



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LETÍCIA VELOSO MARTINELI

**A QUEM SERVE O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO?
UM DEBATE ACERCA DA RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

UBERLÂNDIA
2020

LETÍCIA VELOSO MARTINELI

**A QUEM SERVE O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO?
UM DEBATE ACERCA DA RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Maria Zaia Borges

UBERLÂNDIA

2020

LETÍCIA VELOSO MARTINELI

A QUEM SERVE O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO?
UM DEBATE ACERCA DA RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
“Professor Jacy de Assis” da
Universidade Federal de Uberlândia,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Uberlândia, 22 de setembro de 2020.

Profa. Dra. Rosa Maria Zaia Borges
Orientadora
Universidade Federal de Uberlândia

Profa. Dra. Sheilla Borges Dourado
Examinadora
Universidade Federal de Uberlândia

Profa. Dra. Daniela de Melo Crosara
Examinadora
Universidade Federal de Uberlândia

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo discutir o direito à moradia e suas interfaces com os processos de apropriação capitalista do espaço e modelos de urbanização no Brasil, para além de uma visão normativa pura. Nesse sentido, são feitas explanações acerca do desenvolvimento das cidades brasileiras, desde o período colonial até a atualidade, com ênfase na íntima relação entre as normativas jurídicas e as necessidades econômicas de cada momento histórico, bem como na consolidação da segregação socioespacial, a partir do paradigma da cidade mercantilizada. Em sequência, opera-se a contextualização e análise crítica dos principais pontos que norteiam o regime jurídico do direito à moradia no plano internacional e no ordenamento jurídico pátrio, com destaque para as garantias constitucionalmente previstas e para o Estatuto da Cidade. Depois, esclarece-se como a seletividade jurídica se perfaz no meio urbano e identifica-se alguns dos impactos sociais decorrentes disto, responsáveis pelo reforço das mazelas urbanas e cisão da cidade. Por fim, pauta-se o impacto do dogma da propriedade privada na instrumentalização do direito em prol dos interesses econômicos, suscitando provocações sobre mudanças estruturais que precisam ser realizadas no Direito.

Palavras-chave: Urbanização brasileira. Direito à moradia. Seletividade jurídica.

ABSTRACT

The present work aims to discuss the right to housing in its interfaces with the process of capitalist appropriation of the space and urbanization models in Brazil, beyond a purely legal view. In this sense, explanations are made about the development of Brazilian cities, from the colonial period to the present, with an emphasis on the intimate relationship between legal regulations and the economic needs of each historical moment, as well as the consolidation of social-spatial segregation, starting from the paradigm of the commodified city. As a result, the contextualization and critical analysis of the main points that guide the legal regime of the right to housing at the international level and in the national legal system are carried out, highlighting the constitutionally provided guarantees and the City Statute. After that, it clarifies how the legal selectivity is performed in the urban environment and identifies some of the social impacts resulting from this, responsible for the reinforcement of urban ailments and the splitting of the city. Finally, the impact of the private property dogma is associated with the instrumentalization of the law in favor of the economic sectors, emerging provocations about necessary changes that need to be carried out in the Law.

Keywords: Brazilian urbanization. Right to housing. Legal selectivity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 CIDADE EM FOCO: URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E PLANEJAMENTO URBANO.....	9
2.1 Cidade sitiada: apropriação capitalista do espaço e produção das desigualdades	9
2.2 Cidade para poucos: compreendendo a dinâmica da urbanização e do planejamento urbano brasileiro	14
3 A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO “DIREITO À MORADIA” E UMA ANÁLISE DA NOVA ORDEM URBANÍSTICA, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88 E DO ESTATUTO DA CIDADE.....	22
3.1 O desenvolvimento do Direito à moradia no plano internacional e Comentários Gerais Nº 4 e 7 sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados	22
3.2 A nova ordem urbanística brasileira e o direito à moradia adequada	29
4 A DINÂMICA DA ILEGALIDADE DA OCUPAÇÕES, INTERPELADA PELO DIREITO, E AS CONSEQUÊNCIAS DA TRANSITORIEDADE PERMANENTE	36
4.1 A funcionalidade das ocupações urbanas e a seletividade jurídica.....	36
4.2 A espoliação urbana e a subcidadania.....	41
5 SERÁ POSSÍVEL TRANSPOR O SUCATEAMENTO DO DIREITO À MORADIA?	47
5.1 A instrumentalização da legalidade, o fetichismo da positivação e o dogma da propriedade privada.....	47
5.2 Por uma transformação do Direito: algumas provocações	53
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

No debate sobre a íntima relação entre o pensamento jurídico e as forças econômicas que conformam a sociedade, um olhar crítico sobre as cidades brasileiras e seu processo histórico de constituição se mostra um campo fértil. Ao tomá-las como referência, é possível desnudar questões estruturais que geram a criação, a perpetuação e a manutenção de mazelas sociais urbanas.

No paradigma da cidade mercantilizada, instrumentos jurídicos são alinhados à política de desenvolvimento da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, a análise aqui desenvolvida se mostra relevante ao propor entender as diferentes disputas historicamente arraigadas no espaço urbano brasileiro em paralelo com o papel desempenhado pelas normas.

A carência histórica de planos urbanos e ações públicas entrosadas e incisivas permitiu a flexibilização e relativização de certos parâmetros jurídico-urbanísticos, a depender do sujeito a que se destina e a discriminação de vidas humanas a partir do local que ocupam. A cidade emerge, desta maneira, como território de disputa entre as representações materiais e imateriais do capitalismo e o reconhecimento e garantia de direitos.

Nesse diapasão, destaca-se o direito à moradia, que facilmente se converte em discurso vazio quando seus conteúdos se curvam a fatores econômicos e políticos, levando a cisão entre a esfera formal e material de garantia deste direito. A crítica que aqui se empreende, portanto, transpõe uma visão restrita à positivação de normas, afinal o direito à moradia e a função social da propriedade estão previstos.

Procura-se compreender, de fato, quais os elementos distorcem a efetividade e consecução do direito à moradia. Para tanto, é necessário retirar o véu metafísico que encobre Direito e aproximá-lo da realidade, das relações e tensões sociais. Assim, será possível interpretar sua função social à luz da justificativa histórica que corresponde, em nível cognitivo, a alguma relação real no mundo da correlação de forças e compreender de forma profunda e sistêmica a situação de vulnerabilidade das populações periféricas nas cidades brasileiras.

Há, desta forma, um interesse em apresentar análise multidisciplinar, conjugando-se estudos acerca dos direitos humanos e fundamentais, direito urbanístico, direito internacional e filosofia jurídica, para imergir, de forma crítica, na

questão político-jurídica no meio urbano, em conexão com o direito à moradia. Para tanto, algumas perguntas balizam a linha argumentativa tratada no trabalho: 1) Como se opera a apropriação capitalista do espaço e a produção das desigualdades, no processo da urbanização brasileira? 2) Como o direito à moradia e a nova ordem urbanística se propõe a lidar com a realidade brasileira? 3) Como opera a seletividade na aplicação das leis urbanas brasileira e quais suas consequências? 4) O que impede a efetivação do direito à moradia?

A fim de sanar tais questionamentos foi utilizado o método histórico-dialético. Tal escolha se assenta na possibilidade de se obter bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, posto que evidencia que os fatos sociais não podem ser apreendidos se isoladamente considerados, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais.

Nesse sentido, considera-se que as estruturas sociais se relacionam de forma íntima e são evidentes as contradições inerentes a cada fenômeno, que precisam ser conhecidas em todos os seus aspectos, relações e conexões. Assim, opera-se uma investigação dos acontecimentos passados para a compreensão da sua influência no panorama fático atual e, sob a forma do estudo e pesquisa, busca-se uma construção social do conhecimento, sob um viés crítico. Para tanto, valeu-se da pesquisa bibliográfica, junto à comunidade acadêmica e instituições públicas internas e externas.

O trabalho foi dividido em quatro partes. A primeira parte do trabalho foi conformado a fim de destrinchar como se opera a apropriação capitalista do espaço em diferentes momentos históricos e como o espaço urbano vai se alterando conforme se curva às necessidades e anseios da mercadoria, até que ele próprio se converte em uma. Além disso, os pormenores acerca da urbanização brasileira também são pautados, fazendo-se um contraponto entre as políticas e as leis adotadas nos diferentes momentos históricos, conforme as demandas do capital vão se alterando, para uma maior clareza de como a segregação urbana vai se concretizando.

Na segunda parte, é analisado como se constrói, no plano internacional, a noção de direito à moradia, a partir dos Comentários Gerais nº 4 e 7, tratados ratificados pelo Brasil e demais documentos internacionais relevantes sobre a temática. Depois, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade são

analisados enquanto instrumentos com potencial de alterar a ordem urbanística brasileira, ressaltando suas inovações e dificuldades.

Depois, mostra-se como a seletividade jurídica opera no meio urbano, conjugando-se as informações trabalhadas nos capítulos antecedentes. Busca-se destacar como a legislação urbana, enquanto delimitadora das fronteiras de poder, corrobora a cisão da cidade, a espacialidade da categorização dos cidadãos e a criminalização da pobreza.

Na última parte, procura-se compreender que o deturpa a coerência e efetivação do direito à moradia no Brasil, pautando-se a instrumentalização das normativas urbanas para a consecução dos interesses econômicos hegemônicos, a partir do dogma da propriedade privada, imperante no ordenamento brasileiro. Por último, faz-se algumas provocações acerca de transformações estruturais que precisam ser observadas no âmbito do direito, a fim de que sirva às comunidades e à vida.

2 CIDADE EM FOCO: URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E PLANEJAMENTO URBANO

2.1 Cidade sitiada: apropriação capitalista do espaço e produção das desigualdades

O enfoque no arcabouço da cidade releva uma complexidade que transcende o caos aparente. À evidência das mazelas e tensões sociais, o meio urbano se manifesta enquanto um organismo dinâmico e destaca as relações de poder em preponderância. Ao se firmar como condição precípua para a reprodução do capital, consiste, ainda, em fruto desta relação. Nesse sentido, a produção do espaço se perfaz enquanto pressuposto, meio e produto da realização do ciclo do capital (CARLOS, 2015). Carlos (1994, p. 14), aponta que

Na discussão do espaço como produto social e histórico se faz necessário articular dois processos: o de produção e o de reprodução. Enquanto o primeiro se refere ao processo específico, o segundo considera a acumulação do capital através da sua reprodução, permitindo apreender a divisão do trabalho em seu movimento. A perspectiva da reprodução coloca a possibilidade de compreensão do geral.

David Harvey (2011), ao analisar a produção capitalista do espaço, por intermédio da teoria marxista, aponta a acumulação do capital como seu cerne existencial, de modo que, para sua garantia, submete o meio a constantes transformações, eivadas de contradições, inerentes à sua essência. A acumulação do capital demanda, invariavelmente, mão de obra excedente, meios de produção e infraestrutura suficientes que permitam a ampliação da produção, a medida que o capital é reinvestido e, por fim, um mercado para consumir as mercadorias produzidas.

A reunião da produção nos centros urbanos atende a um notório interesse do capital: a compensação entre o tempo e o espaço. Isso influencia diretamente no valor da mercadoria e das matérias primas, assegura o alcance de mercados afastados e oportunidades para que novas mãos-de-obra sejam empregadas. Outrossim, garante o implemento de inovações tecnológicas e estruturais para sustentar esta marcha, aumentar a velocidade de circulação e, conseqüentemente, reduzir tempo de giro¹ do capital (HARVEY, 2011).

¹ O tempo de giro (tempo de produção mais tempo de circulação) interfere de forma inversamente proporcional no rendimento anual da mais-valia. Assim, o comércio a longa distância, no qual se inclui o comércio exterior, prolonga o tempo de giro e a “falta de continuidade no emprego do capital” (HARVEY, 2011, 50-51).

No entanto, é pertinente apontar, ainda em conformidade com Harvey (2011), que cada um destes elementos se apresenta enquanto potenciais geradores de crises. As rupturas são essenciais para a renovação da conjuntura de acumulação e a expansão da capacidade produtiva. O autor elucida que “o capitalismo, em um determinado momento, constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, apenas para ter de destruí-la, geralmente durante uma crise, em um momento subsequente.” (HARVEY, 2011, p. 54).

A crise do setor industrial, por exemplo, permitiu a metamorfose no sentido outorgado ao uso do espaço que, ao ser incorporado ao processo de acumulação e mercantilizado, não escapou a esta lógica. Se, inicialmente, a cidade é o lócus estratégico e favorável à realização do lucro, enquanto um suporte à concretização do ciclo do capital, em um segundo momento, é engolida pelo capital financeiro, mediante a sobreposição do valor de troca ao valor de uso do solo urbano. De acordo com Carlos (1994, p. 85)

O uso do solo urbano é disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esse pleito será, por sua vez, orientado pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. Tal articulação se expressará na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana.

As renovações ditadas pela necessidade de expansão e subordinação de diferentes nichos aos ditames do capital, levou a emergência de um novo panorama, com a aplicação do fluxo de investimento antes direcionado ao setor industrial para o setor imobiliário.

Nesse sentido, estabelece-se um movimento de passagem da predominância/presença do capital industrial – produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo) – à preponderância do capital financeiro – que produz o espaço como condição de sua realização. (CARLOS, 2015, p. 26).

Sob a égide do capital financeiro, o consumo do espaço esvazia a habitação do seu sentido de bem social e a converte em mercadoria e ativa, inserindo-a no mercado financeiro globalizado. A ideologia da casa própria atrelada a “socialização do crédito”, a “inclusão” de consumidores de média e baixa renda na cadeia

financeira e a sujeição do setor habitacional às finanças globais, inauguraram nova etapa da acumulação de capital (ROLNIK, 2019, p. 27).

O processo de financeirização do solo conecta-se, desta forma, invariavelmente, ao influxo de rupturas e reinterpretações dos sentidos, usos e valores dos papéis representativos da riqueza na sociedade (BRAGA, 1997, p. 196). Com isso, o espaço adquiriu um formato inédito ao se constituir “primeiro como condição de produção, depois como força produtiva e, finalmente, como mercadoria reproduzível, o que abriu perspectiva para um novo ciclo de acumulação. ” (CARLOS, 2015, p. 26). Lefebvre (1999, p. 142), destaca que o capitalismo

Encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras [...], na compra e venda do espaço. [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção de mais valia; ela visa a uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de formação de decisão.

Importante consignar que estas mudanças perpetradas nas formas, estruturas e funções dos lugares no meio urbano, alteram, essencialmente, o uso e acesso à cidade pelos cidadãos, para além do âmbito de produção, uma vez que conforma, também, a vida corriqueira. A articulação dialética dos níveis político, econômico, jurídico e social, em decorrência da necessidade de continuidade da produção, organiza de forma hierárquica e funcionalizada os lugares na divisão sócio espacial do trabalho e redefine, com isso, a prática socioespacial (CARLOS, 2015, p. 45-48).

A apropriação dos bens coletivamente produzidos e sua agregação ao valor de troca das propriedades privadas, leva a valorização de localidades específicas em detrimento de outras. Conforme aponta Villaça (1998), o preço atribuído à terra urbana conjuga dois valores. O primeiro traduz o valor dos fatores que constituem o espaço urbano, como ruas, praças, infraestrutura, edifícios. Já o segundo, consiste no valor proveniente da localização, em referência ao todo.

Quando isso se conecta às rigorosas legislações urbanísticas que determinam as condições para utilização do solo, tem-se a distribuição espacial da população em decorrência de suas condições econômicas de arcarem com tais exigências. As periferias, cada vez mais infladas, são consequência direta destas

relações assimétricas de poder observadas na cidade, ditadas pelas forças econômicas e legitimadas pelo Direito.

A chave da eficácia em demarcar um território social preciso reside evidentemente no preço. Lotes grandes, grandes recuos, nenhuma coabitação é fórmula para quem pode pagar. A lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente um certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis. (ROLNIK, 1997, p. 47).

A urbanização oriunda da industrialização permite a expansão da mancha urbana e se reproduz pela ocupação dos espaços vazios e verticalização das antigas construções (CARLOS, 2015, p. 52). Contudo, sob a hegemonia do capital financeiro, os locais apropriados com base na informalidade são passíveis de reivindicação a qualquer tempo pelo capital imobiliário-financeiro, enquanto garantias para novos investimentos dos ativos (ROLNIK, 2019, p. 166).

Assim, a desobediência dos padrões urbanísticos garante a rentabilidade da irregularidade. A funcionalidade do modelo de autoconstrução institui um mercado de terras paralelo e fora dos padrões. Os locais são percebidos enquanto reservas que, oportunamente, podem favorecer a movimentação do capital financeiro-especulativo.

Isso pode se dar pelos processos de expulsão e realocação dessas pessoas. Mas também, pela promessa de acesso aos serviços básicos e posterior implemento dos mesmos em áreas desvalorizadas e de grande densidade popular, que endossam a alta lucratividade das forças modeladoras da cidade (ROLNIK, 2019, p. 187).

Instaura-se um contrassenso entre a função social da cidade e suas transformações, a partir dos interesses do capital e do reforço da hierarquia dos lugares. Os direitos fundamentais se obscurecem nesse processo ao encontrarem grande dificuldade de priorizar a dignidade da pessoa humana e concretizar o direito à moradia adequada.

O sistema, dessa forma, cria e perpetua suas próprias mazelas. Sucateia, deliberadamente, a possibilidade acesso à moradia e habitação digna. Mantém, propositalmente e em nome de uma lógica excludente e cruel, vidas convertidas em inconveniências, tratadas como entraves ao progresso. As favelas, ocupações, assentamentos e bairros periféricos se resumem à cidade ilegal, sitiada pelas

incongruências entre o direito à moradia e o direito à cidade, desurbanizada, mas dependente desta.

No âmbito da apropriação capitalista do espaço e da produção de desigualdades, as abrangências e limitações do conceito de habitação também precisam ser questionados para além da ideia do fornecimento de uma casa. Isso porque, conforme Lefebvre (2008, p. 26), “[...] não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível, pelo menor custo possível”.

Ao se pautar por esse menor custo possível, tem-se a extrapolação do sentido puramente econômico. Ele engloba a realocação deste contingente populacional em áreas que não entrem a reprodução capitalista do espaço. O panorama não se altera significativamente, já que os programas de subsídios para obtenção da casa própria não são inclusivos e, adversamente, tornam a segregação institucionalizada. Assim, conforme Lefebvre (2008, p. 97), “dissimula aquilo que encobre: as estratégias”.

As unidades financiadas se furtam das áreas centrais. Raquel Rolnik (2019, p. 366) destaca, a título de exemplificação, que no Rio de Janeiro trata-se da “[...] operação que, ao mesmo tempo, desloca moradores da frente de expansão do complexo imobiliário-financeiro e constitui um mercado de consumo cativo do produto casa própria, de baixa qualidade, em bairros precários”.

A partir de um modelo de urbanização produzido e apropriado pelos preceitos capitalistas, cria-se uma realidade marcada pela multiplicação da população urbana, escassez de oferta à terra, amplas restrições legislativas e novas lógicas para a localização dos centros comerciais. O resultado disso é a aglutinação da população mais pobre em áreas carentes de infraestrutura e, de modo geral, marcadas pela irregularidade no que diz respeito a propriedade da terra (PEREIRA, 2004, p. 78).

O espaço urbano, dessa forma, é produto e produtor de sentido, conforme afirma Lefebvre (2001). Isso porque, se de um lado é condição para os ciclos do capital, por outro, é amplamente configurado conforme suas necessidades, a partir de uma construção material e simbólica do espaço, ditadas pelas forças econômicas em vigência. Desta forma, se apresenta como um produto social (LEFEBVRE, 2008, p. 26).

Para que isso se articule, de forma a favorecer o mercado, faz-se necessário a conjugação não só de uma forma de organização específica das relações sociais, mas também de um aparato ideológico previsto em leis que garanta a manutenção dos interesses econômicos em prevalência. Para uma análise assertiva desses elementos, faz-se primordial, entender como toda essa dinâmica se articulou na constituição do espaço urbano no Brasil.

2.2 Cidade para poucos: compreendendo a dinâmica da urbanização e do planejamento urbano brasileiro

A urbanização brasileira consiste em um fenômeno relativamente recente e que foi se consolidando a partir da segunda metade do século XIX. Entre os motivos que impulsionam sua ocorrência destacam-se a industrialização tardia, a modernização das atividades agrícolas, a migração de grande contingente populacional para as cidades, o aumento do poder aquisitivo de parte da população -beneficiada pelo capital financeiro-, a inovação tecnológica e o aumento da produção dos bens de consumo, para atender as necessidades da vida urbana.

O gérmen desse processo remete ao período colonial, com o surgimento dos primeiros centros urbanos. Eram observados, no século XVI, ao longo do litoral nordestino e em decorrência da produção de açúcar. Depois, nos séculos XVII e XVIII, a partir da descoberta do ouro, com o desenvolvimento de diferentes núcleos no interior do território e, ainda, no século XIX, com a produção cafeeira, em conexão com o processo de industrialização. É nesse último período que se observa um aumento exponencial da população urbana. Conforme Santos (1986, p. 2)

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da velha república, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos [...] não aconteceu nada disso, é claro, e aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.

As intervenções urbanísticas nas cidades brasileiras se deram de forma tardia, sendo observadas somente no final do século XIX e início do século XX. Retomando a classificação proposta por Villaça (1999, p. 169-243), é possível apresentar cinco fases distintas ao se pautar a conformação das cidades brasileiras.

No período compreendido entre 1875 até 1930, os planos para o meio urbano tinham o objetivo de embelezamento das cidades, com base na tradição europeia. Isso, invariavelmente, incluiu a ampliação das ruas e a remoção das populações de baixa renda para áreas distantes do centro, onde comumente se concentravam as intervenções. Whitskaer (2005) aponta que

A população pobre foi sistematicamente expulsa dos cortiços e dos morros centrais, deslocando-se invariavelmente para locais distantes – menos valorizados – ou mesmo para outros morros. Tais planos urbanísticos, que ficaram conhecidos como de Melhoramento e Embelezamento, repetiram [...] em muitas outras cidades brasileiras.

Além disso, é importante apontar que tais ímpetos de remoção em nome do limpo, belo e moderno são responsáveis por desarticular relações historicamente construídas, como as ligadas à questão da moradia. Relações de vizinhança, atividades econômicas, manifestações culturais e práticas associativas são desagregadas em prol do progresso e modernidade (CFESS, 2016, p 13).

A partir da criação de novos centros urbanos supervalorizados, erigidos às custas da extirpação de moradias precárias, as cidades se tornam “produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos” (LEFEBVRE, 1969, p. 20). Com isso, a política urbana logra êxito em promover “as condições necessárias à produção da cidade espoliativa, excludente e segregativa (CRUZ, 2012, p. 572).

Em um segundo momento, de 1930 a 1965, tem-se a fase dos planos de conjuntos. Estes buscaram estabelecer diretrizes válidas para todo o território urbano, unificando o centro e os bairros. É quando são firmados os zoneamentos, a legislação sobre o uso e ocupação do solo e a articulação dos bairros com o centro a partir do sistema de transporte, preparando a cidade para a nova industrialização de 1950. Com isso, o Estado inicia um processo de investimento, buscando a implementação de infraestrutura urbana e condições espaciais mais adequadas para o desenvolvimento da indústria, pautando não só as demandas locais, mas, principalmente, a substituição de importações.

Trata-se de um momento histórico em que o populismo ganha destaque, com participação do Estado no meio econômico e social. Há uma centralização das funções políticas e decisórias, do crescimento do mercado urbano de bens e serviços e a emergência da burguesia comercial e industrial (BASSUL, 2005, p. 17).

Souza (2001) aponta que, nessa época, tem-se os primeiros impulsos estatais para lidar com a irregularidade e déficit habitacional, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAPs. Criados nos anos 30, estes, contudo, se mostraram insuficientes por instrumentalizar as carteiras prediais dos operários e funcionários públicos, apresentando um caráter restrito ao deixar as classes populares à mercê.

Importante apontar que durante o governo Vargas foi sancionada uma lei que congelava os preços dos alugueis, predominantes nesse momento. Além do objetivo supostamente social, teve o condão de desestimular o investimento na produção residencial voltada para a locação (BOTELHO, 2005).

Isso levou ao aprofundamento do problema habitacional, visto que a impossibilidade de ajuste dos preços dos alugueis aos juros e outras taxas, fez com que os proprietários rentistas despejassem os inquilinos para vender o estoque imobiliário. Conforme Botelho (2005), os loteamentos periféricos converteram-se em uma solução barata para a produção habitacional, além de auxiliarem a retenção especulativa de grandes vazios urbanos.

Se a industrialização se desenvolve de 1930 até o fim da Segunda Guerra Mundial, é a partir de 1940 que se tem o verdadeiro inchaço das cidades. Segundo Milton Santos (1993, p. 22),

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,75), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse passando a 31,24%.

Conforme Bassul, (2005, p. 18), a Segunda Guerra Mundial acelera as atividades industriais e, no pós-guerra, o setor fabril se mostra hegemônico e atribui às cidades dois grandes papéis, no desenvolvimento nacional. O primeiro, seria absorver os grandes contingentes populacionais que passam a buscar as cidades, em decorrência do desemprego, seja pela recessão econômica, seja pela crescente capitalização da atividade rural.

O segundo, seria gerar condições adequadas ao processo produtivo industrial, não apenas no sentido de infraestrutura, mas também no que tange a reprodução da força de trabalho. Não à toa, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) passa a regular as relações trabalhistas.

Importante consignar que a industrialização se iniciou na região Centro-Sul, especialmente em São Paulo. Em vez de um processo de desenvolvimento, o que se tem é uma modernização a qual para se realizar e viabilizar, precisou manter a desigualdade e a forte concentração de renda e riqueza (BASSUL, 2005, p. 18).

Em sede de política habitacional, em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular – FCP (Decreto Lei n.9.218 de 1/5/46), órgão federal, com a função exclusiva de tratar do problema habitacional. Extinta nos anos 60, a FCP não obteve sucesso e sua atuação incipiente foi responsável por notório entrave à produção de uma política habitacional consistente (SOUZA, 2001, p. 68).

De 1965 a 1971, os planos de desenvolvimento integrado passam a balizar as intervenções urbanas. Com isso, aspectos econômicos e sociais, questões metropolitanas e o planejamento para além dos municípios ganham destaque. Contudo, igualmente, é o período em que se torna evidente o descompasso entre os documentos produzidos e a realidade urbana brasileira. Foi o momento que a administração pública se debruçou nos “milagres do planejamento” e tentou impor racionalidade às ocupações urbanas.

A compreensão do planejamento urbano enquanto a solução para a desordem e inchaço, foi elaborada de forma desconexa com os motivos reais que constituíam tal panorama. Grande parte dos documentos foram produzidos de forma unilateral, sem considerar os anseios das populações diretamente interessadas, por autores a par da práxis sociocultural local (MARICATO, 2002, p. 138). À medida que era repensada a cidade e eram criadas propostas para solucionar os problemas latentes, igualmente, se conservava a exclusão das grandes periferias.

Paralelamente, o golpe de Estado de 1964 representa um marco à integração econômica do país. Será o momento de desenvolvimento da economia, visando o mercado consumidor em expansão, bem como a demanda exterior. A modernização agrícola se firma e tem-se a expansão da classe média com nuances de um consumo popular intermitente, atrelados a um sistema extensivo de créditos que serviram de impulso à expansão industrial (SANTOS, 1993, p. 36).

Nas cidades-capitais, foram injetados grandes aportes de investimentos públicos e intensificados os processos de produção imobiliária e expansão urbana. Constata-se ainda, a instalação de polos industriais para além do Sudeste brasileiro

e a formação das regiões metropolitanas. Mudanças foram efetivadas no que tange a produção de habitação e políticas públicas, igualmente.

A ampliação do modelo industrial desenvolvimentista para todo o país ocasionou a intensificação dos fluxos migratórios entre as regiões. É quando os setores capitalistas, industriais e imobiliários passam a interagir com o setor urbano, marcado com um contingente populacional maior, concentrado e diversificado (SOUZA, 2001, p. 70).

A nova política habitacional resultou na criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (Lei 4.380/64). Valendo-se de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da Poupança, converteu-se no órgão central dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento, com enfoque na aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda. A conjunção dos interesses da indústria de construção e setor financeiro tiveram papel imprescindível na conformação a política habitacional (SOUZA, 2001, p. 70).

Desta forma, enquanto para as classes de renda mais alta houve o intermédio de bancos privados, para as famílias mais pobres, as Companhias de Habitação (COHABs) -empresas públicas locais-, foram responsáveis pela produção de habitações, mas somente para aqueles com renda de 3 até 5 salários mínimos. As famílias que não possuíam a renda mínima ou comprovação de renda, foram excluídas (SOUZA, 2001, p. 70).

A atuação do BNH teve enfoque na construção de unidades, mediante os menores custos possíveis, com baixa preocupação com qualidade arquitetônica e urbanística. Percebe-se que

Embora esse seja um período de grandes investimentos e de crescimento econômico, o percentual de recursos públicos efetivamente investidos em habitação social e os baixos índices de salário mínimo impostos à maior parte da população brasileira não permitiram reverter o quadro de favelização das grandes cidades (SOUZA, 2001, p. 71).

De 1971 a 1982, o panorama se altera significativamente, com o abandono de diagnósticos muito extensos. Os planos erigidos nesse momento, apresentavam apenas diretrizes e objetivos gerais.

Até o final dos anos 70, conjuntos habitacionais de casas e apartamentos foram produzidos nas periferias. As tentativas de remoção das favelas de áreas centrais, para conjuntos habitacionais periféricos, provocaram o “retorno à favela”. Esse movimento fez com que na década de 1980, as favelas fossem encaradas

como soluções. As grandes extensões periféricas se consolidam e, a partir de 1980, passam a crescer mais que os núcleos ou municípios metropolitanos centrais (MARICATO, 2003, p. 152).

É justamente nas décadas de 1970 e 1980 que normas e padrões urbanísticos, adequados ao capital imobiliário incorporador crescem. Ademais, é quando a economia urbana será influenciada pelos setores empresariais dominantes com a aplicação de recursos pelo Estado, em grandes investimentos de interesse público (BASSUL, 2005, p. 19).

A partir disso, grandes investimentos foram feitos, por meio de financiamentos do Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH) para intervir nas áreas ocupadas e dotá-las de infraestrutura urbana básica de água e energia. Em decorrência dos altos subsídios, pela inflação e inadimplemento, o BNH foi extinto em 1986 (SOUZA, 2001, p. 70), e incorporado à Caixa Econômica Federal (CAIXA). O padrão periférico de promoção habitacional se mantém. Sobre esse período, Rolnik aponta (2019, p. 286) que

A paralisação do sistema armado pelo BNH, assim como o período de recessão e estagnação econômica dos anos 1980, representou uma retração da atividade imobiliária e do financiamento habitacional. Esse cenário só começa a mudar a partir de meados dos anos 1990, quando reformas tanto no modelo de regulação de crédito habitacional quanto na estrutura e composição do capital das empresas envolvidas no mercado imobiliário residencial passam a ser implementadas.

O processo de democratização do país permite que o planejamento urbano seja apreendido enquanto um processo político e de participação social. A Constituição Federal de 1988 reconhece os Planos Diretores como principais instrumentos de planejamento urbano e o Estatuto da Cidade (2001) firma o “direito à cidade sustentável”, elencando princípios e diretrizes a serem adotados.

Mudanças mais expressivas no que tange às habitações, serão observadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) de 1999, que possibilitou a produção de conjuntos habitacionais em áreas centrais e reformas em edifícios ociosos no centro de São Paulo. Todavia, perpetuou a lógica excludente das classes mais populares.

Importante apontar que a introdução do regime de alienação fiduciária, não prevista no Direito Civil brasileiro antes de 1997, contribuiu em larga escala para a conformação e fortalecimento do modelo imobiliário em prevalência. A impenhorabilidade dos bens de família em caso de dívidas, em se tratando de

propriedade única e utilizada para fins de moradia, representava um obstáculo ao desenvolvimento imobiliário no setor habitacional (ROLNIK, 2019, p. 288).

Contudo, a possibilidade de vendas de unidades habitacionais por meio da alienação fiduciária² permitiu a utilização de casas como garantia de operações financeiras. Tratou-se de alteração propícia ao mercado que, por outro lado, deixou os moradores vulneráveis à perda da casa, ante ao não pagamento das prestações, mesmo se tratando da única moradia familiar (ROLNIK, 2019, p. 288).

O que se perpetua desde então, no âmbito da urbanização brasileira, são cidades caóticas. Milton Santos (1993, p. 96), coloca que todas as cidades brasileiras, em diferentes graus, apresentam problemas parecidos. Questões referentes à emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação e saúde são generalizados e firmados a partir de enormes carências, provenientes da “expansão capitalista devorante dos recursos públicos”. A cidade que emerge desse processo é constituída a partir de

[...] uma ‘urbanização de risco’, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não tem ‘direito à cidade’, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerba a segregação socioespacial, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura (ALFONSIN, 2008, p.27).

A partir da eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva novas oportunidades emergem no que tange à questão urbana e habitacional. O Ministério das Cidades é criado com a função de se formular a política urbana em nível nacional. Em 2005, é criada a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação, dentro do qual o Conselho Nacional de Cidades seria responsável por “gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda” (ROLKIN, 2019, p. 295).

Como desdobramento do PNH, emerge o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), para coordenar ações públicas e privadas a fim de equacionar a questão habitacional brasileira. Em 2005, destaca-se a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), através da Lei Federal 11.124/2005, que visava integrar

² A partir desse modelo, a propriedade jurídica da unidade habitacional permanece com o credor até o pagamento total da dívida.

os três níveis de governo para tratar da questão habitacional, sendo atribuído aos municípios a função de elaborar suas próprias políticas municipais de habitação.

Em 2009, como resposta à crise imobiliária dos Estados Unidos, foi anunciado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Rolnik (2019, p. 300), pondera que as tratativas e negociações iniciais entre empresários do setor e o Ministério da Fazenda foram perpetradas sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação ou qualquer diálogo com o Conselho das Cidades, Conselho de Habitação, o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado. O cerne do programa se assenta na promoção privada de unidades habitacionais, cabendo ao poder público o mero repasse de recursos.

A construtora é quem define o projeto e o terreno e, com a aprovação junto aos órgãos competentes, vende o que for produzido para a CAIXA, se furtando, dos gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco da incidência de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. Por sua vez, a CAIXA é responsável por instituir o acesso às unidades, por meio das listas de demandas, apresentadas pelas prefeituras (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 37).

É evidente que o critério a nortear as escolhas desses agentes privados tem razão de ser na rentabilidade. As margens de lucros são obtidas a partir da padronização, produção em larga escala, rapidez na aprovação e construção e o menor custo para aquisição do terreno. Frente a rigidez de padronização imposta há uma incompatibilidade entre a moradia e o tamanho das famílias. Ademais, a grande tendência de construção em áreas afastadas e, conseqüentemente, mais baratas, forma verdadeiros bolsões de moradia popular (ROLNIK, 2019, p. 310-311).

O programa atende três faixas de renda diferentes. Se por um lado a faixa 3 se aproxima mais dos centros urbanos e do acesso à infraestrutura, as habitações construídas para a faixa 1 se distanciam dos locais privilegiados, aproximando-se das margens das cidades e da homogeneização social (ROLNIK, 2019, p. 312). Assim, ainda que o programa atenda uma população historicamente excluída das iniciativas federais, falha em possibilitar a sua inclusão à cidade e continua a reproduzir a sua manutenção nas periferias.

A urgência das demandas e pautas urbanas, é inegável. A dinâmica que rege as cidades brasileiras cerceia liames da própria condição humana daqueles que

vivem às margens. Justamente por isso, mostra-se primordial uma análise do Direito enquanto um instrumento paradoxal que, no plano retórico, busca remediar as consequências de um avanço desenfreado da dinâmica econômica sobre a esfera territorial., mas que, no plano fático, se porta de forma permissiva a partir de sua capacidade regulatória e legitimidade na definição dos ilegalismos.

3 A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO “DIREITO À MORADIA” E UMA ANÁLISE DA NOVA ORDEM URBANÍSTICA, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88 E DO ESTATUTO DA CIDADE

3.1 O desenvolvimento do Direito à moradia no plano internacional e Comentários Gerais Nº 4 e 7 sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados

O direito à moradia adequada conecta-se com as necessidades básicas do ser humano. Pressuposto para o exercício da cidadania e da dignidade, consiste em um local onde o indivíduo, para além de se proteger das ingerências externas, estabelece sua conexão com o meio e com a comunidade.

Pode ser percebido enquanto lócus para o exercício das dimensões da personalidade civil e expressão da identidade subjetiva e particular dos indivíduos. Permite, conjuntamente, a perpetuação de tradições e costumes, ao relacionar-se com a educação, saúde e lazer. Desta maneira, a conjugação com preceitos ambientais, sociais e econômicos, é essencial para se aproximar do cerne de sua correta apreensão.

Importante consignar que se trata de um direito de segunda dimensão, os quais devem ser garantidos pelo Estado. Apresenta uma faceta positiva, balizada pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social, bem como uma negativa, ligadas aos direitos da liberdade, igualdade formal e do Estado de Direito (SAMPAIO, WALDMAN. 2016, p. 62). Trata-se de um conceito pensado, inicialmente, no pós-Segunda guerra Mundial, a partir da criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, extensão da Carta da ONU.

Apesar de a Declaração citada se tratar de uma Resolução, é unívoco o seu caráter vinculante e de princípio geral do Direito Internacional, com prescrições de relevo acerca dos “direitos humanos e liberdades fundamentais”. Ademais, consiste

em “um código ético universal em matéria de direitos humanos” (MAZZUOLI, 2018, p. 802-803).

Neste instrumento, vislumbra-se a proteção da pessoa e da família face às interferências na vida privada e no lar, além de asseverar o direito à propriedade individual ou coletiva, condenando a privação arbitrária de tal direito. Há que se falar ainda, no direito à segurança social, a um padrão de vida capaz de proporcionar habitação e à livre participação da vida cultural da comunidade (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948).³

De forma específica, em 1965, tem-se a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 1969. A partir do compromisso de erradicação de toda e qualquer forma de discriminação racial, na competência dos direitos econômicos, sociais e culturais, tem-se a defesa do direito à habitação, à igual participação nas atividades culturais e do acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público.

Pode-se citar, também nesse sentido, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, ratificada em 1984, com destaque para o artigo 14, §2º, “h”, e a Convenção sobre o Direito das Crianças, ratificada em 1990, a partir de seu artigo 27, §3º, as quais igualmente respaldam a tutela da moradia.

Em 1966, mecanismos de observância dos direitos humanos foram criados, a partir da elaboração dos Pactos de Nova York, dentre os quais, destacam-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Incorporado de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos resguarda a vida privada e o domicílio de ingerências arbitrárias, assegurando, ainda, proteção da lei, contra tais intervenções. Nesta seara, conforme se abstrai do art. 2º, III, “b” do referido Pacto, os Estados têm a obrigatoriedade de ofertar um recurso efetivo, com o objetivo de tutelar direitos e liberdades resguardados pelo acordo, quando violados. Com base no disposto, é possível interpretar tal comando como o embrião dos remédios jurídicos de proteção do domicílio e da segurança da posse.

³ É o que se observa nos artigos XII, XXII, XV e XVII da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por sua vez, é com Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que será cunhado, pela primeira vez, a noção de “moradia adequada”, destacando a importância de “um nível de vida adequado” e da “melhoria contínua das condições de vida” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966). Relevante destacar que o direito à moradia é tratado com uma especificação: a moradia adequada, para além da simples moradia. É o que se observa no artigo 11, do dispositivo:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e a sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, artigo 11, grifo nosso).

A Conferência das Nações Unidas de 1976 (Habitat 1), realizada em Vancouver, entretanto, trouxe uma nova perspectiva para o debate em torno da moradia, ao pautar os assentamentos humanos. Percebe-se o reconhecimento da vulnerabilidade desses conglomerados, cerceados de condições dignas e básicas de existência, correlacionando tal realidade com a degradação ambiental e a urbanização.

Outrossim, realça a urgência dos Estados implementarem políticas e diretrizes voltadas à qualidade de vida destas populações, pautando, inclusive, o planejamento e regulamentação do uso da terra. Sobressai ainda, o destaque dado sob uma perspectiva coletiva ao considerar os grupos vulneráveis, bem como a livre escolha quanto ao local de estabelecimento. Para a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000,

Habitação adequada significa [...] privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Em 1991, o Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, delimita e esclarece noções importantes sobre o direito à moradia, elencado no art. 11, I do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Fixa ainda, preceitos direcionadores para uma correta compreensão do

direito à moradia, a serem utilizados como parâmetros de avaliação, no âmbito interno dos países (SAULE JR., 2004, p. 100)

A partir deste documento, estipula-se que o direito à habitação teve ter uma interpretação ampla e não deve ser equiparado a um “simples teto sobre a cabeça dos indivíduos” ou exclusivamente a uma mercadoria. Para além disso, traduz “um direito de viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Ademais, o documento em questão aponta que a ‘adequação’ atribuída à moradia depende da conjunção de “fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos” e outros, destacando, contudo, alguns aspectos passíveis de identificação em qualquer contexto particular, quais sejam: (i) Segurança legal da posse, independente do tipo em que se dê, ante despejos forçados ou qualquer tipo de ameaça; (ii) Disponibilidade de serviços materiais, facilidade e infraestrutura, a partir da garantia de serviços imprescindíveis à saúde, segurança, conforto e nutrição; (iii) Custo acessível, de modo que não prejudique ou comprometa a satisfação de outras necessidades básicas.

Cita-se ainda, a (iv) habitabilidade, com a garantia do espaço necessário voltado a proteção física dos habitantes, perante eventos da natureza e perigos estruturais; (v) Acessibilidade, com a capacidade de contemplar grupos que apresentem necessidades especiais, como idosos, crianças, deficientes físicos; (vi) Localização, que permita acesso ao emprego, transportes, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços essenciais, e que seja ecologicamente equilibrado;

Por último, fala-se na (vii) adequação cultural, sendo que a dimensão cultural e sua diversidade deve ser valorizada também. Há o destaque à necessidade de os Estados-partes priorizarem grupos sociais em condições desfavoráveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

Se o Comentário Geral n. 4 já condenava a prática de despejos forçados, salvo em situações excepcionais e em conformidade com princípios internacionais, o Comentário Geral n. 7 sobre Despejos Forçados, de 16 de maio de 1997 se debruça amplamente sobre a temática.

A previsão da tutela ante os despejos forçados resguarda moradores de assentamento irregulares, constituídos a partir de um processo de desenvolvimento

econômico e urbano segregacionista e excludente. Eivados de um caráter de ilegalidade e arbitrariedade, a concepção de despejo forçado se define como

El hecho de hacer salir personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles médios apropiados de protección legal o de outra índola ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS, 1997, item 3).

A construção de um sistema de proteção efetivo perpassa pela oposição aos despejos compulsórios. O documento coloca-o como cabível apenas em circunstâncias de grande especificidade, sendo dever do Estado se assegurar que as demais possibilidades e alternativas tenham se esvaziado. O Comitê ainda aponta as principais proteções processuais a serem adotadas:

(a) uma oportunidade para consulta genuína com aqueles afetados; (b) notificação adequada e razoável para todas as pessoas afetadas previamente à data programada para o despejo; (c) informação sobre o despejo proposto, e, quando aplicável, sobre o propósito alternativo para o qual a terra ou moradia vai ser utilizada, a ser disponibilizada em tempo razoável a todos os afetados; (d) especialmente quando envolver grupos de pessoas, oficiais do governo ou seus representantes devem estar presentes durante o despejo; (e) todas as pessoas que executarem o despejo devem estar devidamente identificadas; (f) despejos não pode ser implementados quando houver mau tempo ou à noite a menos que as pessoas afetadas consentam; (g) oferta de remédios jurídicos; e (h) prestação, onde possível, de assistência jurídica às pessoas que dela precisarem para ter acesso ao Judiciário. (ORGANIZAÇÃO GERAL DAS NACOES UNIDAS, 1997, § 15).

Em 1996, sobreleva-se a Declaração de Istambul, decorrente da segunda Conferência Mundial temática sobre assentamentos humanos (Habitat II). Conforme Maricato (1997, p. 21), “a Habitat II constituiu um duro golpe nas concepções de urbanismo vigentes durante todo o século XX”, além de contar com a participação de setores não-governamentais.

O enfoque na distribuição não-equânime da riqueza, no aumento da pobreza e exclusão social nas áreas periféricas, em decorrência de padrões insustentáveis de consumo e produção, a partir do alicerce urbano, ressaltou a importância do acesso à cidade e da descentralização e fortalecimento dos poderes locais. Há, de fato, um compromisso firmado a partir do direito à moradia adequada, que fica, no entanto, mais constricto à gestão da urbanização. Conforme a Agenda Habitat II, em seu parágrafo 60,

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta perspectivas de desenvolvimento gradual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 34).

Em 2016, no Equador, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), adotou uma nova agenda, priorizando a urbanização sustentável em todo o espaço físico. Ainda, trouxe a necessidade de se integrar a equidade à agenda, enquanto questão de justiça social, bem como de se fomentar o planejamento urbano nacional e as políticas urbanas adequadas. Desta maneira, pauta o desenvolvimento sustentável sobre a perspectiva ambiental, social e econômica.

Identifica-se a atenção dada à função social e ecológica da terra e às irregularidades formais. O comitê consagrou a necessidade de proteção da posse, apartado do seu modo de constituição. Percebe-se, com isso, a necessidade de implementação da segurança da posse e sua proteção legal.

Ademais, qualifica a adequação da moradia a partir de serviços imprescindíveis à saúde, segurança, comodidade e nutrição⁴, conclamando a relevância de se combater ainda, a segregação espacial, ante ao custo e disponibilidade acessível a todos. Destaca-se, igualmente, o desvelo outorgado à cultura e à diversidade cultural, enquanto atributo da humanidade (SAMPAIO; WALDMAN, 2019, p. 75-80).

Somente a partir da década de 70, com a internacionalização dos direitos humanos, que os esforços para a sua implementação são percebidos a nível global e local, possibilitando a construção do direito à moradia sob uma perspectiva coletiva (CAVALCANTE, 2016, p. 67). Assim, o reconhecimento do direito à moradia adequada enquanto um dos conceptáculos da dignidade humana, ao se firmar enquanto direito humano, atrelada a crise habitacional observada

4 Conforme SAMPAIO e WALDMAN (2019, p. 75), isso englobaria o usufruto de recursos naturais e comuns, bem como a água potável, energia, coleta domiciliar de lixo, calefação, onde se observasse a necessidade, instalações sanitárias, capacidade de armazenamento de alimentos, esgoto sanitário, sistemas de drenagem e serviços de emergência.

mundialmente, devido ao fenômeno global da industrialização e urbanização, permite avanços no debate social-urbanista.

Tal evolução tem grande valor, especialmente em função da pobreza aguda globalmente observada, atrelada também, aos conflitos de interesses e as forças político-econômicas que ditam o crescimento e a conformação do espaço urbano. Como resultado da reduzida disponibilidade de áreas e elevado preço da terra, observa-se a densa ocupação de áreas irregulares. A Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, aponta:

Os assentamentos irregulares são aglomerações e regimes de moradia que surgem de maneira espontânea e não planejada, estão auto gerenciados e se estabelecem por iniciativa dos pobres urbanos. Em geral, se caracterizam pela precariedade da infraestrutura e condições de habitação [...] o termo 'assentamento irregular', assim como outros termos de uso corrente, tem conotações negativas em geral. Assim mesmo, a ambiguidade inerente ao estatuto desses assentamentos lega a várias implicações de caráter político, operacional e de direitos humanos. Tudo isso faz com que eles não sejam reconhecidos como parte da cidade. Muitas vezes, leva as autoridades públicas e os agentes privados a considerar esses assentamentos ou a seus habitantes como totalmente 'ilegais', o que justifica os desalojamentos forçados ou a denegação de alguns direitos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Repensar a legislação urbana, perante a integração de “cenários democráticos, atividades econômicas, prudência ambiental e inovações científico-tecnológicas para gerar a justiça social” (XAVIER, 2012, p. 300) no plano interno, se apresenta enquanto consequência imediata da proteção legal, em todas as suas dimensões do direito à moradia adequada, no âmbito internacional. Especialmente porque os Estados têm o dever de proteção e promoção dos direitos humanos, sendo que os tratados e convenções internacionais têm efeito vinculante na busca pela sua efetivação.

A realidade urbana tem uma tradição de desigualdade jurídica de acesso ao espaço urbano. Apesar de abrirem um importante precedente na luta pela intervenção concreta no quadro de exclusão e desequilíbrio que assola as cidades brasileiras, os instrumentos citados não tem o condão de, por si só, alterarem profundamente o retrato das cidades brasileiras.

O amadurecimento das discussões no âmbito internacional, reverberaram na produção normativa brasileiras, no ímpeto de se direcionar e regulamentar o uso, expansão e desenvolvimento das cidades. Entretanto a nova ordem urbanística, influenciada pelo debate internacional, se choca abruptamente a uma ordem que,

historicamente, se forjou com respaldo político e jurídico, e emergiu da segregação socioespacial enquanto condição para a ocupação capitalista do espaço.

3.2 A nova ordem urbanística brasileira e o direito à moradia adequada

A Constituição Federal de 1988 permitiu a inauguração de uma nova forma de compreensão jurídica no que tange à consecução do direito à cidade e à moradia. Isso representou uma mudança de paradigma retórico relevante ao se considerar as formas de regulação do uso da terra, até então apreendidas pelo modelo civilista. Importante destacar que até meados do século XIX, as legislações brasileiras compilavam quase integralmente a “velha tradição do direito comum europeu”, ainda que, de certa forma, adaptadas as particularidades brasileiras. (ALFONSIN, 2016, p. 425).

Ao longo do período colonial e imperial, a política de terras no Brasil misturava elementos feudais e mercantis, mediados pela “flexibilidade, precariedade e informalidade.” (ALFONSIN, 2016, p. 426). Já nesse período tem-se os contornos da associação entre terra e prestígio social, a partir da Lei de Sesmarias, instituída pelo decreto de 26 de julho de 1375.

A posse, enquanto principal forma de acesso à terra, representava proximidade com a Coroa Portuguesa (COSTA, 1999, p. 173) e era concedida a partir de ímpetos elitistas. Face a inexistência de polícias públicas aplicáveis a todos, a imissão na posse passou a ser a principal forma de acesso às pequenas propriedades, tendo em vista que o latifúndio era inacessível ao colono e ao lavrador.

As influências sofridas pelo ideário liberal-republicano cunharam o corolário do direito de propriedade, tido como um direito absoluto, pleno, tendencialmente perpétuo e essencialmente privado (HESPANA, 2005, p. 87-89) e que já no século XIX influenciava na produção dos juristas brasileiros. Contudo, é o advento da Lei de Terra que se consolida no Direito Positivo.

A posse pura e simples constituiu o meio mais efetivo de aquisição de terras entre o fim do regime de Sesmarias e a consolidação da Lei de Terras de 1850. Até a promulgação desta, o Brasil vivenciou um vazio de regulamentação de trinta anos, sem uma legislação específica sobre a temática.

Marques (2007, p. 24) aponta, nesse sentido, que esse vácuo legislativo contribuiu para uma ocupação desordenada, apresentando quatro tipos de propriedades de terras no Brasil: as propriedades legítimas com títulos e confirmações de sesmarias; os possuidores de terra de sesmarias sem a confirmação das mesmas; os possuidores sem título algum; e as terras devolutas, dadas em sesmarias e devolvidas.

A Lei de Terras proibiu a aquisição desta por outro meio que não fosse a compra. Percebida enquanto uma reação a abolição da escravidão, Alfonsin (2016, p. 426) aponta que “o diploma legal transparece ao menos três objetivos: a contenção de ocupações informais de terras devolutas, a formalização das propriedades por meio de titulações e o fomento da mão de obra imigrante nas lavouras”.

Com isso, tem-se a prevalência do latifúndio, a partir da definição e demarcação das terras devolutas, de forma extremamente falaciosa e problemática. As relações de domínio observadas faticamente pouco se alteraram, mas a partir deste marco, estavam legitimadas por bases jurídicas.

Maricato (1997, p. 23) destaca que os efeitos da Lei de Terras igualmente reverberaram nas formas de apropriação da terra urbana, posto que “distingue pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado”. Rolnik (1997, p. 23) traz ainda, duas implicações dessa mudança: “a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir o estatuto de mercadoria”.

Essas relações no âmbito do processo de modernização se deslocam da pessoalidade e da subordinação aos desígnios da coroa e passam a ser definidas pelos proprietários, além de tornarem dependentes do mercado. A práxis jurídico-política no concernente aos conflitos urbanos ainda se mostra influenciada pelos ecos do paradigma civilista, com fulcro nas disposições do Código Civil. (ALFONSIN, 2016, p. 427).

A questão urbana passa de fato a ser pautada na seara política brasileira com a emergência de lutas sociais focadas no desmonte do regime militar, entre 1970 e 1980. Esses embates no meio urbano possibilitaram a articulação de entidades, a nível nacional, a ponto de culminar na formulação de uma proposta

para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986 e a consequente construção da proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana (CARLOS, 2018, p. 60).

Cumprir destacar que, conforme ensina Alfonsin (2016, p. 427), o capítulo da Política Urbana decorreu dessa Emenda Popular da Reforma Urbana. Com mais de 130 mil assinaturas, buscava incluir vinte e três artigos sobre política de desenvolvimento urbano na Constituição. Contudo, o conteúdo inovador foi rejeitado pelo bloco de centro-direita, conhecida como “Centrão”, nos debates, restando apenas os artigos 182 e 183.

Assim, quando em 1988 é garantida a constitucionalização da função social da propriedade, dando-se visibilidade à questão urbana, é considerada para muitos estudiosos o marco fundador do Direito Urbanístico (ALFONSIN, 2016, p. 427). O capítulo “Da Política Urbana”, por intermédio dos artigos 182 e 183, incorpora anseios progressistas, pautando também a garantia do bem-estar dos habitantes. Fernandes (2006, p. 11) destaca que entre os princípios constitucionais a balizarem a ordem urbana:

O mais importante [...] é a certamente o da função socioambiental da propriedade e da cidade, que por sua vez é uma expressão do princípio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão somente à ordem dos interesses estatais.

O Plano Diretor, de competência municipal, emerge enquanto instrumento basilar da política de desenvolvimento e de expansão urbana, prevendo ainda, consequências ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado⁵. Há que se citar ainda, a previsão de usucapião urbano⁶, contida no artigo 183 da Carta Magna, com a exequibilidade da regularização de áreas ocupadas por assentamentos irregulares, favelas e loteamentos clandestinos. A partir desta nova abordagem, a política urbana deixa de priorizar a organização e usos do espaço e serviços, considerados de forma desconexa com os sujeitos residentes na cidade (LIBÓRIO, 2016, p. 11-12).

5 Quais sejam: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e a desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, com prazo de resgate é até dez anos (BRASIL, 1988).

6 Ante áreas urbanas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizadas para fins de moradia ou de sua família, por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, desde que o adquirente do domínio não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

A carta constitucional iniciou um processo de modificação institucional no arcabouço jurídico dos municípios, lançando as bases para a elaboração dos marcos legais posteriores. Conforme Tonella (2013, p. 31), tal mudança “aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui-a pela concepção de gestão, mostrando quais os elementos as prefeituras dispõem para gerir os recursos, no sentido de uma maior equidade”.

Em 2000, a partir da Emenda Constitucional 26, o direito à moradia é incluído de forma expressa no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Carta Magna. Da interpretação deste dispositivo, pode-se retirar quatro funções da cidade, a partir da posterior Emenda Constitucional 90 de 2015⁷: moradia, lazer, transporte (circulação) e trabalho.

Convém ressaltar que, mesmo ante da Emenda Constitucional 26, outros dispositivos constitucionais já destacavam a importância de se garantir o direito à moradia⁸. Além disso, o direito à moradia já encontrava respaldo a partir de diversos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, conforme já visto.

Sua vinculação à dignidade humana, ao mínimo existencial e a qualidade de direito fundamental autônomo, o distingue do direito à/de propriedade. Além disso, se o direito de propriedade pode ser extinto ante a não observância da sua função social, o direito à moradia não se esgota, por estar conexo a qualidade de ser humano, mesmo quando exercido em condições ‘irregulares’, como no caso de ocupações e assentamentos.

Percebe-se, nesse mesmo sentido, a interligação do direito à moradia com direito à vida, ao meio ambiente, à alimentação, à saúde, à integridade física, ao saneamento básico, à inviolabilidade do domicílio, à liberdade de locomoção e outros, criando uma verdadeira “zona de sobreposição” a outras esferas protegidas de forma autônoma (PISARELLO, 2003, p. 273). Resta comprovado que consiste em um direito composto e sua violação culmina na maculação de outros interesses e direitos fundamentais (FONTANELLA, 2015, p. 34).

7 A Emenda Constitucional 90 de 2015 passa a prever no rol do art. 6º da Constituição Federal, o direito ao transporte.

8 A título de exemplo, o artigo 23, IX já apontava, enquanto competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). Igualmente, pode-se citar o art. IV da Magna Carta que estabelece o salário mínimo, enquanto aquele “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia [...]” (BRASIL, 1988).

A materialização do direito à moradia é uma das dimensões funcionais da cidade. Diferentes legislações se prestam a fazer essa interconexão, podendo-se citar a Lei n. 4.591/1964, que trata de condomínios edilícios e incorporações imobiliárias; a Lei 6.766/99, que dispõe sobre o parcelamento dos solos; o Código Civil que, além de prever hipóteses de usucapião, igualmente, prevê o direito real de habitação do cônjuge sobrevivente, por meio do art. 1831; a Lei 8.245/93, que resguarda populações moradoras de cortiços; e a Lei 8.009/90, que trata da impenhorabilidade do bem de família.

Contudo, somente em 2001 é promulgada a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação e implementação da nova política urbana brasileira, por intermédio dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que conjuga. A partir de pressões de movimentos sociais urbanos, foi essencial a aprovação da lei, já que a maioria das disposições contidas no capítulo constitucional “Da Política Urbana” não eram autoaplicáveis.

A legislação em questão buscou a aproximação entre justiça social e utilização do solo urbano, com cerne na função social da propriedade e trouxe a viabilidade de uma gestão democrática com a participação popular. O Estatuto da Cidade marca, com isso, a emergência de uma nova ordem urbanística.

É questionado, desta forma, a lógica da propriedade privada individual, prevacente na ordem jurídica, a partir de um Código Civil que “expressando a ideologia do legalismo liberal [...], defende a noção de propriedade individual de maneira quase absoluta” (FERNANDES, 2001, p. 46). Até então, a assimilação da cidade se dava de forma alheia aos anseios sociais e ambientais, sob um viés puramente econômico e patrimonialista, o que se busca transformar, a partir do Estatuto da Cidade, ao serem estabelecidos limites ao consumo da propriedade.

Para tanto, são apresentados instrumentos de efetivação dos princípios propostos pela lei federal, com a fixação, inclusive, de penalidades ante a não observância do ali disposto. Consiste em uma abordagem ímpar, uma vez que se propõe a ir além das medidas paliativas, a fim de apenas sanear consequências.

Materializada na figura do plano diretor, a efetivação dos preceitos constitucionais, atrelados a urgência de (re) conformação das cidades, a partir do acesso não discriminatório aos espaços, serviços e à moradia, ganha destaque. Assim, há que falar na gestão participativa e na atenção àqueles invisibilizados pela ilegalidade.

A intenção de se uniformizar a distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, com a democratização do acesso as melhorias urbanas, destacando a obrigatoriedade de atuação do poder público de prol da coletividade, igualmente salta aos olhos. Há um fomento às políticas públicas assentadas na inclusão socioespacial, bem como na compatibilização de instrumentos e diretrizes aos preceitos do desenvolvimento urbano, com enfoque nos investimentos capazes de promover o bem-estar coletivo.

Notória, nesse sentido, a busca pela ruptura de retenção de investimentos em determinadas áreas da cidade e da tensão observada das disputas definidas pelos indivíduos e usos, sob a égide do mercado financeiro especulativo. É consagrado, para tanto, a persecução de infraestruturas comunitárias, usufruídas em par de igualdade, observando-se “equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos, adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (BRASIL, 2001).

A possibilidade da gestão democrática e participativa da cidade põe ênfase em um “sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado”, conjugando uma articulação intragovernamental e parcerias com o setor “privado, comunitário e voluntário” com a participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa (FERNANDES, 2016, p. 20). A representatividade dos diversos setores presentes na cidade e o implemento da via dialógica se perfaz, principalmente, por meio de audiências públicas.

Ao se falar em gestão democrática, fala-se, necessariamente, da participação popular no planejamento da cidade por meio de debates, audiências e consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, além de programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme previsto no Capítulo IV do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). No entanto, o poder local, para além de um local a ser ocupado, deve ser visto enquanto capacidade de tomada de decisão, a partir do exercício da cidadania, e como ferramenta para se “definir prioridades, reivindicar direitos, estabelecer deveres” (TEIXEIRA, 2004, p. 19). Nesse mesmo sentido, Souza (2006, p. 34) pondera que

Não basta estabelecer que a “democracia”, genericamente, muito tem a ver com a possibilidade de o planejamento e a gestão urbana servirem à promoção de bem-estar social. Faz-se mister precisar em que sentido a democracia, ou “qual democracia”, pode melhor servir a tal propósito.

Ainda, reconhece direitos coletivos de moradores de assentamentos informais, prevendo possibilidade de acesso ao solo urbano e à moradia, bem como acesso aos serviços e benefícios providos pelo Estado. A busca pela qualidade da ordem político-urbanística se firma perante a imprescindibilidade de uma gestão urbana capaz de reduzir as desigualdades e ampliar os alcances da cidadania, com um efeito redistributivo (PEREIRA, 2004, p. 89).

Também é observada a consolidação de usucapião especial de imóvel urbano, previsto, inclusive, na modalidade coletiva, trabalhando para a regularização de áreas ocupadas por populações vulneráveis, enquanto resultado de uma ordem sociourbana segregacionista. “Trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero discurso do prazo previsto em lei” (OLIVEIRA, 2001, p. 29). De forma sintética, tem-se como benefícios ante ao implemento do Estatuto da Cidade:

Democratização do mercado de terras; adensamento das áreas mais centrais e mais bem infraestruturadas, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalização dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha com vereadores e o Poder Executivo (CYMBALISTA, 2001, p. 2)

Na mesma seara, Alfonsin (2016, p. 428-429) entende pelo caráter inovador da Lei, porque permite:

a) ruptura com o modelo civilista anterior à Constituição de 1988 e abandono do “modelo proprietário” no qual o direito à propriedade é exercido pelo proprietário com exclusividade e com prevalência da função econômica do bem; b) submissão da propriedade urbana, tanto pública quanto privada, ao princípio da função social da propriedade; c) urbanismo assumido como uma função pública e a cidade percebida como um bem coletivo; d) indicação de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos para garantir a efetividade de princípios e diretrizes da política urbana; e) Plano Diretor reconhecido como lei ordenadora da política urbana, a ser elaborado com ampla participação popular e competente para fixar critérios e instrumentos para que os terrenos urbanos atendam sua função social; f) democratização da gestão da política urbana; g) emergência de diversos direitos difusos e coletivos.

No entanto, apesar disso, Tonella (2013, p. 31) aponta que “a realidade tem demonstrado extrema resistência na aceitação dos instrumentos, notadamente o IPTU progressivo no tempo. Mesmo com a previsão nos Planos Diretores, os executivos resistem em aplicar a lei”. Maricato complementa (2011, p. 189):

A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É

comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa que o motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres.

É inegável que a realidade urbana se dá a partir da confluência de diferentes forças sociais, econômicas e políticas. E com isso, o giro paradigmático que tornou a propriedade um debate coletivo, é algo de grande importância. Mas, quando se pautam as abrangências e os reais avanços no sentido da eficácia do Estatuto da Cidade, constata-se suas intenções pouco transformaram a realidade urbana.

Importante consignar que as condições de eficácia da lei se atrela a fatores econômicos, políticos e sociais. “Viabilizar a implementação e elaboração de instrumentos e planos de conteúdo emancipatório e alcance redistributivo”, em específico, numa sociedade como a brasileira, que se mostra heterônoma face a leis que vingam e outras que “não pegam”, não impacta na dinâmica das cidades (SOUZA, 2006, p. 34).

O descompasso entre as conquistas constitucionais e legislativas decorrentes da articulação dos movimentos sociais e da postura de operadores do direito e administradores públicos é notório. Ao clamar pela gestão democrática e democratização do acesso ao solo e aos espaços e serviços públicos, o Estatuto da Cidade, enquanto lei, não possui força suficiente ao se colidir com interesses do próprio capital. Ademais, a transformação que se propõe não pode se esquivar das implicações reais que tal panorama traz, a partir de mazelas estruturais que se observam para além do espaço físico, influenciando na própria percepção e legitimação de seres humanos enquanto cidadãos.

4 A DINÂMICA DA ILEGALIDADE DA OCUPAÇÕES, INTERPELADA PELO DIREITO, E AS CONSEQUÊNCIAS DA TRANSITORIEDADE PERMANENTE

4.1 A funcionalidade das ocupações urbanas e a seletividade jurídica

O processo de urbanização no Brasil tem como parte intrínseca as “invasões” de terras urbanas, posto que é institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais eficientes (AGRA, 2016, p. 153). É o resultado de uma urbanização desenfreada, alheia à concreta efetivação das demandas populares, com a emergência de grandes áreas

periféricas e irregulares, sujeitas a problemas e riscos, alheias ao serviço público, e atreladas, principalmente, a necessidade de eliminar os custos com aluguel.

As ocupações irregulares se mostram enquanto peça funcional na apropriação capitalista do espaço, seja enquanto estoque de mão de obra, seja enquanto medida paliativa para o poder público se omitir das prestações pertinentes ou até mesmo para garantir a violenta e dialética remodelação do território urbano. A partir disso, a periferia não pode ser percebida enquanto uma anomalia do sistema social e econômico posto. Conecta-se ao todo, sendo, essencialmente a manifestação da essência deste mesmo sistema, ao desempenhar um papel específico dentro da estrutura de produção capitalista (RIBEIRO; TEIXEIRA, 2016, p. 6).

Desta forma, as áreas ocupadas são imbricadas por um “estado de indefinição’ em relação a propriedade do lugar”. As lutas populares por permanência e garantia do direito à habitação transitam entre as fronteiras do “legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado”. Justamente a partir de tais indefinições que será construída a realidade de transitoriedade permanente, com um largo território de reserva, pronto para ser retomado conforme disputas, observadas, inclusive, no interior da própria máquina estatal, para outros usos (ROLNIK, 2019, p. 173-174).

Isso, historicamente, legitimou processos de remoção forçadas de comunidades que foram mantidas sob o crivo da invisibilidade social pelo poder público, até o momento em que estiveram no meio do caminho de grandes projetos. Ações massivas de remoção forçada encontraram alento, inclusive, no Programa Minha Casa, Minha Vida, enquanto instrumento de reassentamento. Com isso, o cenário urbano é transmutado e reconfigurado de uma forma violenta.

A legislação ambígua e sua aplicação arbitrária tem papel primordial nesse processo, sendo notória a tendência de leis e decretos criados e não implementados na prática, os quais são substituídos por outras medidas igualmente insuficientes (MARICATO, 2002, p. 149). Percebe-se a continuidade da herança colonialista e patrimonialista na urbanização brasileira, assente nas relações de favores, provenientes do coronelismo, e na aplicação conveniente da lei.

Conforme Rolkin (2003, p. 13), “a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder”. Tal colocação demonstra a capacidade do Direito de arranjar as dinâmicas urbanas, permitindo e negando acessos, não só ao

território, mas aos bens e serviços, a partir de determinações econômicas classistas. Ventura (2001) fala, nesse sentido, em “cidades partidas”.

Ao se apoiar em um modelo concebido em função de uma realidade histórica integralmente dessemelhante da que norteia a emergência do Brasil enquanto nação, percebe-se uma matriz urbanística híbrida, disfuncional e problemática. A aplicação circunstancial das leis dissimula seu caráter ideológico, a serviço do capital imobiliário. Com isso, a quantidade e qualidade das leis em vigência mostram-se insuficientes e desarticuladas da gestão urbana, especialmente quando traduzem um aparato regulatório rígido, em contraposição à flexibilidade da cidade informal.

Os padrões firmados para a produção do ambiente urbano brasileiro contam com uma ampla e diversificada gama de instrumentos jurídicos, linhas de planejamento e políticas urbanas. Tem-se, nesse sentido, “rigorosas leis de zoneamento⁹, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações” (MARICATO, 2002, p. 147) e a aplicação da lei de desapropriação e remoção de obstáculos, humanos ou não, que impeçam a urbanização como negócio rentável (CARLOS, 2018, p. 55).

Assim, o planejamento e a regulação urbana se apresentam como elementos igualmente cerceadores do acesso à moradia e ao solo urbano nos moldes como são implementados. A expressividade de parâmetros a serem observados para se garantir o acesso e permanência na terra urbana e para a adequação da moradia aos moldes legalmente instituídos é também responsável pelo aumento e disseminação da informalidade (ROLNIK, 2019, p. 185).

Os padrões fixados aumentam o preço das terras e, em conjunto com os desejos e estratégias do mercado, funcionam como verdadeiro entraves à penetração dos territórios populares nas áreas privilegiadas e bem localizadas (ROLNIK, 2019, p. 186). Sob essa perspectiva, é importante apontar que

Em tese, o planejamento urbano e a regulação urbanística dele decorrente, deveriam operar como uma espécie de molde para a cidade ideal ou desejada. Todavia, completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente, os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores

⁹ O zoneamento urbano, enquanto divisão do espaço em usos específicos, tem um caráter discriminatório. Souza (2002, p. 251-252) pondera que sua utilização no século XX enquanto instrumento dominante busca “excluir certos usos e, não raro, (e de modo às vezes muito pouco disfarçado), também certos grupos sociais.”

de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres (ROLNIK, 2019, p. 186).

Por outro lado, tem-se a tolerância face a ocupação de terras, que, no entanto, não é permitida em qualquer localidade, mas apenas nas áreas que o mercado, em um primeiro momento, descarta como zona de interesse.

O que se percebe, conforme pondera Maricato (2002, p. 161), é que a norma jurídica e as políticas públicas não consistem no fator regulatório de destaque. As leis de mercado são as responsáveis por determinar os locais em que a norma jurídica poderá ser transgredida. Com isso, “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização”.

As disputas observadas a partir das relações de poder levam a um constante deslocamento e ressignificação das formas de controle, bem como dos critérios e procedimento de incriminação de práticas e atividades. Há, com isso, uma oscilação constante entre “transgressão consentida e a repressão conforme contextos, microconjunturas políticas e as relações de poder que se configuram em cada qual” (TELLES, 2010, p. 187).

Interessante ponderar, desta forma, a ideia de “gestão diferencial dos ilegalismos”, proposta por Foucault em *Vigiar e Punir*, e retomada por Telles em sua obra *As cidades na fronteira do legal e do ilegal* (2010). Segundo o autor, a operacionalização da lei extrapola a binariedade do legal-ilegal, não sendo aplicada com o fim em si mesmo de erradicar ou evitar ilegalismos, mas para diferenciá-los internamente, “riscar os limites da tolerância, dar terreno para alguns, fazer pressão sobre outros, excluir uma parte, tornar útil outra, neutralizar estes, tirar proveitos daqueles” (FOUCAULT, 1999, p. 300).

Ademais, Rolnik (2019, p. 181) escancara uma das dimensões ideológicas de tolerância da ilegalidade ao discorrer acerca da presença dos partidos políticos que disputam votos em locais compreendidos pela irregularidade/ilegalidade. Estes agentes são responsáveis por converter o “desbloqueio das impossibilidades legais/administrativas existentes”, o reconhecimento dos assentamentos e o guarnecimento de serviços e equipamentos em poderosa moeda político-eleitoral, que faz com que a política avance sobre o território popular (SANTOS, 2014).

Apesar das demandas por serviços e infraestrutura urbanas encabeçadas por movimentos populares, ser um direito de cidadania, a prática os atribui um

caráter de direito político. Isso porque a população carente do meio urbano não é tratada enquanto cidadãos de pleno direito e negociam bens e serviços por meio da sociedade política e não da sociedade civil.

Além disso, as próprias obras de infraestrutura urbana abastecem a especulação fundiária, na contramão da democratização da terra para moradia. Capitalistas ligados ao setor da promoção imobiliária e da construção se apresentam enquanto grupo de poder e detentores de grande influência na destinação dos orçamentos municipais (MARICATO, 2002, p. 158).

Maricato (2011), de forma certa, alerta para o fato de que não se pode subestimar a força do capital associado ao Estado e sua capacidade em apropriar-se das demandas populares e convertê-las em discursos ideológicos de dominação de classe, esvaziando seu potencial de ação política.

A consagração meramente formal de direitos e compromissos institucionais meramente retóricos apresenta, conforme Silveira (2014, p. 281) dois grandes malefícios: dissimula a dimensão dos problemas, levando a ideia equivocada de que já foram solucionados, posto que foram contemplados pela legislação, e produzem uma tendência de desmobilização dos movimentos sociais legítimos, que acreditam que suas demandas, a partir disso, serão consideradas nas tomadas de decisão.

O aparato formal-legal impede a extensão dos direitos formais a tais pessoas em razão do caráter “ilegal” da ocupação das terras e da informalidade das atividades produtivas e comerciais ali empreendidas. Com isso, tem-se a “manutenção de uma ordem que não se transforma para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço, mas apenas tolera, seletivamente, exceções à regra” (ROLNIK, 2019, p. 182-183).

A consolidação e reprodução da segregação socioespacial são realidades que acompanham as cidades brasileiras desde os primórdios de suas origens. A intensa produção de moradia sem cidades, o adensamento das áreas periféricas e dos problemas sociais, perpetua um padrão urbanístico monofuncional. A segregação mostra-se estrutural à cidade capitalista, onde locais são definidos e delimitados, e a conjunção destes fatores se mostram enquanto alicerce da utopia da cidade para todos.

É perceptível, nesse sentido, a coexistência de duas dinâmicas distintas aplicáveis à cidade legal e à ilegal, dotadas de uma face em evidência e outra

oculta e ideológica, a serviço dos interesses do mercado imobiliário. A partir desta afirmação, se compreende que as ocupações ilegais de terra são imprescindíveis ao modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras, bem como a ampla flexibilização das “ilegalidades” e ausência de regulamentação que regem os microcosmos que ali se estabelecem.

4.2 A espoliação urbana e a subcidadania

Segundo Ribeiro (2003, p. 21), a raiz dos problemas urbanos no Brasil, apresenta-se através de três aspectos marcantes, quais sejam: uma industrialização¹⁰ que consolidou uma “massa marginal”, a partir de um excessivo exército industrial de reserva; o empecilho da formação da cidadania moderna e, por fim, a formação de poderosos interesses mercantis conectados à acumulação urbana.

Os espaços da cidade são vividos, por um grande contingente populacional, enquanto privação. Rolnik (2019, p. 172) explica que estes lugares conjugam duas características básicas: “a transitoriedade permanente articulada ao estigma territorial”.

São inúmeros entraves a apreensão da vida urbana enquanto um local de realização do ser. A ilegalidade se irradia, desta forma, para diferentes esferas da vida e atribui aos seus habitantes a qualidade de “criminosos” ou “violadores da ordem urbanística”.

Ainda, são reduzidos à sua força de trabalho, como herança do período de industrialização, e dividem o seu tempo entre o deslocamento até o trabalho/jornada de trabalho e a autoconstrução da moradia e, com isso, tem grande importância na manutenção da mão de obra excedente. As condições de existência a que se submetem se furtam do núcleo mínimo capaz de gerar um bem-estar. Com isso suas rotinas

[...] vão desde longas horas dependidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto

¹⁰ O processo de industrialização, impulsionador da urbanização, se deu mediante baixos salários, com um mercado residencial restrito. Assim, o valor de custeio da reprodução da força de trabalho não incluiu o valor da mercadoria habitação, ditado pelo mercado privado e as relações de trabalho precárias determinaram condições de habitação igualmente precárias (MARICATO, 2002, p. 155).

para não falar da inexistência de áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação (KOWARICK, 2009, p 22).

Trata-se de uma das esferas de alienação impostas pelo capital e reforça como as diferenças de classe intrínsecas ao modelo de desenvolvimento econômico hegemônico são imprimidas na forma de ocupação do território e distribuição da infraestrutura urbana¹¹. Isso leva ao que Kowarick (2009, p. 22) denomina espoliação urbana, entendida pela

[...] somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta.

Na seara das categorias jurídicas fundamentais, a noção de cidadania vem para intermediar o exercício dos direitos e deveres políticos, sociais e civis. Trata-se de uma noção cunhada nos seios das cidades¹² e conjuga um espectro de possibilidades ligada ao pleno gozo das disposições constitucionais.

É um conceito basilar do Direito e do Estado moderno, mantendo-se nuclear nas sociedades do século XXI. A definição liberal-democrática de cidadania cunhada por Thomas Marshall costuma ser um ponto de partida para esse estudo.

Marshall (1949, p. 76) entende que “a cidadania é um status concedido àqueles membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes”. Se, por um lado, o sociólogo inglês estende o espectro do status de cidadania a novos atores, antes discriminados, por outro lado, reduz a cidadania à titularidade de direitos e a linearidade histórica (BRITO, 2018, p. 131).

Trata-se de uma concepção que “não questiona as disparidades ontológicas da sociedade capitalista, apenas propõe uma equalização do status jurídico-político dos cidadãos pela via institucionalizada do Estado” (BRITO, 2018, p. 131). Nesse sentido, Alves (2002, p. 26) coloca que “a ficção jurídica e operacional da igualdade e liberdade abstrata dos cidadãos, ocultam a realidade concreta das classes sociais profundamente diferenciadas e, não raro, antagônicas em seus interesses”.

¹¹ Villaça (2010) também destaca que a segregação socioespacial, enquanto forma de dominação não equânime do espaço urbano, é um reflexo da desigual conformação das classes sociais.

¹² Etimologicamente, cidadania vem do latim *civitas*, que significa cidade. Proveniente do Estado antigo, indicava que o indivíduo tinha certa posição *na* ou *perante* a cidade (GARCIA, 2011, p. 69).

Desta forma, no âmbito da segregação socioespacial urbana, tem-se a espacialização da cidadania. Esta permite a subcategorização da condição de cidadão, com base em territórios que compõe uma mesma cidade, demarcando o lugar do cidadão e do não-cidadão, nos dizeres de Santos (2014).

Com isso, “para muitos, a rede urbana existente e a rede de serviços correspondente são apenas reais para o outro” (SANTOS, 2014, p. 140). Tem-se, assim cidadãos incompletos¹³, uma abstração, um ente metafísico, que não verifica, na prática, a plenitude de seus direitos. E quando se pensa no aparato legislativo urbanístico em conjunção com o ideal de cidadania, tem-se que:

[...] a Lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e a micropolítica familiar nos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final (ROLNIK, 1997, p. 13).

Kowarick (2000) soma nesse debate ao apresentar a concepção de subcidadania. O autor aponta que as cidades brasileiras se encontram inseridas em um processo político que propaga uma noção de ordem essencialmente excludente e, a partir disso, atribui a condição de subcidadania para parcelas da população.

Esta, por sua vez, “se manifesta na irregularidade, ilegalidade ou clandestinidade face a um ordenamento jurídico-institucional que, ao desconhecer a realidade socioeconômica da maioria, nega o acesso a benefícios básicos para a vida nas cidades” (KOWARICK, 2000, p. 10). Desta forma, nas cidades fragmentadas e descontínuas, os espaços às margens da legalidade se destacam pela carência de infraestrutura, elevados índices de violência e pela precariedade.

Com isso, forma-se um novo regime de marginalidade urbana nas sociedades contemporâneas, onde o ímpeto por segurança e estratégia de controle, se assenta, basicamente, na punição da pobreza (WACQUANT, 2008). Assim, vão se conformando os processos de guetificação. Conforme Wacquant (2008, p. 11), um resgate histórico da própria noção de ‘gueto’, mostra que representa

[...] uma forma institucional, uma arma de poder da sociedade por meio da qual os brancos dominantes mantiveram os descendentes de escravos –

¹³ Para esses, além dos serviços e direitos básicos não serem ofertados sem a intermediação e o espectro da força política, a ilegalidade cerceia o reconhecimento da condição completa de cidadão não só localmente, mas regionalmente, no âmbito municipal. Como consequência, são impossibilitados de acessarem serviços públicos de saúde nas cidades como um todo, pela falta de um endereço fixo, por exemplo.

uma população que consideravam corrompida e perigosa – a um só tempo isolados e subjugados, forçados a residir em um perímetro restrito, onde os negros desenvolviam um microcosmos paralelo e uma cultura unificada.

A segregação socioespacial se fortalece ao se apropriar do discurso do medo, de insinuações étnicas, racistas e da criminalização da pobreza. Zaluar (2006), ressalta o caráter ideológico que assume o adjetivo “violento”, ao ser usado enquanto parâmetro de referência do outro, uma vez que busca distanciar e separar lugares, grupos e indivíduos, criando também categorias como pobres, negros, favelados.

Desta forma, a linguagem do medo e do crime violento se afasta dos preceitos da igualdade social e respeito aos direitos dos outros. Outrossim, é antidemocrática, já que produz segregação e respalda abusos por parte das instituições da ordem contra indivíduos inseridos em categorias (SCHMIDT, 2012, p. 72).

É notória a influência do pensamento categorizante nas políticas públicas, no pensamento da sociedade brasileira e na forma de relacionamento com grupo que vivencia a subcidadania. Os espaços urbanos nos quais se encontram tais contingentes populacionais são, historicamente, tratados com grande resistência pelo poder público e pela sociedade, já que representam a promiscuidade, o crime, doenças, tráfico e consumo de drogas, além de outras caracterizações pejorativas, que os destacam enquanto locais a serem erradicados.

A multiplicação das massas marginalizadas e sua concentração nas cidades- grandes e pequenas - é tida pelas classes dominantes como uma desgraça e comumente explicada como consequência do êxodo rural e da irresponsabilidade de gente miserável que se permite reproduzir-se desgraçadamente. A seus olhos, a existência dessa subumanidade constitui, mais que um problema, uma vergonha que atenta contra seus foros de civilização ao exibir sua feiura, suas enfermidades e sua miséria nas grandes metrópoles. (RIBEIRO, 1983, p. 85)

Ante a este panorama, as favelas e cortiços personificam o ápice das mazelas urbanas e, basicamente, busca-se a sua remoção para locais mais distantes ou sua total eliminação (SCHMIDT, 2012, p. 72). Sob esta lógica, combater tais espaços e seus habitantes representa o combate ao crime.

Essas práticas constroem uma ideia de segurança pública que se furta do respeito aos direitos individuais e coletivos e é aplicada segundo a seletividade das leis, que não trata de maneira uniforme a todos. Define, ainda, o papel das

instituições da ordem no controle da violência, guiadas pelo desrespeito aos direitos civis e ao endosso de práticas violentas e arbitrárias (SCHMIDT, 2012, p. 73).

Observa-se a constituição de verdadeiro “estado de exceção”, com a existência de uma zona indeterminada entre a lei e não-lei e fronteiras incertas, em constante transformação, permitindo a emergência de um direito de matar, sem que seja considerado crime (TELLES, 2010, p. 197). Assim, em registros policiais é comum a expressão

[...] “resistência seguida de morte”: uma categoria que não tem existência legal, mas que é aceita no processamento judicial, que opera como uma espécie de autorização para matar, avalizada pelas próprias instancias estatais, também judiciais, invertendo tudo e suspendendo todas as diferenças, de tal modo que toda e qualquer execução vira outra coisa [...]. (TELLES, 2010, p. 197-198)

Caldeira (2000, p. 152), sintetiza, de forma acertada, que o perfil das instituições de ordem se compõe por uma polícia violenta e abusiva da posição de poder que ocupa e por um sistema judiciário, em descrédito, que atua conforme os ditames de relações clientelistas. Fala ainda que há grande apoio popular à tais frentes de ordem, em decorrência de uma cultura que acredita ser a violência sinônimo de competência. Schmidt (2012, p. 74), afirma que

As relações de desigualdade presentes tanto no acesso aos serviços básicos (moradia, educação, saúde, segurança e infraestrutura) quanto na forma de abordagem nos procedimentos policiais transformam a cidade em um espaço de cisão e é através da compreensão desse espaço fragmentado e do pensamento categorizante que as relações sociais se desenvolvem.

Tais processos compõem a lógica do sistema capitalista que apreende a realidade urbana por meio das relações mercantis. Nesse contexto, a qualidade de vida se submete a um individualismo doentio e a culpabilização dos indivíduos pela pobreza e marginalização que os acomete.

Como resultado, a criminalização da pobreza acessa, de forma prioritária, a força punitiva do Estado. Ou seja, a segregação espacial, funcional ao sistema, “alimenta a desinformação e desorganização política dos subalternizados, disseminam a violência e provocam a omissão da política social, substituída por uma política ostensiva e onipresente de um aparato penal” (WACQUANT, 2001, p. 145).

O Estado, a partir de seu aporte jurídico e institucional, apresenta um papel essencial nesse processo de produção da cidade capitalista. Harvey (1990) destaca

que será responsável por apresentar e coordenar diferentes formas de organização do capital para gerenciar as suas contradições inerentes, sem esquivar-se das contradições que nascem em sua relação com os capitalistas financeiros.

Ante ao exposto, tem-se a dimensão simbólica da segregação social, que transpõe a dimensão material. Ambas contribuem para reafirmação de paradigmas e ideias conectadas a uma ordem social específica, enquanto instrumentos de dominação. Desta forma, cumprem uma função política igualmente, assegurando a dominação de uma classe sobre a outra e reafirmando a violência simbólica (BOURDIEU, 1989, p. 11).

Para Caldeira (2003, p. 9), “o crime, o medo da violência e o desrespeito aos direitos da cidadania têm se combinado as transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial nas duas últimas décadas”. Mas, se a institucionalização da segregação e da criminalização dos setores populares urbanos e subalternos buscam expropriar destes as dimensões de cidadania, por outro lado, organização dos movimentos sociais traz a possibilidade de uma alteração mais palpável na realidade político-social.

A conformação das cidades brasileiras a partir da apropriação capitalista do espaço, faz com que seja um importante local para a emergência das lutas e resistências populares. A realidade de sucateamento do meio urbano e a segregação socioespacial, demanda a necessidade de intervenção popular na questão urbana brasileira, como forma de afastar a prevalência da lógica hegemônica do mercado, na conformação do aparato jurídico-urbanístico.

Contudo, as camadas sociais mais afetadas por estas condições encontram-se à deriva das garantias constitucionais e direitos fundamentais. Os Planos Urbanísticos, responsáveis por firmar as diretrizes da política urbana regional, a partir da execução dos Municípios via Plano Diretor, propõem-se a atender as necessidades de cidadãos. Mas, quando se pautam as possibilidades de exercício da cidadania na cidade, enquanto instrumento que, em tese, orienta as demandas populares, aqueles que vivenciam a subcidadania e a espoliação urbana ficam limitados.

5 SERÁ POSSÍVEL TRANSPOR O SUCATEAMENTO DO DIREITO À MORADIA?

5.1 A instrumentalização da legalidade, o fetichismo da positivação e o dogma da propriedade privada

O Direito, enquanto produção estatal direta, consubstancia um conjunto de normas universais e abstratas, impostas de forma coercitiva e imperativa, a partir de procedimentos previamente definidos. Tem-se, com isso, a noção de uma ordem jurídica única e absoluta nos limites jurisdicionais, enquanto uma “cadeia mecânica de transmissão de ordens de cima para baixo, às quais se deve obediência como uma questão de respeito à legalidade” (CAPRA; MATEI, 2018, p. 117). Contudo, uma visão que restringe o direito à norma e a legalidade provoca um fetichismo que sacraliza leis e costumes da classe dominante (LYRA FILHO, 1984, p. 14).

O Direito não pode ser apreendido a par das demais forças que interferem no meio fático e da própria subjetividade dos sujeitos responsáveis pela sua produção, interpretação e aplicação. Os processos históricos e socioeconômicos atribuem uma função específica ao arcabouço jurídico. É nesse sentido que Hermes Lima (1989, p. 23) aponta que “o direito surge e desenvolve-se na busca dos objetivos imprimidos pela sociedade”.

Wolkmer, igualmente, traz uma interessante compreensão do fenômeno jurídico. Para o autor, “o Direito é a projeção linguístico-normativa que instrumentaliza os princípios ideológicos e os esquemas mentais de um determinado grupo social hegemônico” (WOLKMER, 1991, p. 144-145).

O resgate histórico feito ao longo deste trabalho apontou que as cidades brasileiras se encontram profundamente divididas: uma parte conecta-se à legalidade e ao cumprimento da lei, porque é acessível às classes econômicas mais ricas; a outra, se constitui na irregularidade e na ilegalidade, lidando com o cerceamento do acesso às moradias e do direito à cidade, em função do mercado imobiliário e das falhas estatais em prover condições habitacionais e a efetivação dos direitos.

A dicotomia legalidade-ilegalidade tem um papel ímpar na constituição da apropriação espacial do capitalismo financeiro. Além disso, é o campo aonde se materializam as disputas por direito à moradia e à cidade daqueles que são explorados por sua força de trabalho, sem condições dignas de habitação.

A definição das legalidades e ilegalidade no meio urbano, a partir da vontade da lei, não pode ser apreendida enquanto espaço de dominação impessoal, propiciada pela noção de ordem, decorrente de uma racionalidade lógico-formal. Poulantzas (1978, p. 92) explica

A lei – regra, por meio de sua discursividade e textura, oculta as realidades político-econômicas, comporta lacunas e vazios estruturais, transpõe essas realidades para a cena política por meio de um mecanismo próprio de ocultação – inversão. Traduz assim a representação imaginária da sociedade e do poder da classe dominante. A lei é, sob esse aspecto, e paralelamente ao seu lugar no dispositivo repressivo, um dos fatores importantes da organização e do consentimento das classes dominadas, embora a legitimidade e o consentimento não se identifiquem nem se limite à legalidade.

Quando se pauta o destinatário da norma, o critério da generalidade se destaca, à primeira vista. Mas, ao se analisar o Direito enquanto um fenômeno concreto, fica claro sua destinação a grupos específicos, assente em interesses orientados de forma rigorosa, por meio uma retórica de avanços e recuos, com maior controle de alguns e maior liberdade para outros. Nas cidades brasileiras, as ocupações, conforme demonstrado, evidenciam que a exclusão social se relaciona de forma íntima com a aplicação discriminatória da lei.

O Direito se converte, desta forma, em uma rede complexa de atos, firmando normas gerais no ápice e normas particulares na base. As articulações se operam, com isso, nas fissuras da legalidade formal e principalmente, a partir da sua aplicabilidade concreta, pela faceta ideológica, que valora os destinatários, de diferentes formas.

Em nome do primordial objetivo de adequação dos comportamentos e condutas, assentado na retórica da paz social e do bem comum dos cidadãos, a norma busca o controle daqueles que a ela estão subsumidos, operando de forma seletiva a depender de características individuais referentes a gênero, classe social, cor e o local ocupado na ordenação urbana, principalmente. Ainda, é oportuno apontar que o controle nunca será um fim em si mesmo, mas sempre direcionado, a partir de um modelo valorativo de sociedade.

Os destinatários, desta forma, ainda que qualificados como cidadãos formalmente, podem ser interpretados, a partir da subcategorização, como grupos sociais e com isso, há que se falar no bidirecionamento da norma: o papel de

controle que emana da norma busca garantir tanto a coesão interna da conexão de privilégios, quanto evitar a ruptura destes.

As leis de mercado que atribuem e determinam os preços dos espaços, a especulação imobiliária e os parâmetros normativos rígidos aplicados funcionam enquanto barreiras invisíveis que delimitam e determinam os locais aonde a população mais pobre não deve estar presente. Para além disso, os locais ocupados por essas pessoas estão sobre constante vigilância, tanto pelo braço punitivo do estado, quanto pela força do mercado imobiliário, pois nunca deixa de ser um potencial a ser usufruído em favor das sociabilidades do capital.

Nestes casos, a transitoriedade permanente é confirmada e, sob o crivo da legalidade e da prevalência da propriedade privada, as pessoas são expulsas e redirecionadas. Nesse sentido, conforme Aguiar (1984, p. 40)

Não é um indivíduo abstrato que é controlado, não é um destinatário neutro, um “ninguém”, mas uma pessoa concreta, associada aos grupos permanentes ou transitórios, imersa na contradição dominante-dominado que se põe como consequência última das normas que são promulgadas para manter o poder, a unidade social e a estabilidade conforme o padrão de quem legisla.

O Direito, desta forma, tem sido utilizado enquanto instrumento de implantação de continuidade de uma ordem específica atuando nos pontos de tensões econômico-sociais, a partir do local de fala dos interesses daqueles que legislaram, aplicam as normas ou detém influência econômica.

A forma como se estruturou o ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro levou a uma instrumentalização da legalidade de forma vertical (MASCARO, 2005, p. 85). Como resultado, o que se tem são lacunas políticas e jurídicas, que se referem, exclusivamente, aos direitos dos grupos dominados, os quais se mantêm no âmbito da expectativa, ainda que considerados direitos humanos.

Mascaro (2017, p. 110) aponta que certas nuclearidades dos direitos humanos são consequência direta de formas de sociabilidade capitalista e que a estrutura política do capitalismo apenas se firma, nos últimos dois séculos, com base em um processo oscilante de “afirmação, negação, garantia, seletividade e limitação dos padrões de direitos humanos.” Ainda que percebidos enquanto passíveis de delimitar o padrão político e social da dignidade humana, na verdade, garantem também as estruturas político-jurídicas necessárias à dinâmica de reprodução do próprio modo de produção capitalista (MASCARO, 2017, p. 123).

Conforme o autor: “A reprodução capitalista normal, cotidiana e reiterada é a que opera os direitos humanos como mecanismo de sociabilidade, de combate político aos que não o respeitam ou, ainda, de sua negação constante em face de seus incômodos” (MASCARO, 2017, p. 11). Nesse sentido, os ímpetus de legalidade e exceção que circundam os direitos humanos compõe uma necessidade da marcha econômica, política, jurídica e cultural da mercadoria (MIÉVILLE, 2005) e, por isso, os direitos humanos não podem ser tomados acriticamente, como escudo de resistência total à barbárie ou como atributo imediato, imparcial e neutro da dignidade humana (MASCARO, 2017, p. 111).

Enquanto produção social e histórico-econômica, o Direito dificilmente será entidade neutra, com vontade autônoma, mas uma condensação material das relações de forças entre classes sociais e, conseqüentemente, um campo de batalhas estratégico, não se eximindo das contradições sociais (POULANTZAS, 1978, p. 152). É uma estrutura aonde se firmam relações de poder, que somente poderão ser corretamente entendidas sob o signo da alteridade, por isso a importância de se aprofundar nas diferentes dimensões da ilegalidade no meio urbano e suas implicações.

Sob a égide do que se convencionou chamar Estado Democrático de Direito essas noções podem se tornar menos evidentes, mas nem por isso, inexistentes. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, de fato, inovam a ordem jurídica brasileira ao destacar a intenção de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com redução das desigualdades sociais e promoção do bem para todos.

Se, de fato, é adotada a posição de que um direito legítimo é aquele que considera os diversos grupos da sociedade, tem-se esse documento enquanto sinônimo de evolução no campo jurídico. Inovação especialmente no debate dos direitos humanos e fundamentais, dentro dos quais se enquadra o direito à moradia adequada, o direito à cidade, tendo em vista a intenção de se universalizar os preceitos da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

Contudo, há igualmente, um abismo entre a positivação dos mesmos no ordenamento brasileiro e a sua efetiva aplicabilidade e eficácia, não sendo plausível, desta forma, a falácia de um positivismo suficiente em si mesmo. Especialmente porque, em momento de crise, os liames da propriedade privada e exploração do trabalho assalariado se sobrepõem as demais proteções políticas,

individuais, sociais e das minorias (MASCARO, 2017, p. 127). E isso não se dá só nos momentos de crise, já que uma concepção de direito que destoe do ordenamento jurídico e ameace a propriedade privada, como a ocupação de um edifício vazio para se garantir o direito universal à moradia aos sem-teto, é muito facilmente taxado de “ilegal” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 118-119).

Conforme complementa Capra e Mattei (2018, p. 118-119): “Quem quer que resista à autoridade estatal é considerado um inimigo, não um cidadão, mesmo quando a luta tem como objetivo um ordenamento legítimo da democracia política ou econômica”. Desta forma, o direito dos oprimidos e espoliados é percebido como não-jurídico (LYRA FILHO, 1984, p. 6).

Na seara da dinâmica urbanística e da produção das legislações pertinentes a essa temática pode-se perceber isto. A constituição dos centros urbanos brasileiros foi, essencialmente, um espelho de processos externos e de uma tentativa de adequação do país na lógica capitalista, atropelando em grande medida, os direitos constituídos. Os núcleos das formas jurídicas e forma política estatal, cerceiam, variável e incidentalmente, por vezes, a quantidade e qualidade de direitos humanos e a sua efetiva tutela (MASCARO, 2017, p. 110).

Apesar do caráter universal das leis urbanísticas e do direito fundamental à moradia adequada, do direito à cidade e da função social da propriedade, seus conteúdos são forjados a partir de dinâmicas sociais distintas e específicas. O resgate da história da urbanização brasileira e do planejamento urbano demonstra que os ganhos sociais se mostram reduzidos em face do núcleo estrutural dos direitos humanos. Um exemplo, nesse sentido, é o programa Minha Casa, Minha Vida que em um primeiro momento se coloca a serviço da habitação digna, e posteriormente é inserido na lógica da mercantilização, produzindo moradias sem qualidade, padronizadas e sucateadas, descoladas da realidade dos seus habitantes.

A luta social em prol de alguma dimensão de dignidade se dá face a uma indignidade que é estrutural e, desta forma, os direitos humanos se prostram em solucionar efeitos sem alterar as causas. As articulações populares, eventualmente, são “constrangidas pela forma política estatal e pela forma da subjetividade jurídica, não para que suas mazelas se resolvam, mas, sim, como condição de sua existência e permanência” (MASCARO, 2017, p. 132). Todos esses elementos e ponderações se mostram de grande importância na análise da questão urbana

brasileira, na intenção de se compreender a instrumentalização jurídica e negligência das condições de vida nas cidades.

Uma grande questão que também suscita tais problemáticas está na centralidade do direito de propriedade no ordenamento jurídico que ainda vigora e representa um evidente desafio metodológico, jurídico e político, para as administrações públicas que se propõe a inovar no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada (ALFONSIN, 2008, p. 24).

Apesar do alargamento do Direito Público, verificando-se, internacionalmente, um processo de constitucionalização e publicização, as instituições do Direito Privado se mantêm arcaicas, em decorrência do “conservadorismo da dogmática reinante de caráter patrimonialista (ARONNE, 2006, p. 60). Se perpetua, com isso, a tendência da priorização da proteção da individualidade, da prevalência da propriedade privada e dos contratos, em detrimento dos direitos sociais e culturais.

Conforme Luiz Edson Fachin, o ressurgimento da ética individualista neoliberal enquanto força ideológica assentada na suposta liberdade social, econômica e política, condiciona bastante o debate sobre direitos. Conforme o autor, é evidente uma pretensão de se excluir direitos básicos que sequer foram experimentados por grande parte da população, incluindo-se neste o rol o direito à moradia. Desta maneira, o ordenamento jurídico se coloca a disposição das relações econômicas e sociais e determina marginalizações (FACHIN, 2001, p. 32).

Ainda conforme o autor, isso se estabelece por intermédio de uma obsessão pelo universo das titularidades, enquanto fator da determinação de posições jurídicas e integração dos sujeitos. Com isso, o sistema jurídico assume uma feição de exclusão dos que não usufruem da titularidade, em vez que buscar a igualdade e liberdade (FACHIN, 2001, p. 32-33).

Tratar a propriedade privada enquanto um dogma é problemático porque atribui a ela um caráter de verdade absoluta e intangível. “Neste viés, terá, sempre, uma tendência a cristalizar as ideologias, mascarando interesses e conveniências dos grupos que se instalam nos aparelhos de controle social, para ditarem em seu próprio benefício. ” (LYRA FILHO, 1980, p. 21). Assim, “mesmo quando as contradições de superestrutura levam a doutrina, a jurisprudência ou até a lei a dar certa flexibilidade ao esquema jurídico-positivo, de toda sorte permanece dentro do marco infraestrutural do modo de produção capitalista (LYRA FILHO, 1980, p. 24).

O comprometimento com os interesses sociais dominantes e a com a defesa da propriedade absoluta profetiza a impossibilidade de mudanças substanciais. Desta forma, absorve-se o discurso da liberdade, mas há uma negativa da prática. Há uma confirmação dos direitos conquistados, contudo, há também uma separação entre discurso e ação (LYRA FILHO, 2004, p. 84). Assim, a busca pela efetivação dos direitos mostra-se uma luta constante, atual e uma reação da luta de classes, alocada na esfera jurídico-política, mas que não se encerra na positivação.

5.2 Por uma transformação do Direito: algumas provocações

O Direito tem grande responsabilidade no panorama urbanístico atual, tanto no que diz respeito a organização espacial dos territórios, quanto nas mazelas sociais e apropriação das dimensões da dignidade humana e do bem-estar social. É evidente uma tendência a dinâmica avassaladora e onipresente da superexploração dos espaços e da vida. Com isso, repensar o lugar do Direito na sociedade e seu potencial para impactar de forma positiva a coletividade é uma necessidade.

É preciso ir na contramão do individualismo economicamente induzido e se afastar de uma percepção ideológica do direito enquanto um “ordenamento *a priori*, contra o qual toda a atividade social pode ser julgada em abstrato como legal ou ilegal (CAPRA, MATTEI, 2018, p. 189). O Direito é uma ferramenta importante que precisa ser realocada em um campo que o permita ser interiorizado e baseado em um “comunalismo de valores e intenções” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 193).

Para tanto, a desconexão entre direito, poder e violência representa uma mudança de paradigma. É necessário negar uma abordagem que se centre, simplesmente, no indivíduo. A lógica violenta de dominação e consumo deve ser substituída por uma nova visão jurídica que nos permita prosperar enquanto humanidade.

Especialmente porque, quando o Direito se dissocia do poder e da violência, se converte em uma linguagem por intermédio da qual a coletividade dialoga e decide sobre si mesma. A natureza evolutiva do Direito, desta maneira, pode refletir as condições e necessidades fundamentais locais e ressignificar o poder enquanto uma aptidão real que outorga o protagonismo de escolha do tipo de que direito que se busca viver às redes de comunidades (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 188-193).

O direito urbanístico precisa se aproximar das comunidades e valorizar a história e contextos sociais, a ecológica das comunidades, a tradicionalidade dos territórios. Precisa dar vazão a uma criatividade em conformidade com os princípios que tutelam a vida e desmitificar a soberania da propriedade privada e da competição em prol da função social da propriedade e da cooperação. O que poderia ser visualizado a partir do fortalecimento do trabalho dos interpretes do direito, com uma base realmente firmada na Justiça espacial e ambiental e no pensamento sistêmico.

Ademais, as comunidades urbanas precisam ser fortalecidas a partir de um ordenamento jurídico cujo papel soberano cabe à comunidade e não ao indivíduo ou ao Estado. O Estatuto da Cidade conta com instrumentos que vislumbram esse panorama, mas que, no entanto, são pouco implementados. A questão da soberania pública não deve ser vista como um desafio à autoridade, mas como uma coalisão que vise a proteção e o florescimento vida urbana em comunidade. A defesa dos bens comuns e a resistência ante a prevalência do valor do lugar ante o valor da vida é um caminho. Ademais,

[...] as intervenções do Estado no urbano são realizadas através de diferentes instrumentos de planificação, de normatização jurídicos, financeiros e de operações reais no espaço da cidade. Todos eles precisam ser analisados principalmente levando-se em consideração os efeitos que acarretam na vida de seus habitantes e ainda diferenciando os impactos que essas intervenções tem sobre as diferentes classes e grupos sociais (ICASURIAGA, 2008, p. 187).

Por fim, é pertinente resgatar o conceito de direito à cidade, que busca compreendê-la a partir da sua totalidade. Cunhado por Lefebvre (2011), objetiva transpor os processos de alienação em prevalência, a fim de que seus habitantes possam usufruir de forma plena a vida em comunidade, a partir dos interesses sociais e não puramente econômicos. Segundo Harvey (2009, p. 46) “O direito à cidade significa o direito de todos nós criarmos cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades [...] o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente”.

Nesse sentido, “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2011, p. 118). Portanto,

[...] não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletiva (por assim dizer), definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano. Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito (HARVEY, 2013, p. 33).

A ideia extrapola os limites de moradia digna e ousa propor um novo urbanismo, assente nos anseios de seus cidadãos, com um viés emancipatório e de reivindicação do valor de uso na experiência urbana. Sua apropriação coaduna com a necessidade de luta urbana das classes populares para reivindicação desse direito.

A partir das contradições presentes na realidade em que vivem, plataformas de mudanças e bandeiras de lutas são erguidas, na busca por retomada dos espaços públicos. Segundo aponta Kowarick (1985), nos grupos populares existe uma consciência crescente em construção, que permite da “desnaturalização dos problemas sociais”. Isso se dá a medida que as condições de vida e trabalho nas quais se encontram os sujeitos, de forma gradual, não mais passem a ser vistas como naturais.

Nesse sentido, a organização popular permite que os sujeitos percebam as causas socioeconômicas e políticas para as questões com as quais se deparam. Assim, origina “aquilo que se pode chamar de campo incipiente de organização e reivindicações populares, onde a população se organiza por meios próprios, com recursos ditos informais que permitem a ela sobreviver nessas cidades” (KOWARICK, 1985, p. 75). Enquanto força com o condão de potencializar e organizar as demandas e necessidades coletivas,

[...] os movimentos sociais nascem da consciência das condições de vida das diversas classes. O indivíduo toma consciência de seu direito de participação nas decisões como decorrência da vida na cidade. [...] é a luta pela cidadania, a luta por transformações econômico-sociais (CARLOS, 2007, p. 88)

Nesse sentido, a integração e a urbanidade democrática encontra sua razão de ser no suporte social dos sujeitos diretamente afetados (LEFEBVRE, 2008, p. 117). A luta pela cidade consiste na luta pela efetivação do direito ao trabalho, educação, saúde, habitação, lazer, participação política e outros.

A produção e reprodução das relações sociais precisam se transformar. O direito à cidade se conecta, de forma íntima, com a desmarginalização do direito à

moradia. Trata-se, na verdade, do “direito à vida urbana”, da compreensão do ser humano para além da sua força de trabalho, da prevalência do diálogo, da consideração dos anseios e demandas populares e da retomada do protagonismo humano enquanto força motriz transformadora da realidade urbana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização no Brasil foi marcado pela expansão desenfreada, bem como por uma tradição de desigualdade de acesso ao espaço urbano, materializada pela segregação e exclusão socioespacial. Com isso, desde os projetos voltados ao embelezamento, àqueles focados no planejamento técnico-positivista, são profundos os contrastes observados.

O urbano, de fato, consiste em um espaço produtor de desequilíbrios e degradação do homem e da natureza. A questão urbana enquanto questão social se firma a medida que as cidades capitalistas vão se desenvolvendo. A conjugação não só de uma forma de organização específica das relações econômicas e sociais, mas também de um aparato ideológico previsto em leis, permitiu a manutenção dos interesses de mercado em prevalência.

No que tange ao aparato legislativo urbanístico e sua evolução, no decorrer de diferentes fases históricas e a partir do direcionamento ditado por governantes com linhas de atuação política particulares, há uma notória articulação que oscila sempre de modo a garantir as condições mínimas de reprodução do capital, para além de qualquer outra coisa. Com isso, a interpretação e a aplicação das normas urbanísticas encontram-se, incessantemente, em disputa e com forte tendência a favorecer as demandas capitalistas.

As adversidades que recaem sobre as cidades brasileiras são complexas e é preocupante o abismo entre as normas e a situação fática, ocasionando embates quanto a eficácia. O papel a que se propõe o Direito, perante o panorama urbano, é relevante para ditar os moldes da urbanização durante a ocupação social e regulação dos usos atribuídos ao espaço.

Contudo, historicamente, a legislação urbana brasileira focou na criação de princípios e regras voltadas à proteção da propriedade privada, com influência do pensamento jurídico positivo ocidental. O Direito mostrou-se incapaz de incorporar a dimensão social e coletiva da propriedade na cidade, apesar de assegurar, já a partir de 1934, a sua função social.

O Brasil é signatário de diferentes tratados internacionais que reconhecem a importância e abrangência do direito à moradia, além de contar com uma Constituição Federal garantista e democrática. Ademais, tem em vigência o Estatuto da Cidade, legislação premiada em decorrência de seu ímpeto de difundir

a justiça espacial e o acesso ao solo urbano, à cidade e aos serviços públicos de forma mais equânime, também apresenta o Plano Direito como o instrumento de operacionalização de seus princípios basilares.

A nova forma de se pensar juridicamente as cidades a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, evidenciam um maior nível de amadurecimento e redução das disputas conceituais. A reinterpretação do direito individual de propriedade com base nos direitos difusos da sociedade é uma realidade formal.

Os esforços a que se propõem estes instrumentos são perceptíveis, contudo, carecem de uma aplicabilidade constante e acertada. A cidade continua sendo o palco para o tensionamento das relações de poder e suas forças, porque a condição humana é encurralada pelo sucateamento e carência de bens e serviços, que converte a ilegalidade na única forma de sobrevivência possível e, concomitantemente, precisa ser ferozmente combatida, em momentos oportunos.

Por um lado, as ocupações irregulares da terra urbana se mostraram viáveis a partir de uma realidade em que governos, por anos, esquivaram-se de considerar direitos humanos básicos, enquanto primordiais em suas agendas de desenvolvimento. A omissão inicial do poder público perante as formas de ocupação perpetradas pelos mais pobres, permitindo seu crescimento à revelia, comprometeu a eficácia e definições do aparato urbanístico.

Por outro lado, as estratégias segregacionistas são primordialmente classistas e dotadas de um cunho político, já que são estipuladas pela classe dominante nos “centros de decisão”. Programas públicos para fornecimentos das casas populares são utilizados enquanto instrumentos de remoções, feitas sem debate ou alternativas, garantindo a desarticulação profissional, pessoal e existencial.

A categorização dos sujeitos a partir dos locais que ocupam e subcidadania os torna conflitos sociais rotineiros. Inseridos no contexto de cidades segregadas e regidas pelos interesses do capital, a estigmatização do território vai permitir a banalização da vida e legitimar processos de expulsão. A transgressão considerada na dimensão da ocupação da terra urbana por classes sociais economicamente desfavorecidas, leva a uma hierarquização, traduzida em dispositivos legais que buscam criminalizar e isolar.

A existência de um suporte jurídico rico em conteúdo e que, na letra da lei, urge pela modificação da dinâmica excludente que rege as cidades não evitou retrocessos no sentido da precarização das condições de acesso a terra para os despossuídos. Isso porque não são suficientes para lidar com as consequências da expansão das cidades subordinadas à lógica do capital e de equilibrar as necessidades da população com justiça.

Ademais, o verniz da legalidade e a sacralidade do Estado de Direito muitas vezes são usadas enquanto artifício para empreender processos nocivos e escusos, na contramão da justiça espacial. O mesmo se observa com relação aos direitos fundamentais, que são encarados como normas programáticas, dissimuladas em função da consecução das lógicas e demandas do mercado. Desta forma, o Direito firmado na díade Estado soberano – dogma da propriedade privada-, não tem o condão de alterar profundamente o retrato das cidades brasileiras.

Faz-se imprescindível atenção e alarme, nessa conjuntura política e social, antepostas que aparentemente buscam um alinhamento entre desenvolvimento econômico e justiça social, mas que, na verdade, aprofundam e mantêm a financeirização do espaço urbano e intensificam desigualdades sociais. Estratégias unidimensionais, que não consideram a dialética das forças atuantes no meio social, acabam por agravar problemas. Especialmente, ao se considerar o caráter ideológico presente na atuação dos Estados e do Direito, bem como a fragmentação e a linearidade do pensamento que permeia no debate jurídico e econômico.

O Direito precisa ser repensado a partir de um projeto coletivo e popular, que debata, com profundidade, problemas estruturais que condicionam a vida. Os ganhos legislativos implementados pelo Estatuto da Cidade, por exemplo, se esvaziam na prática quando se busca uma análise da qualidade de vida da população das classes mais baixas. Isso porque, o problema não é exclusivamente urbano. A grande dificuldade de se alcançar dignidade humana encontra-se na materialidade e nas práticas da vida sob a forma de mercadoria.

A luta pela justiça social e espacial nas cidades não se esgota com o Estatuto da Cidades e demais instrumentos normativos urbanísticos. Alcançar a Reforma Urbana efetiva perpassa por uma Reforma Política que propicie a alteração da relação Estado-sociedade, bem como Estado-poder econômico,

permitindo autonomia e espaço político para que a correlação de forças seja alterada e um projeto, de fato, popular, oriente a construção e reconstrução das cidades, sob a perspectiva da justiça social e da felicidade. São necessárias modificações reais desses fatores de poder na sociedade e das correlações de força.

A partir disso, a cidade representa também um campo político de lutas, resistência, reações e disputas populares de sentidos. É necessário enfrentar não apenas uma urbanização caótica, mas buscar as raízes daquilo que propicia a exploração humana degradante. Criar um novo paradigma para a ciência do Direito, no âmbito das cidades, significa buscar alternativas sistêmicas para lidar com uma crise também sistêmica a qual assola diferentes dimensões da existência dos seres na Terra.

O direito à moradia, enquanto direito de cidadania, só poderá se concretizar por meio de práticas plurais que se assentem, de verdade, na democratização econômica e social. Assim, é necessário abandonar a tradição de viabilização das relações de exploração em suas mais diferentes facetas, no intuito de se garantir validade e legitimidade da conversão da carência, da criminalidade e da degradação da vida humana em reivindicação, também a consciência política, fortalecimento e releitura da cidadania sob o signo da alteridade e vida digna.

REFERÊNCIAS

- ACYPRESTE, R. **Ações de reintegração de posse contra o movimento dos trabalhadores sem teto**: dicotomia entre propriedade e o direito à moradia. Programa de pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Brasília. Brasília, 2016.
- ALFONSIN, B. M. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Revista Direito & Práxis. Vol. 07, n. 14. Rio de Janeiro, 2016.
- ALVES, A. C. **Função Ideológica do Direito**. In: Diretório Acadêmico João Mendes Junior (Org.). Fronteiras do Direito Contemporâneo. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, 2002.
- ALVES DE LIMA, B. A.; ZANIRATO, S. H. **Uma revisão história da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista**. I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. Unesp, Franca. 22/24 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>>. Acesso em: nov. 2019.
- AGRA, M. Ó. C. **Um olhar sobre o processo de urbanização brasileiro no contexto da exclusão socioespacial**. Revista Dat@venia. V. 8, n. 3, set/dez, 2016.
- BALDEZ, M. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.
- BARBOSA, L. G. C. C. **A tutela do Direito à moradia como forma de promover a dignidade da pessoa humana em face do Direito ambiental brasileiro**. In: Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 32. São Paulo: Editora Fiuza, 2012.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade, quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.
- BELLO, E. **Cidadania, Alienação e Fetichismo Constitucional**. Anais XVIII Congresso Nacional do CONPENDI. São Paulo, 2009.
- BONALDI, E. F. I. **Direito à moradia - diretrizes internacionais sobre o tema**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5605, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68877>>. Acesso em: out. 2019.
- BONDUKI, N. **Urbanização pós-golpe de 1964**. Comunicare, São Paulo, v.4, n 22, 2004.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

BRAGA, J. C. **Financeirização global** – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. da C. e FIORI, J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Vozes. Petrópolis, 1997.

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

_____. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 1. ed. 2001.

BRASIL, G. M.; NICOLAU, P. C.; LUNA, R. O. **Pilhagem**: quando o Estado de Direito é ilegal. Resenha. Org & Demo, Marília: v.18, n.1, p. 141-144, jan/jun. 2017.

BRITO, R. D. S. **A crítica de Marx ao conceito de cidadania**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre: n 39, vol. Esp., 2018.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade e muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34, Edusp, 2000.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, 2013.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. Contexto: São Paulo. 2015.

_____. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: **Crise urbana** [S.l: s.n.], 2015.

_____. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

_____; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. A. P. **A cidade como negócio**. [S.l: s.n.], 2018.

CAPRA, F.; MATTEI, U. **A revolução ecojurídica** – O direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CARVALHO, C. O.; GRASSI, K.; SOBRINO, S. F. C. G (Orgs.). **Vidas Urbanas e vidas nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.

CASIMIRO, L. M. S. M. A urbanização brasileira sob uma perspectiva jurídica. In: CARVALHO, C. O.; GRASSI, K.; SOBRINO, S. F. C. G (Orgs.). **Vidas Urbanas e vidas nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAVALCANTE, F. M. L. **O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse** – um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da

vila dos Pescadores de Jaraguá, em Maceió. Dissertação (mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, 2016.

COELHO, P. M. C. **Os movimentos sociais e a função social dos bens públicos**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, n 47, p. 233-329, jan-fev, 2019. Disponível em: < <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.16.pdf?d=636909377789222583>>. Acesso em: abr. 2020.

COELHO, S. S. C. **Uma aproximação da crítica marxista à política urbana no Brasil na era “neodesenvolvimentista”**: uma reflexão necessária. (Tese de mestrado) Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS. **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana**: subsídios para reflexão Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF) 2016.

COSTA, E. V. **Da Monarquia à República**. 5.ed. São Paulo: [s.n], 1987, 1999.

CRUZ, S. H. R. **Grandes Projetos Urbanos, Segregação Social e Condições de Moradia em Belém e Manaus**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido. Belém, 2012.

CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade. In: **Dicas – Desenvolvimento Urbano**, n. 181. 2001. Disponível em: < <https://www.polis.org.br/uploads/622/622.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

ERLICH, E. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Brasília: EdUnb, 1986.

FACHIN, L. E. **Da propriedade como conceito jurídico**. Revista dos Tribunais, v. 76, n. 621, 1987.

_____. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião rural**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

_____. **Direito das coisas**. EMERJ Debate o Novo Código Civil. Anais... Rio de Janeiro, EMERJ, 2002.

FERNANDES, E. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade**: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. Revista Jurídica do Uniaraxá, Araxá, v. 5, n. 5, 2001.

_____. **Estatuto da Cidade, 15 anos depois**: razão de descrença ou razão de otimismo? Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. Ano 2, n. 2 (jan. /jul. 2016). Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FONTANELLA, G. S. **O direito fundamental à moradia e os despejos forçados**. Monografia. Faculdade de Direito do Paraná. Universidade Federal do Paraná, 2015.

FIORAVANTE, E. Modo de produção, formação social e processo de trabalho. In: GEBRAN, P. **Conceito de produção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir, história da violência nas prisões**. Petrópole: Vozes, 1999.

GARDUCCI, L. G. **Capitalismo, legalidade, direito e o cenário brasileiro na transição para o Pós-Fordismo**. Em Debate: Rev. Dig. Florianópolis, n. 9, p. 23-39, jan-jun, 2013.

GIAMBERARDINO, A. R. **Colonialismo e Teoria Geral do Direito**: Diálogos com a História do Brasil a partir da Vida Negada. Revista da Faculdade de Direito UFPR. V. 43, n. 0, 2005. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6980>>. Acesso em: dez. 2019.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume. 2011

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo, Hucitec. 1980.

_____. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. México: Fundo de Cultura Economica. 1990.

HESPANHA, A. M. **Direito luso-brasileiro no Antigo Regime**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

IASI, M. L. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

ICASURIAGA, G. L. **Perspectivas teóricas sobre a cidade capitalista**. 1997. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

LAKATOS, E. M. ; MARCONI, M. De A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. 5. Reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LEFBVRE, H. **A cidade do capital**. Tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP&A. 2ª edição, 2001.

_____. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 1969.

LEME, M. C. S. Urbanismo, esse desconhecido. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). **O novo Brasil Urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

LIBÓRIO, D. C. **Estatuto das Cidades**: 15 anos da Lei n. 10.257/2001. Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. Ano 2, n. 2 (jan./jul. 2016). Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, H. **Introdução à Ciência do Direito**. 29 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1989.

LYRA FILHO, R. **Para um direito sem dogma**. Porto Alegre: Fabris, 1980.

_____. **Pesquisa em que Direito?** Brasília: Nair Ltda, 1984.

_____. **O que é Direito?** 10ª reimpr ed. São Paulo: Brasiliense – Coleção Primeiros Passos, 2004.

MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II
In: M. A. G. S. (org.). **Habitar Contemporâneo**. 1 ed. Salvador: FAUUFBA, 1997.
Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/habitar-contemporaneo.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E.. **A cidade do pensamento único**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2001.

_____. **Para entender a crise urbana**. 1a edição. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, agosto, 2003. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>. Acesso em: nov. 2019.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MARQUES, B. F. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro; Zahar, 1967.

MARX, K. **A questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARO, A. L. **Os Direitos Humanos e a Dignidade Humana**. Revista MPD Dialógico. Movimento do Ministério Público Democrático. Ano V, n. 21, p. 20.
Disponível em: < http://www.mpd.org.br/img/userfiles/image/Dialogico_21.pdf>.
Acesso em: maio 2020.

_____. **Direitos Humanos: uma crítica marxista**. Lua Nova, São Paulo, 2017.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, de E. C. I. **Estatuto da Cidade, para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

MONREAL, E. N. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

MOTTA, L. E. **Direito, Estado e Poder**: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 9, n. 38, 2011.

NADER, P. **Introdução ao estudo do direito**. 28ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

OLIVEIRA, J. T. O direito do urbanismo como direito fundamental: os princípios constitucionais e diretrizes normativas da política urbana brasileira como elementos para a caracterização do direito urbanístico constitucional. In: CARVALHO de, Claudio Oliveira; GRASSI, Karine; SOBRINO, Sérgio F. C. G (Orgs.). **Vidas Urbanas e vidas nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.

OLIVEIRA, N. C. **O direito de propriedade no Brasil, as mazelas decorrentes de uma concepção liberal do Direito**. Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/54865/o-direito-de-propriedade-no-brasil>>. Acesso em: nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 4: **o direito à habitação adequada**. Genebra: ONU, 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>>. Acesso em: out. 2019.

_____. **Agenda Habitat II**. ONU, 1996.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 217 [III] A, 1948. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

_____. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como element integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**, ROLNIK R. 22o period de seções, 24 de dezembro de 2012.

_____. **Pacto dos Direitos Civis e Políticos**, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: out. 2019.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: out. 2019.

PEREIRA, G. **Novas perspectivas para gestão das cidades**: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. Desenvolvimento e Meio ambiente, n.9, jan. /jun. 2004, Editora UFPR, 2004.

PEREIRA, J. C. G. de A. **Entre direito à moradia e direito de propriedade: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

PEREIRA, E. M. Há relação entre a violência no Brasil e o direito à cidade? In: CARVALHO de, Claudio Oliveira; GRASSI, Karine; SOBRINO, Sérgio F. C. G (Orgs.). **Vidas Urbanas e vidas nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências.** Caixias do Sul, RS: Educus, 2018.

PEREIRA, R. P. C. R. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino J. (Org.) **A questão agrária e a justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PIMENTEL, K. D. de A.; MARTINELLI, L. V. **Estatuto da Cidade e a regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. Ano 2, n. 2 (jan. /jul. 2016). Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PISARELLO, G. **Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible.** Barcelona: Içaria, 2003.

POULANTZAS, N. **L'Etat , le Pouvoir et le socialisme.** Paris: Press Universitaires de France, 1978.

RIBEIRO, L. C. de Q. O Estatuto da Cidade e questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e CARDOSO, A. L. (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, M. B. P.; TEIXEIRA, A. N. **A urbanização brasileira: reflexões acerca da segregação socioespacial.** XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. 24/30 de julho. São Luís/MA, 2016. Disponível em: <
http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468292073_ARQUIVO_Artigo-ENG_TEIXEIRA_RIBEIRO_Final.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia da era das finanças.** 2a edição. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. **O que é cidade.** 3a edição. São Paulo: Editora Brasiliense. 1994.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). **Globalização, fragmentos e reforma urbana.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SAMPAIO, V. B.; WALDMAN, R. L. **O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n.1, jan/abr. Caxias do Sul, 2019.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro, Ibm, 1986.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SANTOS dos, L. E. N. **Estratégias do capital na produção do espaço urbano: o processo de verticalização e as desigualdades socioespaciais em São Luiz, Maranhão**. Caderno de Geografia, v. 25, n.44, 2015.

SANFELICI, D. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate**. EURE (Santiago), Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, sept. 2013. Disponível em <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: set. 2019.

SAULE JR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Júnior, 2004.

SCHMIDT, N. C. **Subcidadania e estigma: elementos organizadores do urbano**. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP. 9 ed., Marília, maio de 2012.

SILVA, D. M. R. B.; PEDROSO, V. A. de M. **A concretização do direito à moradia como direito fundamental: desafios do século XXI**. Científico, v. 15, n. 32, Edição Especial Direito, Fortaleza, jul. /dez. 2015.

SOUZA, Â. G. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (re) qualificando a questão para Salvador-BA**. Cadernos Metrôpole (PUCSP), São Paulo, v. 5, p. 81-116, 2001. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9297/6901>>. Acesso em: nov. 2019.

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

TEIXEIRA, J. P. **Cidade democrática: ensaios de autonomia e democracia nas cidades do século XXI**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

TELLES, V. S. **As cidades na fronteira do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TONELA, C. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. In: Soc. Estado. Vol. 28, n. 1 Brasília Jan./Apr. 2013.

VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp; Lincoln Institute, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Basic concepts in sociology**. New York: The Citadel Press, 1964.

WOLKMER, A. C. **Ideologia, Estado e Direito**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

WHITAKER, J. S. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: < <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>>. Acesso em: nov. 2019.

XAVIER, L. N. **Estatuto da Cidade**: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil. In: CONPEDI 2012.2, 2012, Niterói-RJ. Anais do CONPEDI 2012.2 Direito Ambiental II. Florianópolis: Publica Direito, 2012.

ZALUAR, A. Crime, medo e política. In: ZALUAR A. e ALVITO M. (orgs.). **Um século de favela**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2006.