia/habitação*, e sua atuação consistiu num conjunto de ações agressivas e controladoras, como por exemplo, a demolição das moradias insalubres sem prover qualquer forma de acesso digno à moradia.¹⁶⁷

No período entre os anos 1930 até 1950 ocorre a primeira intervenção estatal, pois devido ao preço abusivo dos aluguéis, Vargas sanciona a *Lei do Inquilinato* (1942) e intervém no mercado imobiliário através do congelamento de preço, assim, regulamenta a relação entre locadores e inquilinos. Antes dos anos 1930, o Estado não interveio de modo direto na construção de moradia para os trabalhadores.¹⁶⁸ Ocorre uma ação articulada através do *Ministério do Trabalho* em consonância com os *IAPs* (Institutos de Aposentadorias e Pensão), que proveram os recursos e fundos de pensão para cada categoria a fim de subsidiar moradias para os trabalhadores com carteira assinada e sindicalizados.

Decerto, há uma tentativa do Estado em enfrentar o déficit habitacional através da criação da *Fundação Casa Popular*, primeiro órgão em nível nacional voltado para a provisão de moradia às famílias mais pobres.¹⁶⁹ Esses dois programas marcam, de acordo com Bonduki, o momento em que o Estado assume a habitação como uma questão social.¹⁷⁰ O programa *Fundação Casa Popular* não foi suficiente para contemplar a população de baixa renda, logo, a mesma buscou solução na autoconstrução de moradia nas favelas, loteamentos periféricos

¹⁶⁷BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7^o ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

¹⁶⁸ HOFF, Tuize Silva Rovere. SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERNO TEMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> . Acesso em: 4 set. 2021.

¹⁶⁹ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS**: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. 1^o ed, Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB,2017.

¹⁷⁰ BONDUKI, Nabil. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7^o ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

urbanos e assentamentos informais.¹⁷¹ Maricato aponta: o desenvolvimento urbano sempre ocorreu com a segregação social, desde a emergência do trabalhador livre.¹⁷²

O período nacional-desenvolvimentista trouxe como consequência o acirramento da desigualdade histórico-social. Pois, verifica-se através de leituras que até mesmo aqueles trabalhadores empregados nas indústrias automobilísticas na época não possuíam condições de arcar com os custos da moradia.¹⁷³

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito o ambiente a ser construído. Ao lado do **grande contingente de trabalhadores que, permaneceu na informalidade**, os operários empregados do setor industrial não tiveram os seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução, com a inclusão dos gastos de moradia, por exemplo. A **cidade ilegal e precária é um subproduto** dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização.¹⁷⁴

No Brasil, onde **jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia**, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou lote ilegal combinada à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbanos sob a égide da industrialização.¹⁷⁵

A “modernização com atraso”¹⁷⁶ expõe, de um lado, o “progresso” da construção da cidade linda maravilhosa, do outro, há a cidade real autoconstruída através da força dos “invisíveis”, cujos salários não acompanham o ritmo do mercado formal, como também o Poder Público não dá assistência. Os “invisíveis” são “os trabalhadores urbanos integrados ao processo produtivo - mas excluídos de grande parte dos benefícios que o mercado de consumo assegura¹⁷⁷.”

3.1 Banco Nacional de Habitação, Sistema Financeiro de Habitação e o ano do 1964 (Golpe Militar)

¹⁷¹ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1º ed, Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB,2017.

¹⁷² MARICATO, Ermínia. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**.v.14, n, 4, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.p.21-22.

¹⁷³ Ibid., p.31.

¹⁷⁴ Ibid., p. 31.

¹⁷⁵MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013.Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021. p.155.

¹⁷⁶Expressão do sociólogo Florestan Fernandes.

¹⁷⁷MARICATO, Ermínia. **PARA ENTENDER A CRISE URBANA**.1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.p. 28.

Com o golpe militar de 1964 houve a extinção dos *IAPs* e da *Fundação da Casa Popular* e, a partir da coalizão de interesses empresariais ligados à indústria da construção civil e articulações do governo militar, ocorreu a criação do *Banco Nacional de Habitação* (Lei nº 4.591/64 /*Lei das Incorporações Imobiliárias*), cujo objetivo era suprir o déficit de moradia/habitação. Os recursos utilizados para estruturar o BNH foram: *o Sistema Financeiro de Habitação, Sistema de Poupança e Empréstimo* e *o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)*.¹⁷⁸

Tal instituição passou por várias transformações no curso da história política, mas no presente trabalho irei tratar do BNH após 1966, ano em o banco se torna empresa pública inspirado no modelo da *Fannie Mae*.¹⁷⁹ O BNH transforma-se em instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país,¹⁸⁰ pois aumentou a participação das instituições privadas na direção do banco. Nesse mesmo período, através da Lei nº 5.107/66, houve a criação do *Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)* e a regulamentação da *caderneta de poupança*, através do Conselho Diretor de BNH.

Argumentam Maricato e Bonduki que, a partir da criação do BNH integrado ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), o padrão de produção da habitação mudou, pois houve o deslocamento significativo dos recursos financeiros para o mercado habitacional (esfera privada), ocorrendo a explosão imobiliária.¹⁸¹ De fato, o Estado atua de modo ineficiente, pois as habitações passam a ser produzidas pelo setor privado cujos interesses são especulativos a fim de obter lucro fácil.¹⁸²

Dessa forma, não se pode deixar de mencionar que o BNH em conjunto com SFH, entre os anos de 1964 -1986, proveu muitas moradias: em torno de 2,4 milhões de unidades.¹⁸³ Entretanto, é de suma importância analisar a relação BNH e SFH e o embaralhamento dos

¹⁷⁸Fundo financeiro formado pela contribuição mensal de seus empregadores aos seus empregados é compreendido como peça central na política de habitação. Além disso, o FGTS atua como uma poupança compulsória de todos os trabalhadores registrados, o qual funciona mediante o depósito de 8% das remunerações em conta vinculada de natureza privada sob a gestão pública

¹⁷⁹Foi uma empresa governamental criada em 1938, governo Roosevelt, líder no mercado secundário de hipotecas tinha a finalidade de dar liquidez aos geradores de hipotecas. Assim, empresas de poupanças, empréstimos e hipotecas como bancos comerciais e agentes financeiros públicos do setor de habitação financiavam os adquirentes da casa própria.

¹⁸⁰ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra na era das finanças**. 2º ed. São Paulo: Biotempo, 2019. p. 284.

¹⁸¹MARICATO, Ermínia. **URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva**. vol14. nº4. ano2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 04 out 2021.

¹⁸²BONDUKI, Nabil. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7º ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017

¹⁸³MARICATO, Ermínia. **URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva**. vol14. nº4. ano2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 04 out 2021.

recursos públicos e privados. Maricato afirma que ficou evidenciado a repartição de recursos públicos entre as empresas de construção de obras pesadas (saneamento básico e urbanismo) e empresas de edificações.¹⁸⁴ Salienta-se que a chefia do BHN foi substituída pelo segmento empresarial e financeiro e essa coalizão ganhou hegemonia perante o sistema público.

A principal fonte de recurso para a provisão de habitação e saneamento (infraestrutura) foi o FGTS, em que 30% eram utilizados para provisão de moradia, o restante, saneamento; já o *sistema caderneta de poupança* era destinado à provisão de moradia à classe média.¹⁸⁵ O sistema BNH/SFH fomentou a indústria da construção civil e impulsionou o mercado habitacional. Todavia, este sistema não deu acesso à moradia digna para maior parte da população nas cidades através do financiamento(mercado), como também não enfrentou a questão fundiária urbana e a iniciativa de produção pública de habitação foi sucateada¹⁸⁶

Os pobres, população precarizada dos vazios urbanos, continuaram invisíveis e marginalizados perante os governos municipais e estaduais, pois esses, ao proverem políticas habitacionais a essa parcela da sociedade, optaram por áreas precarizadas e inadequadas ao desenvolvimento urbano digno.¹⁸⁷ De acordo com Maricato, “investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas em grande parte da população não merecem atenção.”¹⁸⁸

Inúmeros estudos mostram como o **mercado privado se apropriou** da maior parcela dos subsídios habitacionais favorecendo as classes médias urbanas, e até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar.¹⁸⁹

Nos anos 1980 e 1990, conhecidos como “as décadas perdidas”, os sinais de declínio econômico começam a aparecer: alta da inflação, desemprego, baixa arrecadação com a consequente retração do FGTS e a inadimplência geram uma instabilidade política e as

¹⁸⁴ MARICATO, Ermínia. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**.vol14. n°4.ano2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em:04 out 2021.

¹⁸⁵ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2°ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

¹⁸⁶ MARICATO, op., cit.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021. p. 160.

¹⁸⁹ MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso: 21 set. 2021.p.162.

financeiras entram em colapso. Neste período há a extinção do BNH (1986), o que gerou o fim da política nacional de habitação¹⁹⁰.

Em meados da década de 1990, houve uma reforma no modelo de regulamentação do crédito habitacional (estrutura e composição do capital das empresas).¹⁹¹ Insta dizer que esse foi o período de implantação do Plano Real. Embora tal plano tenha dado certo no início, a ordem política e econômica instaurada no país foi de cunho neoliberal. De fato, proporcionou a financeirização do sistema de habitação no qual houve a ampla participação dos mercados financeiro e imobiliário através da vinculação do mercado de títulos.¹⁹² As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pelo aprofundamento da desigualdade social.¹⁹³

3.2 Políticas Públicas a partir dos anos 2000

Nos anos 2000, houve ações que beneficiaram a questão moradia, sendo a primeira a aprovação da emenda 26^o, que inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais. Nos anos seguintes, houve a criação do *Ministério das Cidades (2003)*¹⁹⁴, quando o governo federal reafirmou o seu compromisso com a população diante da reforma urbana.¹⁹⁵ Isso se deu a partir de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte, estimulando a descentralização política administrativa e reforçando o papel dos municípios referente às questões de planejamento urbano.¹⁹⁶

Após a II Conferência das Cidades (2005), criam-se o Fundo Nacional de Habitação (FNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), sistemas que atuam como uma política de captação de recursos e passam a exigir dos Estados-membros e dos

¹⁹⁰ HOFF, Tuize Silva Rovere; SOUZA, Mariana Barbosa de. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>. Acesso em: 4 set. 2021.

¹⁹¹ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ MARICATO, Ermínia. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. vol14. n°4.ano2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.

¹⁹⁴ Após A criação do Ministério das Cidades tentou-se iniciar as políticas urbanas com os recursos do FGTS, contudo, esses recursos estavam sob a tutela da Caixa Econômica Federal que era subordinada ao Ministério da Fazenda, o que dificultou o acesso aos recursos orçamentários.

¹⁹⁵ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2^o ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

¹⁹⁶ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1^o ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017.

municípios a criação de estruturas institucionais, com fundo, conselho e plano de habitação a fim de facilitar o acesso ao fundo orçamentário do FNH.¹⁹⁷

A criação do FNH, desde o princípio, enfrentou oposições devido a posturas econômicas conservadoras¹⁹⁸. O presente trabalho não tem o intuito de expor as minúcias das brigas políticas, mas relatar que a questão moradia/habitação nunca foi prioridade de fato para os governos. Pode-se dizer que a temática moradia/habitação sempre foi gancho para o fomento de capital eleitoral. É certo que há governos que fizeram mais ou menos em prol da população, mas, culturalmente, todos eles mantiveram uma relação de promiscuidade entre o bem público e a iniciativa privada, e sempre favorecendo o âmbito privado.

*O Programa Minha Casa Minha Vida (2009)*¹⁹⁹ foi elaborado pelo governo federal em ação conjunta com empresários e investidores da construção civil a fim de fomentar o crescimento econômico através da geração de empregos²⁰⁰. Observemos que não houve real intenção em prover habitação, mas sim movimentar a máquina pública em prol de investidores. Do ponto vista econômico, o PMCMV foi estratégico para o governo, pois angariou apoios de diversos setores da sociedade.

Este programa foi “inovador” na política habitacional brasileira, pois concedeu à iniciativa privada o protagonismo das decisões nos comandos de operações, como busca negociações da terra, produção e aprovação de projetos, construção e legalização. A incumbência do Estado diante da questão habitacional foi, somente, de regulamentador do programa e definidor de repasse.

[...] Setores da Academia e movimentos sociais apontam que o PMCMV era comandado essencialmente pelo setor privado, promovendo empreendimentos em localidades inadequadas, e não seguia as diretrizes dos planos municipais e do próprio plano nacional de habitação. Assim, o PMCMV parecia estar deslocado do planejamento em geral, e mais especificamente do desenho do sistema nacional de habitação de interesse social, proposto nos anos anteriores²⁰¹.

¹⁹⁷ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

¹⁹⁸ HOFF, Tuize Silva Rovere; SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERO TERMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> Acesso em: 4 set. 2021.

¹⁹⁹ O PMCMV foi criado posteriormente ao **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)2007**, que objetivou um conjunto de investimentos em infraestrutura social e urbana.

²⁰⁰ ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

²⁰¹ RODRIGUES, Rute Imanishi. CIDADANIA E HABITAÇÃO SOCIAL. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29. jun. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10645/1/bapi_29_cidadania_habitacao.pdf Acesso em: 28 set 2021. p.147.

Desta forma, O PMCMV não enfrentou, de forma concreta, o problema do déficit de moradia/habitação no Brasil, pois não promoveu mudanças estruturais na realidade do país. Há, ainda, ausência de espaços públicos de qualidade e acessíveis a todos, como também há existência de áreas muito povoadas sem rede de infraestrutura básica e transporte, e a crise sanitária da Covid -19 só explicita o antagonismo de classes na realidade urbana em todas as esferas do acesso à cidade.

Raquel Rolnik afirma que, apesar dos efeitos contrários e opiniões divergentes, o PMCMV pode ser considerado como um bom avanço nas políticas públicas habitacionais, pois os seus investimentos foram direcionados aos estratos da população pouco privilegiado, como também houve barateamento e oferta de crédito imobiliário para aquisição de imóveis pelos estratos sociais de renda intermediária.²⁰²

[...] há de se ressaltar a importância do PMCMV como política nacional para o enfrentamento de uma condição histórica de carência habitacional social, assim como se destaca a velocidade com que o programa consegue produzir respostas frente ao complexo cenário brasileiro burocrático. Para compreender o programa em sua totalidade, é necessário, contudo, analisar os processos institucionais intrínsecos a sua concepção, como o processo de municipalização das políticas habitacionais.²⁰³

O ponto essencial do PMCMV é a municipalização das políticas habitacionais, pois o Governo Federal transfere aos municípios a centralidade das execuções das políticas habitacionais, devido ao fato de haver maior aproximação e participação da população envolvida, além de um maior domínio sobre o território.²⁰⁴ Assim,

[...]instrumentaliza os municípios no seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano, por meio do seu envolvimento direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.²⁰⁵

²⁰² ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

²⁰³ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017. p.18.

²⁰⁴ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017.

²⁰⁵ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB. 2017, p. 19.

A crítica sobre este programa foi que nem todos os municípios possuíam capacidade técnica e estrutura para efetivar o programa habitacional de forma digna. Muitos estudos apontam a dificuldade dos municípios em cumprir uma política urbana socialmente justa, devido à falta de equipe técnica e interesse político.²⁰⁶

Após o “*impeachment*” (2016) de Dilma Rousseff, houve a ascensão do neoliberalismo via Michael Temer, pois este presidente realizou ações no sentido de mudar os caminhos econômicos às esferas mais liberais. Foi aprovada a PEC nº 214/2016, Emenda Constitucional 95, sob o argumento de retomar o crescimento econômico. Tal PEC possui a finalidade de limitar o teto de gastos público durante o período de 20 anos, já que os cortes realizados impactam diretamente os direitos sociais: saúde, educação, previdência, moradia e assistência social.²⁰⁷ Por fim, há o enxugamento da “máquina pública” e o sistema constitucional é impedido de atuar na proteção e garantia dos direitos sociais²⁰⁸.

Outro ponto importante das ações empregadas no governo Temer foi a “reforma da previdência” cuja finalidade foi aumentar o tempo mínimo de contribuição previdenciária para o acesso ao benefício integral com a diminuição dos custos do governo.²⁰⁹ Tal ausência do Estado faz-se notar também na retirada da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no ano de 2017, cujo objetivo é orientar os investimentos da seguridade social e do Poder Público.²¹⁰ Referente as políticas habitacionais, tal governo implementou o *Programa Cartão Reforma* destinado a “melhorias habitacionais” à população de baixa renda, esse programa teve o orçamento reduzido, como também nem chegou a ser efetivado²¹¹. Desse modo, é nítido que o governo Temer foi na contramão da distribuição de renda e o abandono das políticas sociais.

²⁰⁶ ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro**. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017.

²⁰⁷ HOFF, Tuize Silva Rovere; SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERNO TEMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> Acesso em: 4 set. 2021.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ HOFF, Tuize Silva Rovere; SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERNO TEMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> Acesso em: 4 set 2021.

²¹⁰ HOFF, Tuize Silva Rovere; SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERNO TEMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> Acesso em: 4 set 2021.

²¹¹ RODRIGUES, Rute Imanishi. CIDADANIA E HABITAÇÃO SOCIAL. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n 29. jun. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10645/1/bapi_29_cidadania_habitacao.pdf Acesso em: 28 set 2021. p.151.

As medidas austeras do já citado governo acabaram por prejudicar o sonho de acesso à moradia de 11.250 famílias²¹², pois elas extinguiram a *modalidade de Entidades*²¹³ do MCMV. Esta modalidade, de acordo com Maricato, não possuía o formato adequado aos interesses do mercado, pois o baixo custo, boa qualidade e participação democrática na provisão de moradia para as populações de baixa renda não fomentam os interesses especulativos do mercado. Além do mais, tal modalidade ensejava a “possibilidade de projetos através de assessoria técnica prevista em lei, bem como permitia à própria comunidade construir o empreendimento no todo ou em parte.”²¹⁴

[...] com a posse do governo Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto e suas funções incorporadas (assim como o Ministério da Integração Nacional) ao novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Em agosto de 2020, o MDR lançou o Programa Casa Verde Amarela (MP no 996/2020 em tramitação), que substituirá o PMCMV, e deve incorporar um programa de melhorias habitacionais, aluguel social e regularização fundiária. Não obstante, devido à rigidez da política fiscal, preveem-se baixos subsídios no programa, o que deve inviabilizar a produção de novas habitações para as faixas de renda mais baixas, que ficariam restritas ao componente de regularização fundiária do programa²¹⁵.

As políticas habitacionais, no atual governo, vão no mesmo sentido do anterior. Uma política regressiva cuja finalidade é o desmonte da *Constituição de 1988* através da supressão dos direitos e garantias sociais.

3.3 A políticas públicas e Constituição de 1988

Nesta breve seção será abordada a responsabilidade do Estado no que tange à efetivação do direito de acesso à moradia/habitação. Para isso, serão utilizados a *Constituição Cidadã* e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como forma de evocar a responsabilidade do Estado perante a população e as organizações internacionais. Aliás, deve-se pensar o direito

²¹² MARICATO, Ermínia. OS CORTES NO MINHA CASA MINHA VIDA VÃO ESTIMULAR A PRECARIZAÇÃO DO MORADIA. **Revista Carta Capital**, 2 ago. 2016. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/cortes-no-minha-casa-minha-vida-vao-estimular-precarizacao-da-moradia/> Acesso em: 13 out. 2021.

²¹³ O programa MCMV Entidades funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (associações, cooperativas, sindicatos e outros), com recursos provenientes de fundos públicos. A moradia era quase integralmente subsidiada e o valor pago pela família beneficiária era determinado de acordo com a capacidade financeira.

²¹⁴ MARICATO, op. cit., ‘paginação irregular.’

²¹⁵ RODRIGUES, Rute Imanishi. CIDADANIA E HABITAÇÃO SOCIAL. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29. jun. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10645/1/bapi_29_cidadania_habitacao.pdf Acesso em: 28 set 2021. p.151.

de acesso à moradia para além de uma “casinha”, mas como um conjunto de ações afirmativas com a finalidade de adjetivar a moradia a fim de proporcionar qualidade de vida e dignidade à população.

O constitucionalista José Afonso da Silva anuncia: o direito à moradia é um direito social enunciado em normas legais, razão pela qual são deveres do Estado prestações positivas (ações afirmativas), de modo a proporcionar melhores condições de vida aos mais vulneráveis, a fim da igualização de situações sociais desiguais.²¹⁶ A *Constituição Cidadã*, no seu artigo 6º, reafirma o seu compromisso com a comunidade das nações, Assembleia Geral da ONU – 1948, em que o direito à moradia é previsto como condição essencial à dignidade da pessoa humana. Ademais, tal direito também está assegurado na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, art. XXV.²¹⁷

Diante do aspecto formal, o Estado brasileiro se compromete com a população e com o mundo, no que se refere à consagração do direito à moradia. Com efeito, para tal é necessária a implementação de políticas públicas. No entanto, percebe-se que há controvérsias entre os legisladores sobre a aplicação imediata de tal direito, como também há divergências quanto ao uso das expressões: *direito à moradia* ou *direito à habitação*, pois há a constante indagação sobre qual seria a natureza do supracitado direito. A presente secção objetiva proporcionar alguns esclarecimentos das questões já citadas.

No Encontro Preparatório da Conferência Habitat II, o professor Rui Geraldo Camargo Viana narra que houve resistência da delegação brasileira em incluir na carta de intenções da Conferência a expressão “direito à moradia”. O temor era que a população viesse cobrar na justiça tal direito. Esta afirmação foi alicerçada sob o argumento de que o direito à moradia é um direito de natureza programática²¹⁸, logo, não pode ser cobrado na Justiça, mas sim, deve ser obtido progressivamente.²¹⁹

²¹⁶ SILVA, José Afonso. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/37058652/Curso_de_Direito_Constitucional_Positivo_Jose_Afonso_da_Silva Acesso em: 31 ago. 2021.

²¹⁷ VIANA, Rui Geraldo de Camargo. O DIREITO À MORADIA. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487> Acesso em: 18 jun. 2021.

²¹⁸ Normas programáticas: são aquelas normas que **lhe faltam condições imediatas** para produzir efeitos no mundo dos fatos, razão pela qual necessitam de legislação infraconstitucional, ou programas implementados, ou órgãos do Estado para efetivação.

²¹⁹ VIANA, Rui Geraldo de Camargo. O DIREITO À MORADIA. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 95 p. 543-552, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487>. Acesso em: 18 jun. 2021.

Todavia, o direito à moradia está postulado em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção *Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966*, ratificada pelo Decreto 591, de 06.07.1992, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, art. XXV, razão pela qual o direito à moradia possui tratamento específico.²²⁰ O artigo 11º do pacto já mencionado assevera que há expressa responsabilização do Estado em tornar o direito à moradia tutelado e efetivado.²²¹ Nesse sentido, o Estado brasileiro possui o dever legal assumido perante organizações internacionais sobre a questão da moradia.

Como já mencionado anteriormente, o direito à moradia é previsto na *Constituição Cidadã*, no artigo 6º²²², assim como é reconhecido por autores constitucionalistas como sendo um direito fundamental, isto é, de segunda dimensão. E, em consonância com esse pensamento, o ex-Ministro Celso do Mello, no Agravo de Instrumento 79903-RJ, também reconheceu o direito à moradia como um direito de segunda dimensão.²²³ A partir disso, é prudente mencionar a eficácia das normas constitucionais no mundo dos fatos.

O proeminente constitucionalista José Afonso da Silva afirma: as normas constitucionais são de eficácia e aplicabilidade imediata²²⁴, ou seja, possuem força para produzir efeitos no mundo dos fatos. Além disso, insta dizer que os direitos de segunda dimensão são os que guardam em sua essência a proteção da dignidade de pessoa humana, logo, necessitam das ações afirmativas do Estado.

É o direito à moradia (art. 6º da CR/1988) um direito de aplicabilidade imediata, já que inscrito como direito e garantia fundamental; e, a teor próprio §1º, do art.5º da CR/1988, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm, deveras, **aplicação imediata**, inclusive, os direitos sociais. Determina a vigente Constituição Federativa do Brasil que **dê aplicabilidade imediata** ao exercício desses direitos previstos, cujo rol não é exemplificativo, a teor do § 2º do art.5º da CR/1988²²⁵.

²²⁰ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

²²¹ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

²²² Foi incluído expressamente no rol dos direitos constitucionais através da Emenda Constitucional 26, 14.02.2000, da CF/1988.

²²³ Supremo Tribunal Federal(STF)-Agravo de Instrumento: AI 799803-RJ. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal STF - AGRAVO DE INSTRUMENTO : AI 799803 RJ \(jusbrasil.com.br\)](https://www.stf.jus.br/portal/verProcesso.do?tipo=detalhamento&idProcesso=799803). Acesso em: 03 out. 2021

²²⁴ SILVA, José Afonso. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/37058652/Curso_de_Direito_Constitucional_Positivo_Jose_Afonso_da_Silva Acesso em: 31 ago. 2021.

²²⁵ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p.112.

O Ministro Luís Roberto Barroso aponta a efetividade das normas constitucionais sendo a consagração e desempenho concreto do Direito na realidade social, isto é, a norma é operacionalizada, de modo a ser personificada no plano do *ser* da realidade social.²²⁶

Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos-políticos, individuais, sociais ou difusos são eles, com regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via de ações constitucionais e infraconstitucionais no ordenamento jurídico.²²⁷

O ministro defende a norma constitucional como possuidora de força para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos, logo, se está na Constituição é para ser cumprido.²²⁸

Referente ao *direito à moradia* e ao *direito à habitação* é prudente dizer que, no plano formal, recebem tratamento independente, mas, no mundo dos fatos, estes direitos possuem uma relação de interdependência, isto é: um não subsiste sem o outro, pois morar está para além de possuir quatro paredes e um telhado. Souza afirma que são institutos interdependentes, pois ao atingir a finalidade primeira, a habitação, permite-se a moradia, razão pela qual ambos os direitos são interligados.²²⁹

O termo “habitação” é citado na *Constituição de 1988* no art. 21, inciso XX, que a define como sendo o desenvolvimento urbano, saneamento básico e transportes urbanos. E essas diretrizes, de acordo com o artigo mencionado, são de competência indelegável e exclusiva da União.²³⁰ Verifica-se também a menção do termo “habitação” no art. 187, inciso VIII, da CF/88, dispositivo que aduz sobre o planejamento da política agrícola e a sua execução, de modo preciso; no inciso VIII faz menção à habitação dos trabalhadores rurais.²³¹

De fato, podemos inferir que o termo “habitação” se revela como um conjunto de ações positivas do Estado a proporcionar qualidade de vida à população.

²²⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O DIREITO CONSTITUCIONAL E A EFETIVIDADE DE SUAS NORMAS: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. Apud. SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). **Revista de informação legislativa**: v. 37, n. 147 jul./set. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/602>. Acesso em: 18 set. 2021.

²²⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/> Acesso em: 18 set. 2021.p.6

²²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/> Acesso em: 18 set. 2021.

²²⁹ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

²³⁰ Ibid.

²³¹ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

Entende-se por adequada habitação a adequada privacidade, o adequado espaço, a acessibilidade física, a adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, a adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, o saneamento e o tratamento de resíduos, a apropriada qualidade ambiental e de saúde e a adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes **ter um custo disponível e acessível**.²³²

O direito à moradia, por sua vez, é reconhecido na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, art. XXV, no *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966*, art.11º, como também na *Constituição Federal de 1988* como um direito social. Por isso, o direito à moradia possui a própria essência do direito natural²³³, isto é, guarda relação íntima com a dignidade humana. Souza aponta:

O direito à moradia há de ser um instrumento à altura da dignidade humana, por também envolver outros bens da personalidade, como a honra, o nome, a intimidade, enfim, a integridade física, psíquica e moral do indivíduo²³⁴.

Em suma, diante de todo o exposto, o direito à moradia deve ser adjetivado, e é dever do Estado garantir nível adequado de vida com condição humana, assim, respeitar os princípios fundamentais da cidadania, dignidade e valores sociais em prol de toda a coletividade. A consagração da Constituição só ocorre quando os valores e princípios nela descritos vão ao encontro aos anseios da população, e para isso é preciso o empenho de governantes e da sociedade em respeitar e concretizar as normas constitucionais.²³⁵

3.4 Planejamento urbano e o acesso à cidade e à moradia digna

A concepção de planejamento nasce com o socialismo (ex-União Soviética), no momento em que o Estado foi obrigado a demonstrar alternativas às necessidades humanas para

²³² SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 329.

²³³ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

²³⁴ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 309.

²³⁵ SANTOS, Marcos André Couto. A EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS (as normas programáticas e a crise constitucional). **Revista de informação legislativa**: v. 37, n. 147 jul./set. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/602>. Acesso em: 18 set. 2021.

além do mercado, isto é, atender as demandas sociais.²³⁶ A partir dessa inferência, inicia-se a reflexão sobre qual o conceito de planejamento urbano no Brasil e qual a sua relevância no acesso à cidade e moradia digna. O planejamento urbano se faz tão essencial à gestão dos bens públicos que está previsto na *Constituição Cidadã*, art. 182, §1º²³⁷.

A urbanização no País ocorreu de modo intenso e segregado, que recriou o atraso a partir de novas formas, como por exemplo, a falta de alternativas habitacionais dignas, saneamento, degradação ambiental.²³⁸ De fato, o Brasil urbano impõe desafios a juristas, arquitetos, engenheiros, ao governo em todas as esferas e à população. Pois, de acordo com Maricato, “a exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial.”²³⁹ Diante de tais desafios, é de suma importância a formulação de um planejamento urbano democrático que acompanhe a dinâmica da evolução urbana e da *práxis* social.²⁴⁰

O planejamento urbano está previsto na *Carta Cidadã*, como já dito, *no Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001). A partir desse rol legislativo, há necessidade da elaboração da peça *técnica-política*²⁴¹: *plano diretor*. Este rol legislativo supracitado não especifica detalhes de como se deve efetivar o plano diretor, todavia observa-se um regramento mínimo que, se não cumprido, incorre na violação constitucional, tendo como consequência a nulidade do mesmo.

Flávio Villaça, arquiteto e urbanista, conceitua o plano diretor:

Seria um **plano diretor** que , a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de **elementos fundamentais da estrutura urbana para a cidade e**

²³⁶ VILLAÇA, Flávio. **Primeiras Aulas/Flávio Villaça**. Tv Unesp.Youtube,02 nov. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96tJQ0I3QDA>. Acesso em:02 out. 2021.

²³⁷ **Art.182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o **bem-estar de seus habitantes**. §1º O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

²³⁸ MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.

²³⁹ MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021. p.122.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.135.

²⁴¹ O arquiteto e urbanista Flávio Villaça denomina o plano diretor de peça técnica política, pois para elaboração de tal plano é necessário conhecimento técnico (engenheiros, arquitetos) e política por ser submetida à votação na câmara municipal.

para o município, propostas estas definidas, para curto, médio e longo prazos, e aprovados por lei municipal²⁴².

Por certo, podemos definir o plano diretor como uma lei municipal elaborada através do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo. Villaça ressalva: “o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições e um governo municipal.²⁴³” Além disso, o mesmo autor aduz: “o conceito de plano diretor inclui o zoneamento como instrumento indispensável à sua execução²⁴⁴.” E, para além de protocolos, tal lei deve em sua essência atender as demandas sociais na totalidade, isto é: priorizar o espaço público em benefício de todos.

A legislação urbanística brasileira é uma das mais avançadas do mundo, de acordo com Maricato. Pois possui institutos capazes de oferecer terra urbanizada, conter especulação imobiliária, como também assegura a função social da propriedade. Todavia, a aplicação de tal legislação é insuficiente no que se refere à repartição dos recursos públicos de modo equitativo. Maricato aponta: “a legislação e as matrizes que fundamentam o planejamento urbano como descoladas do plano realidade concreta, principalmente no que tange à ocupação ilegal do solo²⁴⁵.” Pois há uma ilegalidade institucionalizada, que funciona como estrutura de manutenção de poder político através das relações de cunho clientelista, sendo funcional para o mercado imobiliário especulativo²⁴⁶.

O acesso à cidade e à moradia perpassa pela regularização fundiária do solo urbano. No entanto há

Os indicadores de moradia urbanas construídas a partir da invasão de terras mostram que a invasão, espontânea e organizada, é uma alternativa habitacional que **faz parte da estrutura e da provisão de habitação** no Brasil. Nesse sentido, **apesar de ilegal, ela é institucional: é funcional para economia** (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado privado, e é ainda para a orientação dos investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária²⁴⁷.

²⁴² VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **DILEMAS DO PLANO DIRETOR**. In: Fundação Prefeito Faria de Lima-CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas.p.237-247, ano 1999. p.238.Disponível em https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%25c3%25a7a1.pdf: Acesso em:04 out 2021.

²⁴³ Ibid., p.245.

²⁴⁴ VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **DILEMAS DO PLANO DIRETOR**. In: Fundação Prefeito Faria de Lima-CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas.p.237-247, ano 1999. p.238.Disponível em https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%25c3%25a7a1.pdf: Acesso em:04 out 2021. p.238.

²⁴⁵MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021. p.122.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES: alternativas para a crise urbana**. 7º ed. Petrópolis, RJ: Vozes,2013. p.82-83.

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/ norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado para um mercado fundiário altamente especulativo²⁴⁸.

As matrizes urbanísticas e o rol legislativo, no plano tangível da vida, desconsideram a condição ilegal em que habitam a maior parte da população urbana em relação à moradia, uso e ocupação do solo²⁴⁹. Maricato aduz que a exclusão social obedece à lógica discriminatória da aplicação da lei, isto é: o fazer judicial é operacionalizado, de modo a favorecer os interesses corporativos da iniciativa privada²⁵⁰.

Por fim, a segregação territorial é a porta de entrada para todas as mazelas, pois essa vem acompanhada da falta de saneamento básico, precarização da saúde, educação, degradação ambiental, enchentes, violência²⁵¹. O fazer judicial inadequado tem como consequência a violação das relações democráticas e mais igualitárias, bem como a extinção da cidadania e dos espaços públicos²⁵².

3.5 Participação da sociedade nas políticas públicas urbanas

Vivemos num período em que há a promiscuidade entre o público e o privado, e a persistência de políticas neoliberais que impactam, de forma direta, a vida dos cidadãos e a produção do espaço. O neoliberalismo corrói qualquer sentido, significado e valor sobre a argumentação que as forças do mercado ordenam da melhor maneira o espaço urbano e vida. Entretanto, tal pensamento segrega e marginaliza.

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma **instância ativa** para dominação econômica ou ideológica. As políticas urbanas,

²⁴⁸ MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES: alternativas para a crise urbana**. 7º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p.83.

²⁴⁹ MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

²⁵⁰ MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, **cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania**²⁵³.

A participação da sociedade no processo de produção das políticas urbanas é a força oposta nas relações que o mercado impõe. A partir dessa participação, cria-se uma esfera de debates a fim de legitimar os participantes com seus divergentes pontos de vista e, assim, retira o Estado da centralidade das decisões²⁵⁴. A partir da redemocratização em 1988, a *Constituição Cidadã* reconheceu “a legitimidade²⁵⁵ das organizações sociais para a representação de interesses coletivos, institucionalizando a participação nas políticas sociais²⁵⁶.” De fato, ocorre uma mudança no paradigma da política social, pois adota-se o viés mais universalista de redistributivo colocando na pauta os direitos sociais²⁵⁷.

A descentralização política enseja uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade, principalmente na esfera municipal. Pois houve “a abertura de canais que incorporam diferentes seguimentos sociais e à ampliação dos interesses dos representados no âmbito das cidades.²⁵⁸” Na visão do autor Mauro Santos, o ideário municipalista apregoado pela *Carta Cidadã* contribuiu para maior “autonomia dos municípios, abertura e ampliação de espaços de participação social na gestão de políticas públicas²⁵⁹.”

O *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001), em consonância com o viés democrático da *Constituição de 88*, no seu artigo 2º aduz:

[...]art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes

²⁵³MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS: planejamento urbano no Brasil**. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021. p.168.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ **Art.204, II** ‘participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.’

²⁵⁶ SANTOS, Mauro do Rego dos. CONSELHOS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO CÍVICANA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO DA METRÓPOLE FLUMINENSE. **Caderno MetrÓpole** n. 7, p. 79-112, ano 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261> Acesso em:12 out 2021.p.104.

²⁵⁷ SANTOS, Mauro do Rego dos. CONSELHOS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO CÍVICANA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO DA METRÓPOLE FLUMINENSE. **Caderno MetrÓpole** n. 7, p. 79-112, ano 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261> Acesso em:12 out 2021.p.104.

²⁵⁸ SANTOS, Mauro do Rego dos. CONSELHOS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO CÍVICANA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO DA METRÓPOLE FLUMINENSE. **Caderno MetrÓpole** n. 7, p. 79-112, ano 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261> Acesso em:12 out 2021. p.98.

²⁵⁹ Ibid., p.98.

gerais: **I** – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações ;**II** – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;** **III** – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;** **IV** – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;** **V** – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais[...]²⁶⁰.

Na perspectiva formalista, o rol legislativo, sobre o planejamento urbano, prenuncia a participação ativa da população como condição essencial para efetivação democrática do planejamento e gestão urbana. No entanto, Maricato aponta que precisamos ir para além da legislação, pois há necessidade de se combater o “analfabetismo urbanístico”, isto é: “a ignorância predominante sobre a realidade, em especial, a realidade do ambiente construído.”²⁶¹

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente estudo, verifica-se que o Brasil possui um amplo rol legislativo que fundamenta e garante o direito à moradia/habitação e o direito de acesso à cidade. Por certo, não é a falta de aparato legal que gera o problema de acesso à moradia urbana, mas sim, a falta de políticas públicas democráticas e comprometidas com a realidade social concreta.²⁶²

A análise conjuntural das relações do movimento histórico nos mostra que a República já nasce segregada e descolada do ideal democrático, pois os 300 anos de escravidão, a privatização da terra (1850) e a emergência do trabalho livre (1888) foram marcas decisivas na

²⁶⁰ **Artigo 2 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11148940/artigo-2-da-lei-n-10257-de-10-de-julho-de-2001>. Acesso em: 12 out 2021.

²⁶¹ MARICATO, Ermínia. **PARA ENTENDER A CRISE URBANA**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p.21.

²⁶² MARICATO, Ermínia. AS IDEIAS FORA DO LUGAR: PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL. In: **A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: DESMANCHANDO CONSENSOS**. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021

construção da cidadania e da estrutura social e econômica brasileira. Com efeito, a cultura de governos autoritários alicerçados através de relações clientelistas e patrimonialistas marca, de modo patológico, as relações de promiscuidade entre o público e o privado em que o Estado é utilizado como meio de satisfação de interesses particulares. E, diante desse cenário ocorre a urbanização brasileira, de modo caótico e segregacionista.

O Estado, por sua vez, nunca atuou como protagonista na consagração plena do direito à moradia/habitação. Além disso, a trajetória das políticas habitacionais no Brasil demonstra momentos de expansão e retração de investimentos e programas de habitação que nunca proporcionaram mudanças estruturais na sociedade. Tais programas não tiveram, de fato, o real compromisso de construção de moradia/habitação em prol das populações mais vulneráveis, mas sim, foram programas direcionados à financeirização e lucratividade de empresas.

A relação entre Estado e empreiteiras (público e privado) denuncia um Estado negligente e omissivo, no que tange, as condições econômicas da população. Pois a maior parte da população não tem acesso ao mercado formal de moradia/habitação, como também o acesso à moradia/habitação nunca foi equacionado²⁶³, de acordo com, a base salarial do trabalhador. A crise sanitária da Covid-19 (2020–2021), por sua vez, explicita os antagonismos de classes na realidade urbana, pois constata-se o crescente número de despejos coletivos, como também o uso da “máquina pública” para fins particulares.

No sentido de dirimir as linhas abissais em que se divide a realidade social, a *Constituição Cidadã e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)* instrumentalizam a aplicação da lei na perspectiva democrática e com função social da propriedade e da cidade. Todavia, após o “*impeachment*” de Dilma Rousseff (2016), nota-se a ascensão de políticas públicas de viés neoliberal, o que tem como consequência o desmonte dos direitos e das garantias constitucionais sociais.

Ademais, a atual legislação federal (*Lei 13.465/2017*), no que se refere a direitos sociais, apresenta-se dissociada da realidade material e afronta a *Constituição de 88* em sua essência. Pois, tal legislação extinguiu a criação das ZEIS (Zona de Especial de Interesse Social) com reconhecimento específico em lei e no Plano Diretor de cada município. A lei vigente somente

²⁶³ Na *Carta Cidadã*, **art.7º, inciso IV** aduz que a manutenção do salário-mínimo, fixado por lei, nacionalmente unificado de modo a atender às necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia. Hoje (2021) para que as famílias brasileiras tenham acesso ao **Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)** exige-se renda de mínima de R\$ 4.000,00 reais a R\$ 7.000,00 reais mensais. Além disso, tal programa acrescenta a taxa de juros de 5% ano. De fato, o PCVA é um verdadeiro **ato de inconstitucionalidade e retrocesso** diante da conjuntura atual (crise sanitária Covid-19) muitas pessoas perderam o seu emprego, há muitos despejos, e não poderia deixar de mencionar que, a base salarial atual é de R\$1.045,00 reais. Neste sentido, fica a indagação: quais famílias teriam acesso ao PCVA? Por certo, a vigente política habitacional segue na direção do favorecimento da iniciativa privada, do neoliberalismo e desmonte dos direitos sociais garantidos na *Constituição de 88*.

faz menção a criação do REUB (Regularização Fundiária Urbana) com aprovação do município, desse modo, ocorre uma deslegitimação a função social da propriedade, como também a precarização do direito de posse. Há, portanto, um verdadeiro retrocesso na legislação e afronta ao artigo 182 da CF/88, prejudicando, assim, os estratos sociais mais pobres. A legislação atual é o lastro das relações construídas a partir das dinâmicas de exploração.

São muitos os passos para sanar o déficit de moradias/habitações. O primeiro deles é estimular a desconstrução ideológica do conceito de cidade por meio da disseminação de informações e conhecimentos sobre os graus de desigualdades e segregação espacial e, assim, despertar na população a consciência sobre a cidade real.²⁶⁴ Por certo, combater o analfabetismo urbano exige pensamento crítico, engajamento e comprometimento de todas as esferas da sociedade.

A segundo passo é desatar o “*nó da terra*”²⁶⁵, isto é, a regularização fundiária urbana para além das esferas legislativas. Pois a regularização retira as moradias estabelecidas em conglomerados indignos, como também traz às populações pertencentes a esse cenário as vantagens sociais, jurídicas e econômicas, de modo a proporcionar qualidade de vida digna.²⁶⁶ Pensar uma intervenção democrática que garanta o direito de acesso à cidade para todos está relacionado à questão moradia/habitação **digna**.

Por fim, vale ressaltar que, a fim de dirimir as dicotomias entre as leis e a realidade material e social posta, a consagração do direito à moradia/habitação deve se realizar por meio da implementação de políticas públicas desenvolvidas a partir da participação da população e com base nos indicadores sociais.

²⁶⁴ MARICATO, Ermínia. AS IDEIAS FORA DO LUGAR: PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL. *In: A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: DESMANCHANDO CONSENSOS*. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021

²⁶⁵ Expressão utilizada por Ermínia Maricato.

²⁶⁶ OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **DIREITO À MORADIA SOBRE AS ÁREAS OCUPADAS**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2017. [E-Book].

REFERÊNCIAS

ADPF (Arguição de Descumprimento Preceito Fundamental) 828 MC/DF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-suspende-meses-desocupacoes-areas.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 5.883. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/arquitetos-questionam-stf-lei.pdf> Acesso em: 02 dez.2021.

ANDRADE, Liza Maria Souza de; COSTA, Ártemis Sandra Borges Nunes. A PROBLEMÁTICA DA NOVA LEI PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA: O CASO DA OCUPAÇÃO DOROTHY STANG. **III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS- URBFAVELAS-SALVADOR-BA-BRASIL.**2018.

Disponível em:

<https://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-348-143-20180630225422.pdf> Acesso em: 17 ago. 2021.

ANDREOLI, Marcelo Caetano; BENETTI, Paulo; PECLY, Maria Lúcia. **QUALIDADE DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM TRÊS ESCALAS:** análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Books. UFRJ.PROURB, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO NO BRASIL:** crônica de um sucesso imprevisto. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O DIREITO CONSTITUCIONAL E A EFETIVIDADE DE SUAS NORMAS:** limites e possibilidades da constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BENETTI, Pablo. **HABITAÇÃO SOCIAL E CIDADE:** DESAFIOS PARA O ENSINO DE PROJETO. 1º ed. Rio de Janeiro: Rio Book's,2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA:** REFEREDO, PLEBICITO E INICIATIVA POPULAR. 1º ed. São Paulo: Editora Ática S.A.,1991.

BONDUKI, Nabil. **ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES. *In:* **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO:** MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS. 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BRASIL. [Constituição 1988] **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988, Brasília/DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania No Brasil:** o longo caminho. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CARVALHO, Rachel; MISCALI, Sandra Rangel de Souza. CIDADES POLARIZADAS E CIDADANIAS FRAGMENTADAS: REPENSANDO A PARTICIPAÇÃO E OPORTUNIDADES POLÍTICAS NOS ESPAÇOS URBANOS. **SYNTHESIS**, Cadernos do Centro de Ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 41-48, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/55911>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CHRISTILLINO, Luís Cristiano. A LEI DE TERRAS E A TRANSIÇÃO AO CAPITALISMO NO BRASIL XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade. Usos do passado. **XII Encontro Regional de História**, 2006. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.snh2011.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Cristiano%20Luis%20Christillino.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

CORTINA, Adela. **CIDADÃOS DO MUNDO PARA UMA TEORIA DA CIDADANIA.** Tradução: Silvana Cobucci Leite. 1º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

DADOS RECENTES DO OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES REFORÇAM A URGÊNCIA DE SUSPENDER DESPEJOS E REMOÇÕES NA PANDEMIA. 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/dados-recentes-do-observatorio-de-remocoes-reforcam-a-urgencia-de-suspe>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A LEI DE TERRAS (1850) E A ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO CAPITALISMO E FORÇA DE TRABALHONO BRASIL DO SÉCULO XIX. **Revista de História**, São Paulo, n. 120, p. 153-162, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162> Acesso em: 11 maio 2021.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. **Risco. Revista de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo.** IAU- USP, v.18, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970> Acesso em: 19 ago. 2021.

HARVEY, David. **A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO.** Tradução: Carlos Salak. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HEGEL, G. W. F. **FILOSOFIA DO DIREITO DE G.W.F. HEGEL.** 1º ed. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021. [E-Book].

HOFF, Tuize Silva Rovere. SOUZA, Mariana Barbosa de. O GOVERNO TEMER E A VOLTA DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023> . Acesso em: 4 set. 2021.

HOLSTON, James. **CIDADANIA INSURGENTE**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. MERCADO DE TRABALHO CONJUNTURA E ANÁLISE. Ano 27, mar. 2021. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/210415_bmt%2071_economia_solidaria_a2.pdf. Acesso em: 1 ago. 2021. passim.

LÈFÉBVRE, Henri. **O DIREITO À CIDADE.** Tradução: Rubens Eduardo Farias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. Disponível:

https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

LEI DO VENTRE LIVRE. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496715/Lei do Ventre Livre - 1871.pdf?sequence=1&isAll-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496715/Lei%20do%20Ventre%20Livre%20-1871.pdf?sequence=1&isAll-) Acesso em: 10 maio 2021.

LEI DOS SEXAGENÁRIOS. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei dos Sexagenários completa 130-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516121/2015-08-31_Lei%20dos%20Sexagen%C3%A1rios%20completa%20130-) Acesso em: 9 maio 2021.

LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: maio de 2020.

LEI Nº 11.977/2009. Artigo 46º. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

LEI Nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

LOCKE, John. **SEGUNDO TRATADO DO GOVERNO CIVIL.** Tradução: Magda Lopes e Marisa Lopes da Costa. 1º ed. São Paulo: Editora Vozes, 1991. Disponível em:

http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf Acesso em: 11 jul. 2021.

MARICATO, Ermínia. **AS IDEIAS FORA DO LUGAR E LUGAR FORA DAS IDEIAS:**

planejamento urbano no Brasil. *In: A cidade do pensamento único*: desmanchando

consensos. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: [https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-](https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf)

MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf.

Acesso em: 21 set. 2021.

MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES ALTERNATIVAS PARA CRISE URBANA.**

7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O NÓ DA TERRA. Revista Piauí.** Ed. 21. Disponível em:

<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MARICATO, Ermínia. OS CORTES NO MINHA CASA MINHA VIDA VÃO ESTIMULAR A PRECARIZAÇÃO DO MORADIA. **Revista Carta Capital**, 2 ago. 2016. Disponível em: <https://www.cauabr.gov.br/cortes-no-minha-casa-minha-vida-vao-estimular-precarizacao-da-moradia/> Acesso em: 13 out. 2021.

MARICATO, Ermínia. **PARA ENTENDER A CRISE URBANA**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.

MARSHALL, T. H. **CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E STATUS**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%20T. H. Cidadania-Classe-Social-e](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e). Acesso em: 7 jul. 2021.

MARTINEZ, Vinício C. ESTADO MODERNO OU ESTADO DIREITO DE CAPITALISTA. **Estudos de Sociologia**, v. 11, n. 21, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106841>. Acesso em: 20 maio 2021.

MARX, Karl. **MANUSCRITOS ECONÔMICOS-FILOSÓFICOS**. Tradução: Jesus Ranieri. 4º ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

NOVELLI, Pedro Geraldo Aparecido. O ESTADO COMO VERDADE DA SOCIEDADE CIVIL- BURGUESA. **Veritas**, v. 55, n. 3, p. 9-28, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114772>. Acesso em: 20 maio 2021.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **DIREITO À MORADIA SOBRE AS ÁREAS OCUPADAS**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2017. [E-Book].

PINHEIRO, Jair. APONTAMENTOS PARA UMA CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO. **Lutas Sociais**, v. 28, n. 1, p. 147-160, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115374>. Acesso em: 20 maio 2021.

RODRIGUES, Rute Imanishi. CIDADANIA E HABITAÇÃO SOCIAL. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, jun. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10645/1/bapi_29_cidadania_habitacao.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

RODRIGUES, Ruth Iamanishi. A COVID-19, A FALTA DE ÁGUA NAS FAVELAS E O DREITO À MORADIA NO BRASIL. **Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**, n. 39, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10109> Acesso em: ago. 2020.

ROLNIK, Raquel. **GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA NA ERA DAS FINANÇAS**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. **PARA ALÉM DA LEI: LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E CIDADANIA (SÃO PAULO 1886-1936)**. Disponível em:

<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf> Acesso em: 18 ago. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **DO CONTRATO SOCIAL, ENSAIO SOBRE A ORIGEM DAS LINGUAS, DISCURSO SOBRE AS CIÊNCIAS E AS ARTES, DISCURSO SOBRE A ORIGEM E OS FUNDAMENTOS DA DESIGALDADES ENTRE OS HOMENS.** Tradução: Lourdes dos Santos Machado 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SADEK, Maria Tereza Aina. **JUSTIÇA E DIREITOS: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE.** In: **CIDADANIA UM PROJETO DE EM CONSTRUÇÃO: MINORIAS, JUSTIÇA E DIREITOS.** 1º ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SANTOS, Marcos André Couto. A EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS (as normas programáticas e a crise constitucional). **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/602>. Acesso em: 18 set. 2021.

SANTOS, Mauro do Rego dos. CONSELHOS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO CÍVICA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO DA METRÓPOLE FLUMINENSE. **Caderno Metrópole**, n. 7, p. 79-112, ano 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261>. Acesso: 12 out. 2021.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil.** 1º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

SCHWARCZ, Lília, M.; STARLING, Heloísa, M. **BARSIL: UMA BIOGRAFIA.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, José Afonso. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO.** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/37058652/Curso_de_Direito_Constitucional_Positivo_Jose_Afonso_da_Silva. Acesso em: 31 ago. 2021.

SMITH, Adam. **Riqueza das nações.** Investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.

SMITH, Roberto. **A Propriedade da Terra e Transição:** estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Editora brasiliense, 1990. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1969959/mod_resource/content/0/6%20Propriedade%20de%20Terra%20e%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20Capitalismo.pdf Acesso em: 4 maio 2021.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **DIREITO À MORADIA E DE HABITAÇÃO:** análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

STUTCHKA, Pior. *Direito de classe e revolução socialista*. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL(STF)-Agravo de Instrumento: AI 799803-RJ. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal STF - AGRAVO DE INSTRUMENTO : AI 799803 RJ \(jusbrasil.com.br\)](https://jusbrasil.com.br). Acesso em: 03 out. 2021

TUCÍDEDES, **História da Guerra do Peloponeso**, São Paulo: Martins Fontes, 1991.

TV UNESP. **Primeiras Aulas/Nabil Bonduki**, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eLPO85OHn0Y&t=2108s> Acesso em: 25 ago. 2021.

VIANA, Rui Geraldo de Camargo. O DIREITO À MORADIA. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487> Acesso em: 18 jun. 2021.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. DILEMAS DO PLANO DIRETOR. *In*: Fundação Prefeito Faria de Lima-CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas, p. 237-247, ano 1999. p.238. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%25c3%25a7a1.pdf: Acesso em: 4 out 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Primeiras Aulas/Flávio Villaça**. Tv Unesp. Youtube, 2 nov. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=96tJQ0I3QDA>. Acesso em: 2 out. 2021.

VOTO DO DESEMBARGADOR RELATOR URBANO RUIZ. Apelação nº 0616569-87.2008.8.26.0053. Tribunal de São Paulo. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116318206/apelacao-apl-6165698720088260053-sp-0616569-8720088260053/inteiro-teor-11631> Acesso em: 29 jul. 2021. passim.