

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

---

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E A REPRODUÇÃO DA  
CIDADE COMO MERCADORIA**

Discente: Renan Alarcon Rossi

Orientador: Prof. Dr. Josué Mastrodi Neto

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas

Campinas, São Paulo

2021

**RENAN ALARCON ROSSI**

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E A REPRODUÇÃO DA  
CIDADE COMO MERCADORIA**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, na área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, vinculada à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas sob orientação do Prof. Dr. Josué Mastrodi Neto.

**PUC-CAMPINAS  
FACULDADE DE DIREITO  
CAMPINAS, SÃO PAULO  
2021**

Ficha catalográfica elaborada por Vanessa da Silveira CRB 8/8423  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

332.821 Rossi, Renan Alarcon

R833p

A política habitacional brasileira e a reprodução da cidade como mercadoria /  
Renan Alarcon Rossi. - Campinas: PUC-Campinas, 2021.

81 f.: il.

Orientador: Josué Mastrodi Neto.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito,  
Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas, Campinas, 2021.

Inclui bibliografia.

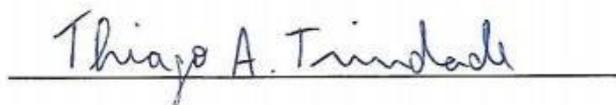
1. Política habitacional. 2. Políticas públicas. 3. Direitos Humanos. I. Mastrodi  
Neto, Josué. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências  
Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 332.821

**RENAN ALARCON ROSSI**  
**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E A**  
**REPRODUÇÃO DA CIDADE COMO MERCADORIA**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

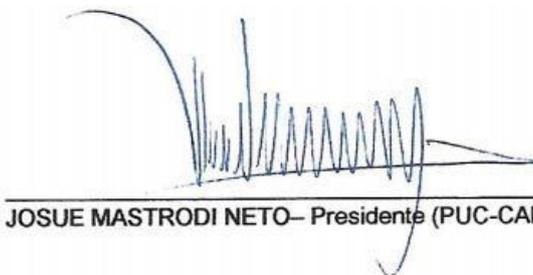
APROVADA: 11 de fevereiro de 2021.



DR. THIAGO APARECIDO TRINDADE (UNB)



DR GUILHERME PEREZ CABRAL (PUC-CAMPINAS)



DR JOSUE MASTRODI NETO – Presidente (PUC-CAMPINAS)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família.

À Rebeca, minha companheira em todos os sentidos, quem me inspira a ser o melhor homem que puder, mesmo sabendo que jamais serei capaz de retribuir por ter acreditado e me acompanhado quando não fazia qualquer sentido fazê-lo.

Aos meus pais, Everson e Leide, pelo exemplo, a maior herança que se pode deixar a um filho.

Aos meus irmãos Bruno e Marcela, pelo carinho e confiança, tudo que precisava para saber que desempenhei bem o meu papel.

Agradeço aos membros do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas.

Ao Professor Josué, a quem serei eternamente grato por ensinar muito mais do que o objeto de estudo, mas o verdadeiro sentido de orientador.

À Suzana, pelo apoio contínuo e sincero. Por ter encontrado uma verdadeira amiga.

Aos demais colegas e professores, pelas experiências enriquecedoras.

*Dedico à minha mãe.  
Sua falta é sentida todos os dias, mas a certeza  
de que se orgulharia de quem me tornei, me  
conforta e me inspira a continuar.*

## RESUMO

O déficit habitacional tem se apresentado como um problema histórico na sociedade brasileira. Contudo, trata-se de uma questão enfrentada pela população economicamente pobre. Ao longo dos anos, as frustradas tentativas de enfrentamento do problema pelos Governos Federais se pautaram, quase que exclusivamente, em políticas públicas baseadas na aquisição da propriedade de bens imóveis mediante subvenção de crédito imobiliário. Esta pesquisa tem como principal objetivo analisar a política habitacional brasileira e, especialmente, a maior política pública em termos de habitação da história do País, o Programa Minha Casa, Minha Vida, para compreender sua capacidade institucional de enfrentar o problema do déficit habitacional. O caótico cenário urbano que cria e reproduz uma cidade deficitária e segregada com o único intuito de permitir a circulação de bens e serviços é apresentado como uma consequência de uma disputa pela cidade e pela prevalência de uma compreensão econômica do espaço. A contraposição da cidade como uma mercadoria, abstrata, circulável e consumível como título jurídico abstrato à cidade como um direito, como um espaço concreto de reprodução da vida, gera conflitos de interesses pelo espaço e direciona as ações públicas em um ou outro sentido. Por meio do método hipotético-dedutivo, parte-se da hipótese que o Programa Minha Casa, Minha Vida, repete uma compreensão mercadológica da habitação e da cidade, o que impede a solução do problema.

**Palavras-chave:** Política habitacional; Política pública; direitos humanos; déficit habitacional; Programa Minha Casa, Minha Vida.

## ABSTRACT

The housing deficit has been a historical problem in Brazilian society. However, this is an issue faced by the economically poor population. Over the years, the frustrated attempts by the Federal Governments to solve the problem have been based, mostly, on public policies based on the acquisition of real estate property by a mortgage loan. This research has as main objective to analyze the Brazilian housing policy and, especially, the biggest public policy in terms of housing in the country's history, the “Programa Minha Casa, Minha Vida”, to understand its institutional capacity to face the housing deficit problem. The chaotic urban space that creates and reproduces a deficient and segregated city with the major intention of allowing the circulation of goods and services is presented as a consequence of a dispute over the city and the prevalence of an economic understanding of space. The city as a commodity, abstract and consumable as an abstract legal title opposed to the city as a right, as a concrete space for the reproduction of life, generates conflicts of interest for space, and directs public actions in one or the other direction. Through the hypothetical-deductive method, it is assumed that the “Programa Minha Casa, Minha Vida” repeats an economical understanding of housing and the city, which is unable to solve the problem.

**Keywords: Housing policy; Public policy; human rights; housing déficit; Minha Casa, Minha Vida.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PMCMV.....	63
FIGURA 2 - SÉRIE HISTÓRICA DE CONTRATAÇÕES PELO PMCMV FAIXA 1.....	67
GRÁFICO 1- EVOLUÇÃO DOS VALORES NOMINAIS ENTRE O VALOR MÉDIO DO METRO QUADRADO DOS IMÓVEIS ENTRE 2008 E 2015.....	38
GRÁFICO 2 - PERCENTUAIS DE CONTRATAÇÃO DE CADA UMA DAS MODALIDADES DO PMCMV ...	68
GRÁFICO 3 - PERCENTUAIS DE CONTRATAÇÃO DA MODALIDADE EMPRESAS EM CONTRAPOSIÇÃO A TODAS AS OUTRAS MODALIDADES DO PMCMV .....	68
QUADRO 1 - METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO ANO DE 2015.....	34
QUADRO 2 - METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA COMPOSIÇÃO DA INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS NO ANO DE 2015 .....	35
TABELA 1 - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EXECUTADOS DO FNHIS, PAC E PMCMV (2006 - 2014) (EM BILHÕES R\$).....	66
TABELA 2 - UNIDADES CONTRATADAS E UNIDADES ENTREGUES PELO PMCMV .....	67

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I. A CRISE URBANA .....</b>	<b>22</b>
I.1. O início da urbanização moderna e capitalismo .....	22
I.2. A transformação das cidades, vazios urbanos e a urbanização brasileira. ....	25
I.3. A cidade, um local em disputa .....	28
I.4. O déficit habitacional brasileiro .....	33
<b>CAPÍTULO II. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A CIDADE ENTRE UMA MERCADORIA E UM DIREITO .....</b>	<b>39</b>
II.1. A produção capitalista do espaço .....	39
II.2. O espaço como condição da acumulação: superação das distâncias, compressão do espaço-tempo e organização racional das cidades .....	41
II.3. O espaço como força produtiva e a cidade como mercadoria: a transformação do espaço capitalista, seu valor de troca e o direito.....	43
II.4. A produção social do espaço e o Direito à Cidade.....	48
II.5. Superando as contradições: um retorno às origens do Direito à Cidade .....	51
<b>CAPÍTULO III – A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>56</b>
III.1. O Programa Minha Casa, Minha Vida.....	62
III.2. Os números do Programa Minha Casa, Minha Vida e a evolução do Déficit Habitacional como reflexos da mercantilização da moradia .....	66
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>75</b>

## INTRODUÇÃO

A interpretação é um ato existencial ao ser humano (HEIDEGGER, 2005). Desde o momento em que um recém-nascido abre os olhos pela primeira vez, interpreta o mundo à sua volta. Mas, que mundo?

A sociedade atual é resultado de longos processos e relações históricas, que se desenvolvem e se entrelaçam pelo tempo, influenciando não só a vida da geração atual com o passado, mas também da futura com o presente. O homem, inserido em contexto histórico-social, é essencialmente fruto de seu tempo, e não produto de seu livre arbítrio. O homem, e sua forma de ver e interpretar o mundo, portanto, é muito mais *determinado* do que *autodeterminável*, o que Gadamer nomeou *tradição*:

A pertença do intérprete ao seu texto é como a do ponto de vista na perspectiva que se dá num quadro. Tampouco se trata de que esse ponto de vista tenha de ser procurado como um determinado lugar para nele se colocar, mas que aquele que compreende não elege arbitrariamente um ponto de vista, mas que seu lugar lhe é dado com anterioridade. (GADAMER, 1999, p. 488)

Porém, em sentido contrário ao dessa corrente do pensamento filosófico que confere grande importância ao *real*, o fato é que, especialmente nas ciências jurídicas, habitualmente invertemos a “ordem das coisas”. Talvez por questões idealistas, como a relevante influência científica do positivismo kelseniano (KELSEN, 1998), talvez por necessidade psíquica, já que a abstração de como o mundo deveria ser apresenta-se como uma confortável fuga de como é, consideramos o abstrato “dever ser” –representado pela norma posta coerentemente no interior de um sistema normativo hierarquizado–, antes do mundo concreto do “ser”.

Reconhece-se na presente pesquisa a influência histórica como fator determinante para a construção das relações sociais atuais e, com isso, indispensável conhecer a realidade e os problemas enfrentados (HORKHEIMER, 1983) para contribuir cientificamente com uma tentativa, ainda que modesta, de mudança. Parte-se, portanto, das relações e conflitos sociais determinados (o plano do ser) para compreender seus reflexos na construção do próprio texto normativo e discurso oficial de uma norma jurídica (o plano do dever ser) para, ao final, analisar sua capacidade de mudança da realidade.

Isto porque “a produção de regras de direito apresenta-se tal como é: produção de instrumentos necessários ao funcionamento e à reprodução de um certo tipo de sociedade” (MIALLE, 2005, p. 27). Em outras palavras, o direito é submisso à –e, conseqüentemente, se reproduz a partir da– lógica da sociedade em que está historicamente inserido. Nos tempos

atuais, isso significa dizer que os institutos jurídicos têm, como função precípua, permitir a reprodução do modo de produção capitalista:

Ao realizar-se, o direito não diz pois o que deve ser, diz já aquilo que é. Mas essa realidade não pode surgir-me uma vez que, à semelhança da mercadoria, a norma me deixa crer que é fonte de valor, que ela é pois um imperativo primeiro e categórico. É aqui que entra a fetichização: atribuo à norma jurídica uma qualidade que parece intrínseca (a obrigatoriedade, a imperatividade) justamente quando essa qualidade pertence não à norma mas ao tipo de relação, de relação real de que esta norma é a expressão. Da mesma maneira que a mercadoria não cria valor mas o realiza no momento da troca, a norma jurídica não cria verdadeiramente a obrigação: realiza-a no momento das trocas sociais (MIAILLE, 2005, p. 95).

Ao menos segundo a concepção adotada nesta pesquisa, a norma jurídica é, primeira e invariavelmente, o reflexo de uma relação social que se inicia e se dissemina de forma real e concreta, para depois se tornar a estrutura normativa abstrata inserida no sistema positivo.

Por consequência, a análise dos instrumentos jurídicos, por mais que se auto reconheça dogmática, não deve ser divorciada da realidade, do “local” em que as relações concretas se desenrolam e dão origem às normas, sob pena de a disputa pela efetivação dos direitos se tornar um conflito vazio, abstrato, apartado da própria realidade em que se pretende compatibilizar os interesses sociais contrapostos.

Isso significa compreender o contexto político, social, econômico e histórico das relações sociais e, nesse sentido, especialmente na América Latina, a análise de problemas sociais deve passar pela compreensão de que o processo de criação da consciência democrática se deu, após décadas de governos autoritários, com “ênfase nas relações institucionais necessárias para a consolidação da democracia” (TRINDADE, 2017, p. 26). Com o amadurecimento dessa democracia institucional –ao menos em seu aspecto formal– grupos sociais passaram a reivindicar e conquistar maior participação nas decisões políticas, influenciando processos legislativos, criação de políticas públicas e efetivação de parte de direitos dos excluídos em enfrentamento à natural segregação imposta por um sistema pautado no modo de produção capitalista, especialmente nos países cuja população é, em sua maioria, pobre e, conseqüentemente, excluída da vida social, pois a “cidadania perde o sentido que anteriormente a vinculava à noção de direitos universais, para tornar-se sinônimo de inserção no mercado” (TRINDADE, 2017, p. 30).

Dessa contradição de uma sociedade ao mesmo tempo inclusiva e excludente, o debate acerca da configuração das cidades entra em pauta. A soma de fatores como o grande déficit habitacional nas metrópoles, completa ausência de planejamento urbano em regiões economicamente pobres e aumento do preço imobiliário por movimentos especulativos inseriu

a maior parcela da população em uma realidade urbana em que a ineficácia de direitos fundamentais se tornou a regra, e não a exceção.

Em 1º de maio de 2018, o edifício Wilton Paes de Almeida, localizado na região central da cidade de São Paulo, a maior metrópole do País, desabou após um incêndio, causando 9 mortes e deixando 150 famílias desabrigadas<sup>1</sup>. O edifício havia sido ocupado por essas famílias e não reunia condições mínimas de segurança para habitação. Em 22 de abril de 2019, praticamente um ano após o desabamento em São Paulo, dois edifícios ocupados desabaram na cidade do Rio de Janeiro, causando 24 mortes<sup>2</sup>. Os prédios que ruíram foram interditados duas vezes nos 6 meses que precederam a tragédia. Mas, se os locais não estavam aptos para moradia, por que pessoas e suas famílias ocuparam os edifícios? Essa pergunta motivou os primeiros passos da pesquisa e, para encontrar a resposta, é preciso compreender a realidade brasileira da habitação.

Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil chegou ao expressivo número de 6,3 milhões de domicílios no ano de 2015 (FJP, 2018). Em uma sociedade em que *não há moradia* para milhões de famílias, grande parte da população fica excluída da vida econômica e social e, carente de exequibilidade de seus direitos fundamentais, busca abrigo onde houver teto. Contudo, a Fundação João Pinheiro (2018) constatou que, no mesmo ano de 2015, apesar do déficit estimado em mais de 6 milhões de lares, existiam 7,9 milhões de domicílios vagos com potencial para serem ocupados no país. Não se trata, assim, de um problema puramente de estoque de moradias, mas de uma situação social muito mais complexa que merece análise profunda e multidisciplinar.

Isto porque, na cidade moderna ao comprar um imóvel, não se compra apenas um teto, mas “o comprador também adquire uma *distância*, a qual vincula sua habitação aos lugares: os *centros*”, “compra-se um *emprego do tempo*” (LEFEBVRE, 2016, p. 116).

Assim, teoricamente, quanto mais vantajosa para acréscimo de qualidade de vida tem determinada localidade, também é maior seu preço. Isso significa dizer que o desenvolvimento do curso natural das relações sociais intensifica o conflito por meio de um paradoxo: aqueles que vivem na cidade, mesmo segregados e longe das melhores localidades, lutam por melhoria das condições de vida com implementação de infraestrutura, serviços públicos básicos, etc. Isso

---

<sup>1</sup> Notícia portal BBC – BRASIL. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43963449>. Acesso em 11/01/2021.

<sup>2</sup> Notícia portal G1 – Globo.com. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/22/morre-a-24a-vitima-do-desabamento-na-muzema.ghtml>. Acesso em 11/01/2021.

faz com que aumente a qualidade de vida no local e, nessa esteira, também seu preço, fazendo com que locais antes ignorados passem a ser disputados.

Quando o espaço urbano é posto sob a lógica do mercado, o conflito entre os estratos sociais que pretendem se apropriar de determinadas localidades é solucionado por critério censitário: o espaço será de quem pagar por ele. Assim, as pessoas da camada social que não detêm condições econômicas de adquirir o espaço em disputa são expulsas para localidades distantes dos centros urbanos em um processo de segregação “que deriva da luta de diferentes classes sociais pela apropriação das melhores localizações da cidade” (TRINDADE, 2017, p. 133), agravando o problema, pois mesmo aqueles que vencem o problema do déficit, se veem amontoados em área precária que não lhes agrega qualidade de vida.

A precarização da cidade se apresenta ainda mais preocupante quando se percebe que não é infeliz coincidência do urbanizado mundo moderno. O modo de produção capitalista carrega consigo dinâmica interna fundada na reprodução das condições de acumulação, cuja consequência é a manutenção e o recrudescimento do *status quo*. Dentro dessa relação, o Direito exerce a função instrumental de pacificação social, legitimando as soluções de conflitos sociais por meio da roupagem e da lógica jurídica.

Em que pese o desenvolvimento de instrumentos econômicos, políticos e jurídicos para construção de um ambiente social pacífico e apto à expansão do capital, a própria estrutura do modo de produção é internamente contraditória, de modo que o incentivo ao aumento de produção de mercadoria de forma competitiva e sem qualquer correlação a uma demanda real, enseja, natural e periodicamente, crises de superacumulação (HARVEY, 2005). Diante de uma crise inerente ao próprio capitalismo, sua superação é alcançada pela renovação da capacidade de acumular, especialmente pela associação da possibilidade de circulação de novos bens por meio do alcance do capital em relações sociais (produtos e serviços) antes intocadas, criação de novos desejos e até necessidades de consumo e expansão geográfica.

Na expansão capitalista impulsionada pela industrialização, o espaço tinha caráter instrumental, pois permitia o alcance de novos mercados pela expansão da demanda. Não apenas isso, correspondendo à contradição inerente ao modelo capitalista, o espaço também se apresentava como um obstáculo à acumulação, diante da necessidade de redução dos custos e tempo de circulação, em uma tentativa de acréscimo de mais-valor pela anulação do espaço pelo tempo (HARVEY, 2005). Buscando transpassar o obstáculo imposto pela distância geográfica, o espaço, especialmente o urbano, foi transformado para reduzir o tempo de circulação da própria mercadoria e o tempo de seu pagamento. Essa estrutura talhou o urbano,

produzido sob as premissas do modo de produção capitalista por meio da localização racional das atividades e outras formas de aumento da extração de mais-valor.

Não obstante, o modo de produção atualmente assume sua feição mais feroz e volátil, tornando-se mais financeirizado e mais globalizado. O espaço urbano é fragmentado e se transforma de mera paisagem física instrumental em objeto final do capital intensificado, ou seja, mercadoria circulável:

A noção de urbano como negócio [...] procura evidenciar uma mudança de sentido, ou melhor, pretende esclarecer o sentido contemporâneo hegemônico assumido pela cidade e pelo urbano: reproduzir não mais as condições necessárias para acumulação do capital *no* espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital por meio da produção *do* espaço urbano (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 8).

Na cidade como mercadoria, portanto, o espaço urbano não apenas é produzido sob a lógica do capital como era, mas recebe *nova função*. A paisagem urbana se transforma: enquanto as áreas estruturadas estão repletas de vazios aguardando a valorização especulativa, as periferias –em que a terra não custa quase nada– estão repletas de gente em condições precárias.

Para que essa dinâmica se desenvolva de forma a permitir a circulação da cidade fragmentada por meio de títulos jurídicos de propriedade (isto é, a cidade se torna mercadoria que circula no mercado imobiliário), o espaço urbano é, pouco a pouco, esvaziado do seu caráter social pois, do ponto de vista da circulação, existe uma característica inerente à mercadoria que se sobrepõe a todas as outras: seu valor de troca. Com isso, a cidade carregada de história, como representação das relações sociais que ali nasceram e se enraizaram, foge da lógica da mercadoria, padronizada, vazia e circulável com base, única e exclusivamente, no preço. A cidade se torna, afinal, espelho do homem moderno, mutilado como sujeito (CARLOS, 2015), consumidor dos bens produzidos e consumido pelo modo de produção.

Assim, “o uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui generis* que é o acesso à utilização do espaço” (SINGER, 1982, p. 21) de modo que a localização ganha em relevância para determinação do preço e, assim, da importância para a sua circulação e possibilidade de acumulação de capital. A cidade como mercadoria *é mensurada pelo seu valor de troca*.

Na outra ponta estão aqueles que não detêm condições econômicas para consumir a cidade e lutam pelo espaço urbano socialmente construído, não por quanto ele custa, mas pela sua relevância como catalisador, produtor e reproduzidor da vida em sociedade. Para esses, a cidade *é seu valor de uso*. E nesse contexto que surge o conceito de Direito à Cidade, como

uma forma de produção do espaço urbano diferente da organizada pelas forças hegemônicas do mercado.

Cunhado por Henri Lefebvre (2001), o Direito à Cidade foi recepcionado no contexto acadêmico brasileiro como uma espécie de expansão do direito à moradia e associado ao direito de usufruir das oportunidades, bens e serviços da cidade (TRINDADE, 2017). É possível compreender a forma como o direito à cidade foi muitas vezes pensado como uma correlação entre o direito à moradia e a teoria das capacidades de Amartya Sen.<sup>3</sup> Entretanto, na presente pesquisa se parte de uma releitura do Direito à Cidade. Releitura esta que não se assemelha a uma nova interpretação revolucionária, mas um retorno às suas origens.

Para Lefebvre, o direito à cidade se apresentava como uma espécie de utopia nascida da luta popular contra a produção capitalista do urbano. Não representava, assim, apenas uma forma de melhoria da condição de vida na cidade determinada pelo capital (como muitas vezes é recepcionada sua teoria), mas sua *superação* (TRINDADE, 2017), pois “impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, em outra escala, em outras condições, numa outra sociedade” (LEFEBVRE, 2001, p. 106). Para o autor:

Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra. Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual. (LEFEBVRE, 2001, p. 113)

E propõe um caminhar “na direção de um novo humanismo que devemos tender e pelo qual devemos nos esforçar, isto na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 108).

Como pode ser compreendido, portanto, a cidade como direito pressupõe não apenas o acesso à cidade produzida, mas a participação em sua produção a partir da vida social, sob pena de, na ausência, reproduzir sua construção com base nos interesses econômicos. A partir de Lefebvre, dá-se um “passo atrás”, pretendendo compreendê-la e moldar a sua produção como um processo social baseado na reprodução da vida urbana.

E aqui reside o cerne da problemática apresentada: em meio a uma gravíssima crise urbana há uma ferrenha disputa pela cidade. As formas de compreender o espaço urbano —como

---

<sup>3</sup> Amartya Sen trabalha o conceito de “Desenvolvimento como liberdade” e, do ponto de vista do autor, o desenvolvimento é representado pelo aumento do leque de opções sociais disponíveis ao indivíduo, de forma que as escolhas sejam ao mesmo tempo desejáveis e factíveis, verificando-se uma real melhora na qualidade de vida pelo incremento no acesso a bens essenciais (SEN, 2000, p. 31).

uma mercadoria ou como um direito— direcionam a forma de agir e as medidas tomadas em uma direção e afastam do resultado pretendido pela outra.

Conhecer os atores da disputa não se exaure com a identificação de cada um dos lados e seus objetivos, pois o conflito é mediado pelo Estado e, nesta pesquisa, *o mediador* recebe larga importância. Isto porque a disputa pelo espaço é travada não apenas nos âmbitos econômico e social, apresentados anteriormente, mas consegue transpor seus objetivos para a realidade, ou seja, é capaz de construir a cidade a partir de seu interesse em detrimento ao do vencido, aquele estrato social que influencia uma terceira via: a política.

Assim, a produção do espaço é simultaneamente objeto de disputa em três âmbitos distintos: a) social, como forma constitutiva da vida humana em sociedade; b) econômico, pela manifestação do processo de valorização do capital; c) político, como a concretização do Estado como produtor do território (CARLOS, 2015) urbano valorizando áreas com sua presença e desvalorizando outras com sua ausência ou declaração de ilegalidade.

Cumprido frisar que o aspecto político é determinante para a produção do espaço urbano, pois direciona as ações públicas alinhadas a uma ou a outra vertente. Lefebvre (2016, p. 60) vai além:

Ora, é evidente, agora, que o espaço *é* político. O espaço não é um *objeto científico* descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico. Se esse espaço tem um aspecto neutro, indiferente em relação ao conteúdo, portanto, “puramente” formal, abstrato de uma abstração racional, é precisamente porque ele já está ocupado, ordenado, já foi objeto de estratégias antigas, das quais nem sempre se encontram vestígios. O espaço foi formado, modelado a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente. O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia. Existe uma ideologia do espaço.

Parte-se, assim, da compreensão de que é possível identificar os resultados de uma política pública voltada à produção do espaço urbano por meio da identificação de alinhamento a uma ou a outra forma de o compreender. Explica-se. Ainda que o discurso público se alinhe à compreensão da cidade com um direito a ser distribuído de forma socialmente equitativa, essa distribuição jamais será realizada se as ações administrativas caminharem no sentido de criar um ambiente economicamente propício à reprodução da lógica especulativa e de acumulação.

E é por isso que se propõe a análise da Política Habitacional Brasileira, com base nas premissas teóricas aqui introduzidas, para responder à seguinte pergunta: o Programa Minha Casa, Minha Vida é estruturado de forma capaz a enfrentar o problema do déficit habitacional no país?

Entendendo o problema da moradia como uma questão puramente de estoque, ou seja, falta de unidades habitacionais disponíveis, em 2009 foi promulgada a Lei n. 11.977/2009, que

dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, cuja finalidade era “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009), e instituiu a maior política pública da história do Brasil em termos de construção de habitações.

A estrutura jurídica do Programa Minha Casa, Minha Vida se baseia na facilitação de acesso ao financiamento de imóveis construídos majoritariamente pela iniciativa privada para famílias de baixa renda como promoção da moradia. Contudo, no ano do início do programa, a Fundação João Pinheiro (2012) indicou que, do déficit habitacional total, 90,1% se referia à população que auferia entre 0 e 3 salários-mínimos de renda. Alargando a faixa econômica até 5 salários-mínimos, essa parcela da população representava 97,1% de todo o déficit habitacional constatado, percentual que oscilou ligeiramente para baixo nos anos seguintes, mas sempre acima dos 90%, chegando a 93,6% no levantamento referente ao ano de 2014, último que indicou a renda dos incluídos no percentual de déficit (FJP, 2015).

A representação nominal histórica da faixa econômica identificada é elucidativa. Em 2012, auferir 03 salários-mínimos significava uma renda mensal de R\$ 1.866,00 o que representa nos dias atuais o valor de R\$ 3.007,84<sup>4</sup> por mês. Com isso, inevitavelmente, os imóveis construídos com os incentivos do PMCMV que visem atender à maior parte do déficit habitacional devem ser economicamente viáveis considerando uma renda mensal desta ordem e, ao mesmo tempo, capazes de permitir ao agente privado auferir o lucro pretendido.

Com isso, ao somar a baixa capacidade econômica dos afetados pelo déficit habitacional à dinâmica do PMCMV de conceder aos incorporadores e construtores privados a escolha das localidades e das formas de construção das habitações financiadas, contribui-se para a segregação socioespacial, porquanto a decisão pela compra do terreno sempre será tomada sobre imóveis baratos (e distantes da mancha urbana). Não só a escolha de terreno barato, como escolha de materiais baratos para construção dos imóveis, visando antes ao lucro que à redução do déficit habitacional, confere traços de natureza distributiva e não redistributiva à política pública (LÖWI, 1972), ensejando novos contornos à investigação (MASTRODI; SILVEIRA, 2016) pois, para uma real promoção de moradia para a população de baixa renda, tanto a forma de acesso quanto a decisão pelo local de inserção da habitação deveriam contar com a participação da população beneficiada.

---

<sup>4</sup> Essa representação nominal é a multiplicação da faixa salarial (três salários-mínimos) pelo valor nominal do salário-mínimo à época de R\$ 622,00, conforme Decreto Presidencial nº 7.655/2011, que perfaz uma renda mensal de R\$ 1.866,00 atualizada até o dia 01/12/2020 pelo índice IPCA (IBGE).

A presente pesquisa, de modo geral objetiva identificar a forma de compreensão e, mais importante, reprodução da cidade promovida pela Política Habitacional Brasileira, demonstrando que, a depender da forma, as normas jurídicas e as políticas públicas podem servir a uns ou a outros objetivos, independentemente do discurso público encampado.

Como objetivos específicos, pretende-se demonstrar a forma de compreensão da cidade como uma mercadoria a partir do conceito da produção capitalista do espaço e da sua transformação dentro da estrutura do capitalismo, conjuntamente às diferentes fases do modo de produção capitalista, agora global e financeirizado. Em contraponto, objetiva-se retomar o conceito de direito à cidade a partir da construção social e valor de uso do espaço urbano, partindo do referencial filosófico de Henri Lefebvre, demonstrando que compreensão diversa, invariavelmente, submete a cidade (e o direito à) à lógica do capital. Neste ponto, pretende-se ainda contribuir para pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa institucional da PUC-Campinas Direito e Realidade Social, que compreende o direito à cidade não apenas como a possibilidade de convivência, mas sim de uma vida social participativa em comunidade.

Tem-se, ainda, como um dos objetivos específicos, apresentar o problema da crise urbana, com foco no déficit habitacional e delinear a dinâmica da política pública editada como tentativa de solucioná-lo, praticamente a única política habitacional *formalmente* vigente no País: o Programa Minha Casa, Minha Vida. Pretende-se demonstrar, ao final, que a estrutura jurídica —e prática— do Programa demonstra que a política habitacional brasileira é pautada na visão da cidade como mercadoria, o que não atende aos interesses da população afetada e é incapaz de solucionar o problema da falta de moradia no Brasil.

A pesquisa se adequa à área de concentração “Direitos Humanos e Desenvolvimento Social” do Programa de Pós Graduação *stricto sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pois, a cidade é o local da promoção de direitos —humanos— por excelência. A efetiva transformação da atual cidade escassa em moradia e segregada, que expulsa e esconde o pobre impedindo seu acesso aos mínimos benefícios sociais, deve ser prioridade no discurso e realização dos direitos humanos. Não há como imaginar desenvolvimento social quando, para alguns, direitos são apenas palavras, tão distantes que perdem o sentido em meio às jornadas extenuantes de trabalho, incontáveis horas dentro do transporte público precário e luta diária em uma sociedade desigual.

A conexão com a linha de pesquisa “Direitos Humanos e Políticas Públicas” se apresenta de forma mais clara no terceiro capítulo, em que a política habitacional brasileira e, especialmente, a política pública instituída pelo Programa Minha Casa, Minha Vida serão objetos de estudo. Todavia, um dos maiores objetivos da pesquisa se verifica em um âmbito

reflexivo ainda anterior. Pela demonstração das divergências na compreensão do espaço urbano, não se tem como intenção criticar a política habitacional brasileira. Mas demonstrar, de forma invariável, que as políticas públicas são ferramentas com possibilidades determinadas. Não são panaceia aos problemas sociais. São ferramentas úteis e indispensáveis, mas apenas alterarão a realidade e promoverão desenvolvimento a quem mais precisa se forem direcionadas corretamente.

Em relação à metodologia, utiliza-se do método hipotético-dedutivo, como proposto por Karl Popper (1972; 2004). Para Popper, a hipótese surge de um problema observado na própria realidade quando o pesquisador tem frustrada uma expectativa desenvolvida a partir de um conhecimento prévio. A premissa metodológica adotada é especialmente importante pra a pesquisa proposta em razão do problema apresentado: 10 anos após o início do Programa Minha Casa, Minha Vida, o déficit habitacional permanece um problema central na realidade brasileira e é dessa constatação que surge a pressuposição (hipótese) de que a política habitacional brasileira se baseia em estrutura incapaz de enfrentar a questão de forma efetiva por reproduzir o espaço urbano a partir de uma lógica econômica inacessível aos que são prejudicados pelo déficit habitacional.

A delimitação de um marco teórico foi um problema efetivamente enfrentado na investigação científica. Era preciso encontrar, simultaneamente, um recorte histórico que fizesse sentido para o exame dos três âmbitos envolvidos: social, econômico e político. Ao mesmo tempo, a percepção de que a cidade e sua compreensão são resultado de desenvolvimento social histórico dificultava o fechamento de um marco fixo. A solução foi a delimitação de um marco temporal exclusivamente para a análise dos dados oficiais. O ano de 2009, em que foi promulgada a Lei Federal n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009) que instituiu o PMCMV, satisfaz a exigência metodológica como marco inicial, pois sob a égide não apenas da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade - Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que traz a norma positiva mais próxima do que se pode reconhecer como uma fagulha do Direito à Cidade. Como termo final, o ano de 2015 foi eleito por ser o último com os dados relativos ao déficit habitacional publicados pela Fundação João Pinheiro.

No que diz respeito aos referenciais teóricos, a inegável referência é o pensamento filosófico de Henri Lefebvre. Não obstante, a temática urbana é, por excelência, multidisciplinar, e, por essa razão, autores como David Harvey, Ermínia Maricato e Milton Santos também guiam o estudo.

No primeiro capítulo, apresenta-se o cenário do que chamamos por crise urbana, dividido em quatro partes: inicialmente, a análise da construção e consolidação das cidades a

partir —e no interesse— da expansão do modo de produção capitalista. Em um segundo momento, o estudo se volta à realidade nacional e apresenta como se deu historicamente a urbanização brasileira que constituiu a paisagem urbana atual. Na sequência, o estudo será focado no processo de urbanização capitalista como produtor de escassez de habitações e segregação socioespacial. Por fim, apresenta-se os dados mais atuais disponíveis sobre o déficit habitacional no País obtidos em abordagem documental por consultas a estudos empíricos realizadas por órgãos oficiais e, especialmente, pela Fundação João Pinheiro.

No segundo capítulo, trabalha-se a contraposição entre o conceito de espaço urbano como mercadoria e como um direito. É exposto como se dá a produção capitalista do espaço, a transformação do espaço urbano de instrumento em objeto final do modo de produção e o fator da especulação imobiliária nas grandes cidades que agudiza o problema. Examina-se, ainda, como o espaço urbano é transformado de ativo imobilizado em circulável por meio de títulos jurídicos e soluções financeiras, tornando-se ponto central na economia capitalista atual. Em contraposição à produção capitalista do espaço, desenvolve-se o conceito de Direito à Cidade, apresenta-se a divergência teórica da forma como foi recepcionado por grande parte dos estudos sobre o tema e é proposta uma retomada do sentido cunhado por Henri Lefebvre, dando especial importância à participação social na construção do espaço com base em seu valor de uso.

Por fim, no terceiro e último capítulo o estudo se volta à apresentação da política habitacional brasileira com foco no Programa Minha Casa, Minha Vida. Inicia-se com uma apresentação histórica da evolução da política habitacional nacional como um conjunto de ações centralizadas com o intuito de demonstrar uma forma específica de compreender a moradia que dominou a produção da habitação historicamente no Brasil como forma, inclusive, de perpetuação de premissas e valores liberais. Examina-se a estrutura jurídica do Programa Minha Casa, Minha Vida, suas modalidades e os dados empíricos apresentados ao longo do período analisado. A comparação dos números do PMCMV à evolução do déficit é realizada para compreender se houve êxito no enfrentamento do problema do déficit habitacional, como pretendido no momento de sua edição.

Pretende-se, ao final, compreender se a forma de promoção da moradia por essa política pública é capaz de operar uma mudança na realidade, reproduzindo a cidade como um direito ao alcance dos que mais precisam, ou perpetua a dinâmica econômica estabelecida, compreendendo a cidade como uma mercadoria, distanciando-se daqueles que não podem pagar por ela.

## CAPÍTULO I. A CRISE URBANA

### I.1. O início da urbanização moderna e capitalismo

Antes da compreensão das cidades como atualmente concebidas, importante uma breve digressão histórica para analisar como as diferentes formas de organização da acumulação capitalista determinaram —e mais importante, determinam— o mundo espacial como conhecemos.

A transição do sistema da economia feudal para a produção capitalista com o estabelecimento do sistema de mercantilização do que é produzido é o ponto de partida para um movimento de fortalecimento do espaço urbano. Nesse momento inicial, as muralhas que cercavam as cidades se apresentavam como forma de autoproteção da população em um período marcado pelo nascimento das primeiras cidades mercantis e aumento no número de cidades em geral (SPOSITO, 1988).

Mas, mesmo com esse crescimento do número de cidades, antes da revolução industrial o mundo era, essencialmente, rural. Apesar de existirem cidades com população significativamente alta como Londres e Paris, o percentual de pessoas que residiam em áreas rurais era extremamente superior ao das áreas urbanas. A produção era basicamente agrícola e artesanal, com a esmagadora maioria dos trabalhadores expressando a figura do camponês típico, que residia e laborava nas terras do senhor, proprietário e estratificado socialmente em posição hierarquicamente superior (HOBSBAWM, 2014).

Ainda assim, as cidades reuniam, ao mesmo tempo, comerciantes, burgueses, trabalhadores, e artesãos, o que permitia e facilitava a comercialização da produção excedente<sup>5</sup>, fortalecendo o poder econômico da burguesia e as tornando locais atrativos como destino dos servos que fugiam dos feudos, rompendo, pouco a pouco, com a economia feudal. Esse momento fica marcado pela transição também na *finalidade* das trocas comerciais: enquanto

---

<sup>5</sup> Extremamente difundida na estrutura da economia capitalista, a figura do excedente também existe em estruturas não-capitalistas, sendo o ponto central para diferenciação das duas modalidades a forma de apropriação, se por simples coerção ou legitimada pela racionalidade econômico-jurídica: “Durante milênios, os seres humanos proveram suas necessidades materiais trabalhando a terra. [...] Como em todas as sociedades pré-capitalistas esses produtores tinham acesso direto aos meios de sua reprodução. Significa que, quando seu trabalho excedente era apropriado por exploradores, isso era feito através do que Marx chamou de meios “extra-econômicos” —ou seja, através da coerção direta, exercia por grandes proprietários ou Estados que empregavam sua força superior, seu acesso privilegiado ao poder militar, jurídico e político” (WOOD, 2001, p. 77).

antes tinham por objetivo a obtenção de mercadorias não produzidas (escambo) e a moeda se apresentava apenas como uma medida de conversão facilitadora da transação, o excedente em dinheiro-moeda passa a ser a meta das trocas mercantis, tornando-se capital (SPOSITO, 1988).

No período, as corporações de ofício funcionavam como órgãos regulamentadores do exercício de determinadas profissões, atuando como reserva de mercado e limite da possibilidade da produção. Porém, em razão dessa dinâmica constituir o cerne da organização e ascensão econômica da burguesia, apenas foi contestada quando o sistema de fabricação artesanal passou a impedir a expansão da produção, razão pela qual nasceu uma nova forma produtiva: ao revés da modalidade artesanal histórica, passa-se a uma nova modalidade por meio de especialização e divisão do trabalho (SPOSITO, 1988), apresentando-se como um breve sinal da intrínseca necessidade de rompimento de dinâmicas sociais historicamente estabelecidas para transposição das crises do capitalismo.

Com a ruptura do feudalismo, demandas sociais e perspectivas filosóficas próprias das medievais ensejaram que as relações engessadas fossem alteradas ou saíssem de cena para que dinâmicas de relações de troca se revelassem e se insturassem. Aqui, verifica-se uma forma de rompimento do segregacionismo havido entre Estado e feudos, dando lugar à unificação de territórios (ANDERSON, 2004 e MASCARO, 2010). A teoria do Estado passa a ser composta a partir de um viés em que o Estado mantém uma relação umbilical com a burguesia, sendo o mercantilismo um bom ilustrativo dessa situação (MASCARO, 2010, p. 134).

Posteriormente, as duas primeiras revoluções industriais (SCHWAB, 2016, p. 15) introduziram tecnologias de maquinário para produção de mercadorias em massa, inicialmente manufatura têxtil, de modo que a “veloz expansão da indústria determinou a demanda de mais braços; os salários aumentaram e, em consequência, batalhões de trabalhadores das regiões agrícolas emigraram para as cidades” (ENGELS, 2010, p. 60) em um processo de urbanização, detalhadamente descrito por Engels (2010, p. 64/65):

O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximo e juntos – e, por isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila. Os operários têm necessidades cuja satisfação depende de outras pessoas, que acorrem à vila: artesãos, alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros e marceneiros. Os habitantes da vila, especialmente a geração mais jovem, habituam-se ao trabalho fabril, familiarizam-se com ele e quando a primeira fábrica, como é compreensível, já não os pode empregar a todos, os salários caem – e, em consequência, novos industriais ali se estabelecem. Assim, da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade. Quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens que ela oferece. Surgem as ferrovias, os canais e as estradas; a possibilidade de escolha dos trabalhadores experientes torna-se cada vez maior; em função da concorrência travada entre empreiteiros da construção civil e fabricantes de máquinas, podem-se ali criar novos estabelecimentos a preço menor que em outra região mais distante, para a qual teria de se transportar madeiras, máquinas, pedreiros e operários industriais; dispõe-se de um mercado, de uma Bolsa

aonde ocorrem os compradores; há relações diretas com os mercados que fornecem as matérias-primas ou adquirem os produtos acabados. Daí o crescimento extraordinariamente rápido das grandes cidades industriais.

Pela análise histórica de Engels, as próprias cidades metropolizadas e centralizadoras do acesso às vantagens sociais são uma consequência do processo de revolução industrial que atraiu para os centros urbanos a grande massa de trabalhadores agrícolas para laborar nas indústrias e residir em suas proximidades. Historicamente, os problemas econômicos e sociais revelados no curso da primeira revolução industrial, colocaram a situação da classe operária/trabalhadora em destaque na medida em que a necessidade de transformação e desenvolvimento de uma potência industrial denunciavam os contrastes entre campo-cidade e tecelões-máquinas (ENGELS, 2010; LEFEBVRE, 2011).

O desenvolvimento tecnológico —direcionado e instrumentalizado ao alcance do desenvolvimento econômico— não apenas permitiu o aumento da produção pelo implemento de novas técnicas, mas reduziu os trabalhadores à condição máquinas (ao papel de), atraídos aos montes às cidades industriais e mercantis em busca de trabalho, deflagrando uma tendência centralizadora própria da sociabilidade capitalista de concentração de pessoas e de capital. Nesse sentido, conseguimos pensar como a expansão demográfica se atrelou à expansão geográfica do capital.

Essa configuração da dinâmica social, econômica, e trabalhista, permaneceu relativamente estática com o adensamento populacional em crescente vertiginosa nos grandes centros urbanos durante um longo período. Todavia, em que pesem os limites territoriais das cidades serem formalmente divididos pelos que ali conviviam, não eram partilhados com base nos interesses da população (HARVEY, 1982), atendendo aos objetivos da produção e circulação de mercadorias.

O grande fluxo migratório da população rural às áreas urbanas sem que houvesse infraestrutura e oferta de habitações correspondente ensejou a precarização da cidade. A própria escassez da moradia se apresentou como uma consequência do processo de expansão do processo capitalista. Contudo, não se lançou da questão habitacional como um problema central na sociedade moderna simplesmente pela sua *existência*, mas sim pelo seu *alcance*: “e a única razão<sup>6</sup> pela qual essa escassez de moradia passa a ser tema frequente é que ela não se limitou à

---

<sup>6</sup> Ainda que não tenha tratado de forma expressa, quando Engels afirma que a escassez de moradia se torna “tema frequente” pela “única razão” de atingir a pequena burguesia, refere-se à capacidade de determinadas classes sociais tornarem seus interesses relevantes no debate da esfera pública, desempenhando “papel tão importante na imprensa” (ENGELS, 2015, p. 38), o que é estudado no campo das políticas públicas, dentro do ciclo da política pública e momento da definição da agenda ou *agenda setting* (SOUZA, 2006, p. 29).

classe dos trabalhadores, mas acabou atingindo também a pequena burguesia” (ENGELS, 2015, p. 38).

Nesse período de consolidação de uma nova paisagem urbana, as grandes cidades assumiram uma configuração comum: expandiam seu território geográfico agregando e adensando pessoas, absorvendo cidades menores e formando enormes zonas metropolitanas urbanas. A demanda por bens e serviços públicos não era satisfeita, o planejamento urbano visava a produção e facilitação da circulação das mercadorias ao invés do aumento da qualidade de vida da população economicamente vulnerável —majoritariamente trabalhadores que recebiam baixíssimos salários— que se encontrava condensada sem acesso aos benefícios socialmente produzidos.

## **I.2. A transformação das cidades, vazios urbanos e a urbanização brasileira.**

Há uma necessidade de pontuar que, embora o feudalismo não possa ser encarado como um fenômeno universal, mas restrito ao contexto da Europa, as contradições que foram geridas em seu interior representaram reflexos na expansão comercial e, por consequência, na colonização.

Aqui não se pretende aprofundar estudo sobre o feudalismo ou mesmo a colonização, mas informar que não há desconsideração a esses marcos e que, sem dúvida, a composição espacial é influenciada pelos conflitos decorrentes da industrialização europeia. Nesse sentido, vale a exposição de Romero (2009) para quem a questão da colonização latino-americana e urbanização fazem parte do processo de expansão europeia na medida em que as cidades passaram a ocupar um papel específico na expansão para a periferia:

A onda expansiva foi contemporânea da explosão urbana e, a rigor, os dois fenômenos constituíram-se em um só. [...] Somente a nova economia permitia contar com os elementos necessários para alcançar objetivos tão distantes e tão difíceis; porém, apenas a nova economia justificava esses empreendimentos que, graças a ela, se tornariam extremamente frutíferos. A expansão periférica foi a tarefa que as burguesias urbanas propuseram tacitamente às classes senhoriais (ROMERO, 2009, p. 58-59).

Para Romero (2009) a expansão, conquista e colonização da periferia era impulsionada pela burguesia ascendente (enquanto grupo social que mais tarde ficaria especificamente identificado) e se justificava pela expansão comercial para além dos limites urbanos europeus.

O capitalismo nascente tinha nas cidades um instrumento de dominação (ROMERO, 2009, p. 60)

Se por um lado na Europa, o capitalismo se consolida como ruptura ao feudalismo; por outro lado, nas américas decorre inicialmente do processo de colonização e disputa de territórios. O que passou a ser chamado de “grandes navegações” não é nada além do que um impulso de expansão do capitalismo. A colonização, a invasão na América é a história da expansão do capitalismo mundial (ROMERO, 2009).

No Brasil, não existiu um momento para chamarmos de feudalismo (e, portanto, uma transição desse para o capitalismo) com a significação que esse fenômeno carrega, porém houve um processo de colonização que ensejou transformações durante os séculos e decorreu da mencionada expansão comercial. Os ciclos de produção resultantes da invasão, exploração e expropriação de terras (do extrativismo —minérios, cana de açúcar, café—, monocultura à industrialização do final do século XIX e início do século XX) permitem que compreenda o processo de urbanização nacional a partir de sua situação no processo histórico (PRADO JUNIOR, 1953).

Desse modo, a urbanização brasileira derivou do processo colonizador que, inicialmente, instalou centros urbanos e infraestrutura como parte de custeio da própria produção interna. Nos primórdios dessa colonização, “quando as populações viviam protegidas pelos muros, o índice de urbanização era praticamente total” (REIS FILHO, 1968, p. 91). Entretanto, essa forma de organização espacial foi substituída por uma dispersão populacional a partir da segunda metade do século XVII, diante do estabelecimento de uma produção econômica voltada à exportação agrícola em razão dos altos retornos dessa atividade para abastecimento das manufaturas europeias (REIS FILHO, 1968, p. 92), mantendo-se uma população eminentemente rural.

Nacionalmente, a inversão entre campo e cidade passou a ocorrer, de fato, a partir dos anos 1940 (SANTOS, 1993, p. 29). Traçando-se paralelo às revoluções industriais europeias, no Brasil esse movimento de estabelecimento urbano foi impulsionado pela “presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que precisam desse novo meio geográfico para sua realização” (SANTOS, 1993, p. 36), uma estrutura nomeada por Milton Santos (1993, p. 35) de meio técnico-científico-informacional.

Desenvolveu-se uma nova divisão social do trabalho, atendendo às novas tecnologias e necessidades da reprodução econômicas. “A cidade torna-se o *locus* da regulação do que se faz

no campo” (SANTOS, 1993, p. 52) e, especialmente as metrópoles passam a atrair a massa trabalhadora, majoritariamente pobre (SANTOS, 1993, p. 54).

A dinâmica da divisão espacial da cidade a partir do preço com forte incentivo à especulação imobiliária, somada aos baixos salários médios e política habitacional pautada quase que exclusivamente na aquisição da propriedade de bens imóveis formais —tanto por título de propriedade quanto por registro em órgãos públicos— desenhou a paisagem urbana brasileira: de um lado os trabalhadores de baixa qualificação amontoados em pequenas áreas geográficas compostas por habitações autoconstruídas, de baixa qualidade e sem o acesso aos serviços básicos em um processo de favelização e, de outro, a elite econômica residindo em prédios e condomínios murados de alto padrão (SORIA BATISTA, 2016, p. 436).

Contemporaneamente à urbanização brasileira, o mundo identifica a partir dos anos 1960 o início da terceira revolução industrial chamada de digital (SCHWAB, 2016, p. 15), em que houve uma relevante alteração na forma de produção, com o desenvolvimento de novas tecnologias que permitiam a fabricação praticamente autônoma de mercadorias pelo maquinário previamente programado pelo trabalhador. Com isso, o crescimento em tipos e importância das formas de trabalho intelectual afastaram a necessidade de atuação presencial ostensiva do empregado no “processo direto da produção mas também à sua circulação, sejam objeto de dispersão geográfica, atribuindo novas funções às cidades de todos os tamanhos” (SANTOS, 1993, p. 90).

Com as novas formas de trabalho, especialmente o intelectual, a concentração das pessoas nos centros urbanos se tornou cada vez menos necessária, ensejando o crescimento e fortalecimento de cidades médias, que assumem caráter de intermediar as relações das grandes metrópoles, em um “fenômeno de desmetropolização, definida como a repartição com outros grandes núcleos de novos contingentes de população urbana” (SANTOS, 1993, p. 81). Entretanto, ao contrário do que se poderia imaginar por meio desse processo de relativização do adensamento e da possibilidade de produção e circulação de mercadorias de forma remota, o espaço urbano não recebe menos relevância nesse novo período, pois ocorre “uma verdadeira multiplicação do tempo por causa de uma hierarquização do tempo social, graças a uma seletividade ainda maior no uso das novas condições de realização da vida social” (SANTOS, 1993, p. 91).

Com isso, após um primeiro momento de extremo adensamento populacional e concentração de atividades, as cidades foram reorganizadas sob uma nova sistemática, redesenhando o espaço urbano a partir de grandes espaços vazios e cidades geograficamente grandes. Veja-se, agora, como essa nova configuração espacial é socialmente dividida.

### I.3. A cidade, um local em disputa

“O processo de urbanização capitalista é, essencialmente, violento” (SAMPAIO, 2015, p. 56). Violento, pois a urbanização sob a reprodução do sistema capitalista exige, invariavelmente, o exponencial domínio da terra por meio da propriedade privada. O conceito de proprietário apenas tem sentido se houver um horizonte comparativo: só é proprietário quando comparado àquele que não é proprietário, ao não-proprietário. Analisando pela ótica da expansão urbana capitalista, a violência se apresenta duplamente: tanto pelo reconhecimento dos meios ativos hostis efetivamente empregados, quanto pela identificação das consequências sociais imediatas e diferidas temporalmente aos excluídos (SAMPAIO, 2015).

Esse ponto de partida permite inferir o primeiro pilar fundamental adotado, pois compreende-se que a produção do espaço urbano sob o capitalismo é um processo *focado* na reprodução do próprio sistema econômico, independentemente das consequências sociais advindas. Isso não significa que o processo de urbanização *nunca* importará em transformações socialmente benéficas, mas que essas são meras consequências quando seus interesses coincidem aos econômicos.

O espaço urbano recebe, assim, carga valorativa muito maior nos dias atuais, pois transmuta-se em verdadeiro produto final do processo produtivo, permitindo que o proprietário obtenha ganho de capital por especulação e comercialização.

O espaço urbano é atualmente condição, meio, e produto para a reprodução das relações econômicas (CARLOS, 2015, p. 47), e sua produção submetida —e submissa— a um regime coordenado de ações convergentes na direção de otimizar o sistema econômico. A transformação do espaço urbano em mercadoria se torna uma resposta às crises intrínsecas do sistema capitalista, que se renova e se transmuta para as superar expandindo a sua abrangência pelo aumento da capacidade de acumulação por meio da criação de novas mercadorias, mesmo que sejam direitos, relações sociais ou nesse caso, o próprio espaço físico.

Contudo, mesmo submetido à lógica do mercado, o espaço carrega consigo contradição insuperável ao ser contrastado às demais mercadorias: inclusive aqueles que não podem pagar pela aquisição formal de título de propriedade não podem —pois é fisicamente impossível— viver sem ele ou fora dele. A vida em sociedade, os eventos da comunidade, as relações interpessoais, *tudo o que é concreto acontece no espaço*. Para a vida social, o espaço não é dado como algo pronto, construído e finalizado para que a vida real ali se adapte. Ao contrário: a construção e reconstrução contínua da paisagem urbana se dá com a evolução das relações

sociais, a partir das suas necessidades e objetivos. O espaço não apenas se produz pelo social, mas se reproduz e se perpetua continuamente influenciado pelo contexto passado e influenciando o futuro:

Mas as cidades não são apenas *reflexos* do que se passa na sociedade. São bem mais que um mero cenário passivo, onde os conflitos a cultura se expressam. Os espaços urbanos não se limitam a ser *locais* ou *palcos* da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Eles são tudo isso e muito mais; são *produtos*: edifícios, viadutos, ruas, placas, postes, árvores, enfim, paisagem que é produzida e apropriada sob determinadas relações sociais. A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais (MARICATO, 1997, p. 42, destaques da autora).

Dessa contradição entre o espaço como uma mercadoria, que se pauta na abstração e fungibilidade e do espaço como *locus* de reprodução da vida em sociedade, repleto de concretude e história, é que surgem e se intensificam as disputas pela cidade.

Nesse ponto se destaca de forma relevante a figura do Estado, que assume o papel de mediador da disputa pela apropriação do espaço urbano. A função mediadora estatal carrega consigo errônea carga valorativa de neutralidade, como se houvesse um sopesamento real a cada conflito para deliberação sobre a melhor política de distribuição geográfica da cidade. A transformação da cidade em mercadoria “não prescinde da atuação do Estado para sua realização, muito pelo contrário, a valorização do espaço requer como condição *sine qua non* a ação estatista para a garantia e a legitimação dos pretensos ‘direitos do capital’” (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p.9).

Assim, o desenvolvimento da economia capitalista alterou não apenas as ações racionalmente organizadas da vida em sociedade, mas, de modo ainda mais profundo, a própria racionalidade de “equilíbrio” do sistema pela existência de uma disputa pelos bens sociais mediada por uma terceira parte. O Estado, seguindo a compreensão econômica liberal dominante, aglutinou a prerrogativa de criar as condições hábeis à circulação e acumulação de capital “em lugar de canalizar os dinheiros obtidos para dar respostas aos reclamos sociais” (SANTOS, 1993, p. 103), nascendo do velho administrativismo um novo e cultuado empreendedorismo estatal<sup>7</sup> (HARVEY, 2005).

---

<sup>7</sup> Para David Harvey, ainda que sob o sistema econômico capitalista a produção do espaço urbano seja desenvolvida a partir dos interesses da circulação e da acumulação do capital, após a sua constituição física “certos limites se impõem nas vias futuras do desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 2005, p. 165). Entretanto, da mesma forma que suas estruturas sociais, os limites no desenvolvimento espacial do capitalismo são mutantes e adaptáveis. Isto porque a instabilidade inerente ao modo produção se apresenta tão universal que desestabiliza as concepções historicamente estabelecidas de cidade e do urbano (HARVEY, 2005, p. 170). A cidade passa a “refletir as relações mutáveis entre forma e processo, entre atividade e coisa, entre sujeitos e objetos” (HARVEY, 2005, p. 170) o que permite que a forma de gestão pública do espaço urbano, inicialmente um modelo de administração e organização do espaço com base no “desenvolvimento racionalmente planejado” (HARVEY, 2005, p. 173) e gerido pelo Estado –“velho administrativismo, nas palavras do autor–, seja transmutado em uma “governança” da cidade conjunta entre Estado e iniciativa privada, denominado empreendedorismo estatal,

O capital, sua circulação e, especialmente, sua acumulação, tornam-se protagonistas — ainda que de forma subconsciente ou conscientemente velada— das diretrizes públicas. Em relação à produção do espaço e constituição das cidades, “instaura-se por um processo de políticas que beneficiam muito mais o mercado de financiamento privado, do que o fomento de políticas públicas de moradia para indivíduos de baixa renda” (OLIVEIRA; ANDRADE; MANEZES, 2016, p. 1497). Vazios urbanos aptos à especulação não passam apenas a ser ignorados pelo planejamento urbano, mas a sua valorização econômica se torna finalidade nos chamados planos de revitalização. A raridade do espaço nos centros redesenha a malha urbana a partir do interesse do capital, construindo uma paisagem geográfica espraiada (SANTOS, 1993) constituída de espaços urbanos vazios centralizados e simultâneo —e contraditório— afastamento dos centros pela absorção de regiões cada vez mais distantes pelas áreas metropolitanas (PÁDUA, 2005):

A retenção de terrenos nas zonas urbanas das cidades brasileiras atinge um valor que dificilmente se pode acreditar, a não ser que se sobrevoem essas cidades ou se examinem estatísticas cadastrais municipais. Como aproximadamente a metade ou mais do espaço urbano brasileiro, nas médias e grandes cidades, está vazio, o cidadão que nelas habita andam em média o dobro da distância que deveria andar, caso tais vazios inexistissem (CAMPOS FILHO, 1992, p. 55).

No mercado do espaço compra-se comodidade, status social e, mais importante, tempo. As áreas consideradas nobres da cidade têm à sua disposição infraestrutura fixa —em sua maioria, pública— que garante conforto aos moradores, facilitando acesso às vias e aos serviços disponibilizados no contexto urbano, atraindo, em um processo quase magnético, a instalação de novas estruturas que melhoram, ainda mais, a localidade. O status social é consequência lógica de uma segregação socioespacial que não apenas separa, mas hierarquiza as áreas urbanas e as pessoas residentes. Mais importante, ainda, é a aquisição do que é mais escasso nos dias atuais: tempo. Compra-se tempo, pois a distância na cidade atual —ou o tempo que se leva para chegar de um lugar a outro— é calculada sempre em referência a localizações *específicas*, ou seja, um local valorizado é o que permite chegar em menos tempo às regiões mais importantes —ou que concentram as “pessoas mais importantes”— da cidade.

Ao fragmento de espaço qualificado pelos atributos desejados —comodidade, status e ganho de tempo—, não há apenas uma precificação, mas uma sobreprecificação corroborada pelo Estado, que “desempenha papel de implementador da infraestrutura e garantidor legal dos

processos de valorização, legitimando as mudanças e neutralizando os conflitos” (PÁDUA, 2005, p. 95).

Não se redesenham apenas os bairros considerados nobres que surgem estruturados e valorizados, mas simultaneamente o alargamento geográfico das cidades empurra a população economicamente vulnerável e incapaz de disputar os melhores locais para cada vez mais longe, em um processo de periferação: “se a cidade é produzida como negócio, ela o é, ao mesmo tempo, produzida como segregação” (ALVAREZ, 2015, p. 66). Nesse sentido, a atual constituição das periferias leva, necessariamente, ao reconhecimento de duas condições, aparentemente contraditórias mas simultâneas, de diferenciação e igualdade (VOLOCHKO, 2015). Diferenciação, porque há a clara delimitação do pertencimento de cada estrato social a determinadas áreas da cidade. Igualdade, pois todo o sistema econômico e jurídico se fundamenta na premissa liberal de possibilidade de qualquer sujeito adquirir a localidade desejada pela intermediação do mercado. Todavia, a premissa da igualdade simplesmente não encontra respaldo fático, uma vez que o espaço urbano é objeto de valorização —valor socialmente agregado pelo acréscimo de infraestrutura com melhora da condição de vida local— e capitalização —processo fictício de aumento de preço pela especulação imobiliária com base em eventual venda futura—(VOLOCHKO, 2015), o que exclui grande parcela da população da mera possibilidade de aquisição de qualquer imóvel, ainda mais os sobrevalorizados por meio de atividade especulativa, de modo que “a valorização imobiliária, ou seja, a propriedade que têm os imóveis de se valorizarem, está na base da segregação espacial e da carência habitacional” (MARICATO, 1997, p. 44).

Isto porque a supervalorização dos imóveis centralizados resulta no aumento artificial do preço dos novos empreendimentos imobiliários quando comparados aos já construídos, que se tornam instantaneamente inadequados à localidade. Nesse cenário, promove-se a demolição da cidade previamente construída para reconstrução de uma nova, moderna e mais importante, *correspondente* à nova morfologia espacial —e econômica— da localidade.

Uma das consequências da sobreprecificação imobiliária se apresenta na percepção de que, dentro da lógica jurídica do sistema atual, não existe categorização para o sujeito pobre, mas residente de área nobre da cidade. Caso seja proprietário, considerando o inevitável processo especulativo de aumento de preço, não é pobre. Caso não seja proprietário e por exceção se estabeleça em local socialmente desejado, é estigmatizado como invasor, alguém não pertencente ao estrato social a que aquela área é reservada e expulso geograficamente em um processo de exclusão-inclusão: é excluído de um local a que não pertence para ser incluído —no sentido de integrado geográfica e socialmente— ao seu grupo social.

Dando sustentação à conjuntura da segregação socioespacial, encontramos uma rígida burocracia estatista de “legislação urbanística excessivamente detalhista e na legislação ambiental, que tornam lentos os processos de aprovação dos projetos, característica reforçada pela fragmentação presente na gestão urbana” (ANDRADE, 2018, p. 2577).

A excessiva formalidade —protegendo um sacralizado direito de propriedade— e a sobreprecificação do espaço urbano na desigual sociedade brasileira não apenas segregou a população de baixa renda a locais distantes, mas inseridos na lógica jurídica do sistema, como também criou uma dupla identidade da própria cidade: a cidade legal e a cidade ilegal (MARICATO, 2002). Isto porque a flexibilidade do agir *independentemente* da formalidade imposta atende aos anseios de sobrevivência daqueles que não podem pagar por um teto, criando um contexto urbano à margem das leis (MARICATO, 2002) representado por ocupações de propriedade sub ou não-utilizadas —em ambos os casos, ignorando totalmente sua função social— e na conhecida favelização das metrópoles, fenômeno que hoje integra a paisagem e confirma o desnível social estrutural do país.

Assim, cada parcela da cidade é analisada individualmente pela sua composição física estrutural mas, tão importante quanto, é sua contextualização no todo e sua relação com as demais frações urbanas.

A crise da vida urbana se potencializa exatamente na ausência de consciência da inserção do individual no coletivo, na diminuição da relação interpessoal que é —ou deveria ser— inerente ao próprio desenvolvimento do espaço urbano que, agora mercadorizado, tenta excluir o conteúdo social e coletivo das diferentes partes da paisagem cidadina (DAMIANI, 2001, p. 127). Identifica-se movimento de abstração do próprio espaço pelo esvaziamento do conteúdo concreto histórica e socialmente enraizado na cidade construída. “Na medida em que esse espaço livre e neutro, como um puro plano cartográfico vazio, é apresentado como objeto das ações do planejamento público, privado ou estatal, ele realiza sua vocação” (SANTOS, 2015, p.32) de reproduzir o sistema e as relações econômicas.

A forma de produção das cidades —esvaziada de conteúdo social, fungível e intercambiável— pautada em aparente racionalidade econômica, simula conquistas sociais, aprofunda e imobiliza desigualdades hierarquizando áreas do espaço urbano (DAMIANI, 2001). Ao hierarquizar localidades, simultaneamente, determina o local de pertencimento do indivíduo com base única e exclusivamente em seu poder de compra, em um processo de hierarquização do próprio indivíduo urbano. O espaço se torna burocraticamente organizado, tendo por base a diferenciação entre centros e periferias, criando não apenas lugares para as pessoas, mas lugares das pessoas (SOJA, 1993).

Trata-se de ilustração de uma transformação sufocante, em que o afastamento da população empobrecida para as periferias significa seu afastamento também dos centros de poder e controle da metrópole (ROCHA, 2001), o que dificulta —quando não impede— a participação na tentativa de mudança do mundo real.

Na cidade moderna, vive-se uma nova morfologia urbana, com menos adensamento populacional que outrora, agora diluído pela expansão territorial da cidade em grandes malhas urbanas desconexas geograficamente, mas interligadas por sistemas de transporte e comunicação (SPOSITO, 2001). Todavia, essa nova organização espacial não resulta de sucesso na disputa social pela desaglomeração “mas como condição e expressão de novas lógicas de localização, que engendram novas práticas sociais” (SPOSITO, 2001, p. 85). Em outras palavras, a redução do adensamento populacional em certas áreas não se apresenta como vitória daqueles que batalharam amontoados contra essa realidade, mas sim de uma readaptação do espaço às novas necessidades do modo econômico de produção.

Portanto, a atual conjuntura das cidades composta por uma estrutura urbana deficitária, segregada e violenta não é mera coincidência causada por eventos e condições econômicas historicamente desconectados, mas consequência de própria reprodução da vida urbana que transforma a cidade em negócio.

#### **I.4. O déficit habitacional brasileiro**

Para a apresentação de dados que demonstram o problema do déficit habitacional brasileiro, vale-se principalmente dos estudos publicados pela Fundação João Pinheiro (FJP), instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, responsável pelo levantamento e sistematização das informações referentes ao déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios Contínua – PNAD Contínua.

Por opção metodológica a pesquisa se utiliza exclusivamente dos números referentes ao déficit habitacional que, segundo o último estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2018, p. 31), atingiu o *total* no Brasil de 6.355.743 (seis milhões, trezentos e trinta e cinco mil e setecentos e quarenta e três) unidades habitacionais no ano de 2015.

Desse ponto de partida e antes de adentrarmos mais profundamente nos números apresentados, importante alguns delineamentos conceituais prévios, inclusive para justificação da escolha metodológica adotada. Primeiro, o conceito de déficit habitacional deve ser diferenciado do conceito de inadequação das moradias. Por déficit habitacional, “entende-se a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais e específicos de habitação” (FJP, 2018, p. 18-19). O conceito de inadequação de moradias não enseja, necessariamente, a construção de novas unidades habitacionais, mas se relaciona à melhoria das especificidades internas das construídas de forma —parcialmente— satisfatória. Por essa distinção, opta-se pelo manuseio apenas do conceito e dos dados relativos ao déficit habitacional, pelas características do Programa Minha Casa, Minha Vida com foco em *novas unidades habitacionais*, política pública que centralizou praticamente todos os esforços do governo federal durante o recorte metodológico adotado.

Os componentes de cálculo para os números globais do déficit habitacional e das moradias inadequadas elucidam bem a distinção entre as modalidades (FJP, 2018, p.19/20):

**Quadro 1 - Metodologia de cálculo para composição do déficit habitacional no ano de 2015**

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Carência de Infraestrutura urbana	Energia Elétrica	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Abastecimento de água			
	Esgotamento sanitário			
	Coleta de lixo			
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios				
Ausência de banheiro exclusivo				
Cobertura inadequada				
Inadequação fundiária urbana				

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2017, quadro 2.1, p. 19.

**Quadro 2 - Metodologia de cálculo para composição da inadequação de domicílios urbanos no ano de 2015**

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2017, quadro 2.2, p. 19.

Demonstrando a metodologia de composição de cada uma das modalidades, as tabelas disponibilizadas na coleta de dados empírica realizada pela Fundação João Pinheiro apresentam nas colunas verticais os “Componentes e subcomponentes” do déficit habitacional e da inadequação de domicílios urbanos.<sup>8</sup>

O desenvolvimento metodológico da tabela dos componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos reflete a necessidade de incremento estrutural em unidades construídas de forma parcialmente satisfatória: a) carência de infraestrutura urbana, que se subdivide em energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo; b) adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; c) ausência de banheiro exclusivo; d) cobertura inadequada e; e) inadequação fundiária urbana.

Como o conceito de déficit habitacional é composto pela identificação da necessidade de construção de novas unidades habitacionais, seus componentes reproduzem esse critério e se dividem em: a) habitação precária; b) coabitação familiar; c) ônus excessivo com aluguel e; d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Segundo o próprio estudo, o conceito de déficit habitacional utilizado no levantamento empírico:

<sup>8</sup> A composição metodológica das tabelas ainda indica a distinção por “Unidades Espaciais”, referente à localização nas unidades federativas e regiões metropolitanas, a localização (urbana ou rural) e por atributos (faixas de renda), critérios que não serão aprofundados em razão do escopo da pesquisa.

está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, *portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque* (FJP, 2018, p. 20).

O número absoluto do déficit habitacional constatado foi alcançado pela soma do déficit por reposição e do déficit por incremento de estoque. No primeiro grupo, encontram-se os domicílios depreciados que dependem de sua reconstrução completa em razão da ausência de conservação temporal. No segundo, encontram-se os domicílios improvisados, coabitados por famílias e sob vínculos de aluguéis excessivos. Domicílios improvisados são aqueles “locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros)” (FJP, 2018, p. 21). Os domicílios coabitados por famílias e incluídos no conceito de déficit por incremento de estoque, são compostos por duas variáveis: 1) abrigavam mais de uma família na mesma unidade habitacional no ano-base de estudo da Fundação João Pinheiro; 2) foram calculados pela média das famílias que declararam à PNAD entre os anos de 2011 e 2014 a intenção de estabelecer novo domicílio (FJP, 2018, p. 23). O ônus excessivo com aluguel urbano “corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel” (FJP, 2018, p. 23). Inclui-se, ainda, entre os números globais do déficit habitacional, o adensamento excessivo de moradores apenas em domicílios alugados (FJP, 2018, p. 24), pela impossibilidade de os inquilinos realizarem alterações estruturais no imóvel o adequando ao número de residentes. O adensamento de moradores em imóveis próprios não integra o déficit e é considerado inadequação de domicílio (FJP, 2018, p. 26).

Retornando aos números apresentados, de todo o déficit habitacional estimado no ano de 2015, 87,7% é localizado em áreas urbanas do Brasil (FJP, 2018, p. 31), ou seja, aproximadamente 5,5 milhões de unidades habitacionais, em sua maioria na região sudeste (39%).

Entre os componentes do déficit habitacional constatado no ano de 2015, “o ônus excessivo com aluguel representa 50,0% do total do déficit habitacional, a coabitação familiar

29,9%, as habitações precárias 14,8%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados 5,2%” (FJP, 2018, p. 40).

No recorte histórico adotado neste estudo, veja-se a evolução dos números levantados pela Fundação João Pinheiro como déficit habitacional: no ano de 2009 o número total estimado era de 5,998 milhões (FJP, 2012, p. 25), no ano de 2010, de 6,490 milhões (FJP, 2013, p. 28), nos anos de 2011/2012, de 5,430 milhões (2015, p. 31), nos anos de 2013/2014 (2016, p. 29) de 5,846 milhões e no ano 2015, de 6,355 milhões (FJP, 2018, p. 31).

Importante ressaltar que os levantamentos apresentados pela Fundação João Pinheiro sofreram alguns ajustes metodológicos durante o lapso temporal analisado, o que explica a divergência entre curtos períodos,<sup>9</sup> que em nada altera a conclusão extraída da análise empírica: a simples visualização dos números absolutos (invariavelmente estimados em milhões) demonstra que o déficit habitacional permanece um grave problema na sociedade brasileira.

A dimensão do problema é ainda maior quando os dados do déficit são cruzados com outras informações oficiais coletadas. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais, a média de moradores por domicílio particular no país no ano de 2015 era de 3 pessoas. Considerando que o déficit habitacional constatado pela Fundação João Primeiro no mesmo ano era de 6,35 milhões e é expresso em unidades habitacionais, é possível estimar que aproximadamente 19 milhões de brasileiros se encontram afetados pelo déficit habitacional, praticamente 10% da população de 204 milhões de pessoas estimada pelo IBGE para o período (IBGE, 2015).

O levantamento histórico da Fundação João Pinheiro demonstra que, invariavelmente, a maior parte do déficit é composto pela população que auferia até 03 salários-mínimos. No ano de 2015, o valor do salário-mínimo era de R\$ 788,00 e, portanto, o déficit habitacional era composto majoritariamente pela população que auferia até R\$ 2.364,00 por mês. Por outro lado, no mesmo ano de 2015, o preço médio dos imóveis anunciados no Brasil era de R\$ 7.613,00 por *metro quadrado*<sup>10</sup>, demonstrando a enorme distância entre a capacidade econômica das pessoas afetadas pelo déficit habitacional e a possibilidade de aquisição de um bem imóvel.

Outro dado importante que certamente indica uma das razões pelas quais historicamente o déficit habitacional se mantém em números muito próximos de um ano para outro, é a

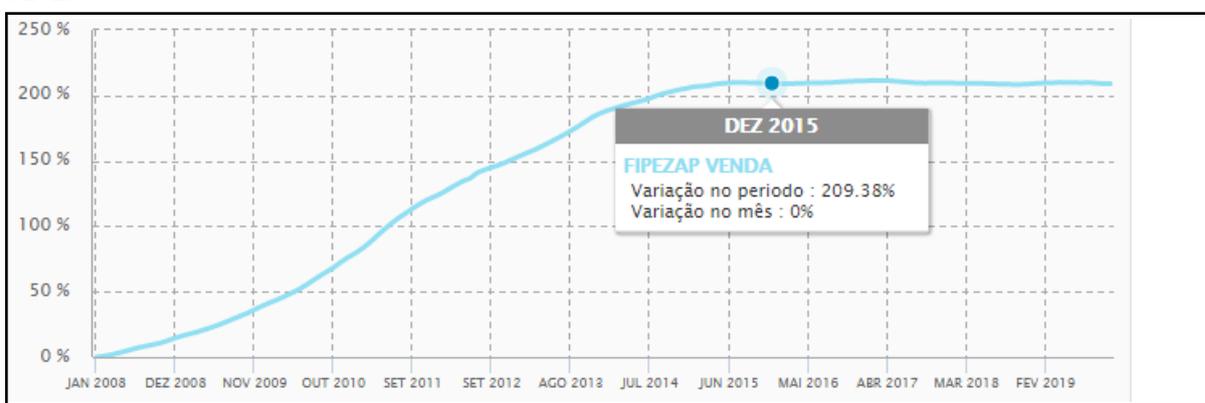
---

<sup>9</sup> A título exemplificativo, o levantamento dos anos de 2011 e 2012: “a mudança empreendida em relação à metodologia do Déficit Habitacional 2009, último relatório a utilizar os dados da Pnad, refere-se ao cálculo do déficit habitacional relativo, que passou a incorporar no seu denominador os domicílios improvisados e os domicílios particulares permanentes” (FJP, 2015, p. 11).

<sup>10</sup> O índice FIPEZAP é resultado de atuação conjunta entre o Portal ZAP e o Fundação Instituto de Pesquisas econômicas – FIPE e apresenta a evolução anual dos preços de venda e locação de imóveis no Brasil baseada em mais de 500.000 anúncios mensais de imóveis prontos. Para mais informações: <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/>.

comparação da evolução dos valores nominais entre o valor médio do metro quadrado dos imóveis e do salário-mínimo. Entre os anos de 2008 e 2015, o preço médio dos imóveis no Brasil teve uma variação de 209,38%, segundo a FIPEZAP, conforme demonstra o Gráfico 1:

**Gráfico 1- Evolução dos valores nominais entre o valor médio do metro quadrado dos imóveis entre 2008 e 2015**



Fonte: FIPEZAP, 2020. Gráfico obtido pelo acesso ao portal <https://fipezap.zapimoveis.com.br/>, selecionando as opções: “DORMITÓRIOS: Todos”; “CIDADE/LOCAIS: FIPEZAP VENDA”; “COMPARAR COM ÍNDICE: Nenhum”

Por outro lado, a variação do salário-mínimo acumulou um aumento de 76,55% no mesmo período, que indica a discrepância entre a variação no preço dos imóveis no país e o reajuste do salário-mínimo, denotando que ainda que haja manutenção ou leve redução no percentual de pessoas de baixa renda afetadas pelo déficit, há um agravamento no ponto pelo aumento na dificuldade de suplantar a problemática.

Demonstra-se, assim, a enorme dimensão quantitativa do déficit habitacional no Brasil em números absolutos, que atinge milhões de brasileiros, agravado pelas especificidades econômicas nacionais que indica um longo caminho para sua superação.

## CAPÍTULO II. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A CIDADE ENTRE UMA MERCADORIA E UM DIREITO

### II.1. A produção capitalista do espaço

O capitalismo é mais do que um sistema econômico. Apresenta-se, em análise última e mais sofisticada, como um modo de organização social. Seus efeitos transcendem as relações econômicas e toda a sociedade é hierarquizada a partir de sua lógica, mesmo quando se analisam aspectos que não podem ser mensurados monetariamente à primeira vista. Justamente por essa razão, David Harvey, tratando sobre o modelo *fordista*<sup>11</sup>, conclui que “o fordismo do pós-guerra tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total” (HARVEY, 2008, p. 131). A conclusão do autor capta corretamente não apenas a vida sob o modelo capitalista fordista, mas a vida sob a égide do capital.

Como cerne do modo de produção, o capital funciona, simultaneamente, como força centrífuga e centrípeta: atrai e reorganiza relações sociais que se encontram sob sua regulamentação<sup>12</sup> social e expande seus efeitos absorvendo relações organizadas sob outros modos de produção. Rosa Luxemburgo identifica não apenas essa distinção, mas uma verdadeira dependência do sistema capitalista por uma espécie de “auto-expansão”, pois “em seu impulso para apropriação das forças produtivas para fins de exploração, o capital recorre ao mundo inteiro; tira os meios de produção de todos os cantos da terra, colhendo-os ou adquirindo-os de todos os graus de cultura e formas sociais” (LUXEMBURGO, 1970, p. 307).

A figura do capital é central na sociedade capitalista, mas dinâmica: insere-se de forma contundente em um movimento em direção à acumulação. A acumulação é a finalidade invariável das relações submetidas ao modo de produção capitalista e “o motor cuja potência

---

<sup>11</sup> Fordismo é o nome dado a um padrão de acumulação capitalista que se baseava na produção em massa de mercadorias, com foco no desempenho de especializadas e repetidas tarefas pelos trabalhadores, o que resultou em uma revolução de eficiência na produção se comparada ao período precedente. Apesar de usualmente relacionado às relações internas dos pátios produtivos, seus efeitos ultrapassavam os limites das fábricas e sua consolidação foi fruto de uma composição de inúmeros agentes sociais. Nesse sentido, Samarane Fonseca de Souza Barros (2019, p. 3), ao analisar as implicações espaciais dos diferentes padrões de acumulação capitalista, assevera que “O Estado assumiu novos papéis e poderes institucionais, o capital corporativo se ajustou para seguir com mais suavidade e o trabalho organizado também ganhou novos moldes para o aumento da produtividade. Sendo assim, a principal tríade do sucesso do sistema fordista se formou envolta do grande Estado, do grande Capital e do trabalho organizado”.

<sup>12</sup> Regulamentação não no sentido dogmático-normativo, mas de organização das relações que se desenvolvem sob a racionalidade capitalista.

aumenta no modo de produção capitalista” (HARVEY, 2005, p. 43). Em nome da manutenção e potencialização da acumulação, o mundo capitalista é, por essência, um mundo em *transformação*.

Segundo David Harvey (2005, p. 44-45), o processo acumulatório pressupõe três condições prévias. A primeira delas consiste na existência de mão-de-obra excedente, apta a atender rapidamente a ampliação da capacidade produtiva e, simultaneamente, responsável por achatar o custo do trabalho no produto produzido pela redução salarial compondo um chamado “exército de reserva”. A segunda, que existam meios de produção disponíveis e condizentes à expansão da produção (materiais e matéria prima, maquinários, estrutura fixa de produção e de transporte, como estradas etc.). E a terceira, demanda: mercados capazes de receber o excesso de mercadorias produzidas, permitindo a realização de um valor excedente se comparado ao investido em todas as etapas do processo produtivo.

Considerando que o movimento de acumulação é elemento essencial na continuidade do sistema capitalista, obstáculos em qualquer uma de suas condições ensejam uma diminuição ou estagnação na expansão econômica e, com isso, crises internas. De modo ainda mais profundo, a dissonância entre as condições de acumulação também é capaz de gerar conflitos endógenos. Veja-se, por exemplo, que o estímulo ao regime concorrencial e ao aumento da produção não considera ou identifica previamente a existência de mercado capaz de absorver as mercadorias produzidas como excedente, o que pode resultar nas chamadas “crises de superacumulação” (HARVEY, 2005) pela inexistência de demanda pelos bens produzidos. O modelo capitalista é, desse modo, muito mais *contraditório* do que autossuficiente e as crises, recorrentes e intrínsecas à sua estrutura.

Como um sistema expansionista por natureza, a superação de crises capitalistas se dá pela renovação das condições de acumulação. A solução é, novamente, intrínseca e extrínseca: fortalece-se os requisitos acumulatórios e aumenta-se a escala do próprio sistema. Transformado e renovado, há um novo nível de modo produtivo em que a tecnologia empregada na produção gera um menor custo do trabalho e da produção no produto final e absorve parte do excedente que antes não encontrava mercado capaz de absorvê-lo.

A escala aumentada produz uma quantidade maior de mercadoria, destinada a novos mercados que são também criados para recepcionar os bens produzidos. Há uma criação de nova demanda aos produtos de uma forma muito mais provocada do que espontânea, ou seja, sem que haja uma prévia necessidade (dos consumidores) dessa expansão. Segundo Harvey (2005), cria-se demanda com a combinação de quatro elementos: penetração do capital em novas esferas de atividades, constituição de novos desejos e necessidades, estímulos e

incentivos ao crescimento populacional e, finalmente, expansão geográfica a novas regiões (LUXEMBURGO, 1970).

Reconhecendo a centralidade da figura do espaço geográfico para a manutenção e expansão do capitalismo, é preciso ter a sensível compreensão de que, sem desconsiderar a influência inegável do capitalismo na forma espacial moderna, “as relações espaciais e os fenômenos geográficos são atributos materiais fundamentais que devem estar presentes desde o início da análise”, pois, a própria “produção do espaço é [...] uma força produtiva” (HARVEY, 2020, p. 50).

## **II.2. O espaço como condição da acumulação: superação das distâncias, compressão do espaço-tempo e organização racional das cidades**

Ponto chave para o presente estudo reside na análise, inicialmente, da expansão geográfica do capitalismo e, mais do que isso, na transformação da importância e papel do espaço no estabelecimento do modo econômico.

A expansão geográfica se faz necessária ao sistema, mas é um problema a ser vencido, pois os mercados geograficamente distantes não faziam parte da demanda originária, por oferecerem menor possibilidade de extração de mais-valor se comparados aos mercados próximos, considerando o maior custo e tempo de transporte. A própria circulação da mercadoria causa efeitos dialéticos: enquanto a movimentação física da mercadoria produzida gera um acréscimo de valor pelo alcance de (nova) demanda, o tempo de circulação e mediações de transporte reduzem valor do produto final. Com isso, a expansão geográfica apenas é possível pela redução do custo e do tempo do transporte.

A tentativa da chamada “anulação do espaço pelo tempo” (HARVEY, 2005) tem, justamente, a finalidade de diminuir o tempo de giro da mercadoria que, sob o aspecto econômico, enquanto é transportada, é *capital parado* que não gera acúmulo e nem pode ser reinvestido. A velocidade do trajeto entre a origem e o destino é tão importante quanto o custo do transporte, pois a operação econômica —e, com isso, a realização do mais-valor e possibilidade de acumulação— apenas se concretiza com a negociação mercantil e o produto, a mercadoria, apenas está pronta para a troca quando se encontra disponível para consumo no mercado final. Com isso, o deslocamento espacial do produto *agrega valor* por possibilitar a

troca da mercadoria, o que permite que capital seja investido (e não gasto) na efetiva melhora das condições de transporte e deslocamento como parte do processo produtivo:

Em regime capitalista, afinal, é o tempo de trabalho socialmente necessário que constitui a substância de valor, é o tempo de trabalho excedente que repousa na origem do lucro, e é a proporção entre tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho de rotação socialmente necessário que define a taxa de lucro e, em última instância, a taxa média de juros (HARVEY, 2020, p. 55).

Anular o espaço pelo tempo não significa destituir de importância o espaço, mas sim buscar meios de produzi-lo e organizá-lo a partir dessa rigorosa questão espaço-temporal no regime capitalista.

Essa lógica não se aplica apenas ao transporte para longas distâncias, mas afeta a paisagem dos centros urbanos. A necessidade da compressão do espaço-tempo ensejou uma organização racional<sup>13</sup> da atividade produtiva, geograficamente pensada para integrar os processos de produção, circulação, distribuição e consumo, permitindo a reprodução do sistema e acumulação de capital (CARLOS, 2015). E a cidade “sintetiza a dinâmica espaço-temporal do processo de urbanização” (SPOSITO, 2001, p. 85).

As cidades, portanto, foram pensadas a permitir a mais eficiente circulação de mercadorias, diminuindo as distâncias, permitindo o emprego de novas tecnologias e reduzindo o tempo e o custo do transporte dos produtos. A reprodução do espaço urbano se apresentou como uma nova possibilidade e renovou a capacidade de acumulação em momentos de crises estruturais do capital (CARLOS, 2015).

Veja-se que, em mais uma contradição, a cidade construída à imagem do capital é, ao mesmo tempo, a prova de sua ascensão e obstáculo à continuidade da expansão. A organização racional da cidade aglomera em determinadas localidades geográficas (centros urbanos) a estrutura fixa e tecnologias de transporte e comunicação que permitem a instalação de pátios produtivos e serviços correspondentes, garantem que as matérias primas cheguem às indústrias instaladas próximas à demanda e, ainda, dá acesso aos mercados consumidores. A cidade racionalmente organizada pela lógica do capital depende da instalação de capital fixo apto a atender às necessidades da produção, circulação e consumo. Contudo, a tentativa de extração de mais-valor e maior acumulação depende, necessariamente, de inovações tecnológicas, sempre diminuindo as distâncias pela redução do tempo de circulação, o que torna, invariavelmente, obsoleta a estrutura fixa construída anteriormente (HARVEY, 2005):

O surgimento de uma estrutura espacial diferente com a ascensão do capitalismo não é um processo livre de contradições. Para superar barreiras espaciais e “anular o espaço pelo tempo”, criam-se estruturas espaciais que, no fim, agem como barreiras

---

<sup>13</sup> Considerando a racionalidade da acumulação capitalista.

contra a acumulação adicional; Essas estruturas espaciais se manifestam na forma fixa e imóvel de recursos de transporte, instalações fabris e outros meios de produção e consumo, impossíveis de serem movidos sem serem destruídos. [...] A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação, pois a própria construção dessa paisagem é antiética em relação à “derrubada das barreiras espaciais” e, no fim, até à “anulação do espaço pelo tempo” (HARVEY, 2005, p. 53).

A cidade capitalista não é apenas construída e pensada sob a lógica da acumulação, mas é reconstruída e repensada todo o tempo para um novo patamar do capital, para um novo nível do sistema. Novamente, é uma estrutura em constante transformação.

### **II.3. O espaço como força produtiva e a cidade como mercadoria: a transformação do espaço capitalista, seu valor de troca e o direito**

Percebe-se que a questão geográfica não pode ser compreendida como algo marginal na análise da economia capitalista. Nem mesmo em um primeiro momento, em que o espaço era compreendido como uma condição ou, de certa forma, obstáculo a ser vencido para o aumento da acumulação, é possível afirmar que a geografia foi moldada, inerte, sem influenciar a própria evolução do sistema econômico. A racionalidade capitalista *também se moldou e se transformou* considerando o tempo e o espaço. Contudo, não é nada contraditória a compreensão do espaço como uma condição estéril, moldável pelo sistema, mas incapaz de moldar ou ser finalidade última do movimento acumulatório. Na verdade, a transformação de seu papel de condição para força produtiva e mercadoria é muito mais contraintuitiva. Isto ocorre porque, como dito, não basta que a mercadoria seja produzida, mas a circulação até o mercado de consumo é indispensável para a realização da troca e, conseqüentemente, da possibilidade de acumulação do capital. E o espaço físico, o ativo imobiliário, é, pelas leis da física, não circulável.

A solução para esse “problema” da impossibilidade prática de circulação do ativo imobiliário foi desenvolvida como resposta a uma nova dinâmica do sistema, pois, não apenas o padrão de acumulação e a compreensão do espaço se transformam, mas mesmo a *forma do capital*<sup>14</sup> é mutável: a predominância do capital industrial foi substituída pela do capital

---

<sup>14</sup> O sistema capitalista se escora no capital como um movimento de acumulação por meio da produção e trocas mercantis. O dinheiro muito mais se assemelha a uma medida de conversão universal para viabilizar as relações econômicas entre diferentes pessoas negociando diferentes objetos do que à figura central do capital. A capacidade

financeiro, com o crescimento de instituições financeiras e importância central do crédito na economia produtiva e familiar. Como elucidada a observação de David Harvey em relação ao padrão fordista, o capitalismo deve ser considerado um modo de organização social universal e não restrito ao campo econômico, de modo que a transformação da forma predominante do capital ensejou uma mudança na compreensão social, institucional e jurídica do espaço.

O espaço, enquanto visto como uma geografia a ser superada, recebia uma compreensão muito mais unitária e uniforme. Acompanhando as mudanças sistêmicas, passa a ser reconsiderado e dividido em pequenas porções de terra com divisas claras e intransponíveis. Há um movimento de privatização do espaço urbano acompanhado da narrativa dessa forma jurídica como algo natural, o que garantiu a proteção das divisas de *cada um dos espaços* de forma coercitiva e pública.

A segmentação da cidade em pequenos lotes tem um papel fundamental na criação de um espaço que é força produtiva e capaz de gerar acumulação como mercadoria. Primeiro, reduz o valor mínimo para acesso a um imóvel e abre a possibilidade de soluções financeiras —como financiamentos imobiliários, alienações fiduciárias e securitização do crédito— viabilizá-lo a uma parcela cada vez maior da população, gerando novas formas de acumulação ao capital financeiro. Segundo, permite a sua circulação por meio de soluções jurídicas com a substituição da concretude da terra pela abstração de um título de propriedade. “Nesse processo, a extensão do capitalismo tomou o espaço, fez dele sua condição de produção, primeiro como recurso, depois como força produtiva e, finalmente como mercadoria reproduzível, o que abriu perspectiva para um novo ciclo de acumulação” (CARLOS, 2015, p. 26).

O Direito, portanto, tem papel *fundamental* na nova configuração espacial a que depende o sistema capitalista. Ainda de modo mais profundo, o Direito tem papel fundamental na própria existência do modo de produção capitalista, pois as trocas mercantis são precedidas da obrigatoriedade de submissão ao sistema normativo formal já que são relações jurídicas contratuais escoradas nas premissas de liberdade e igualdade. Não por outra razão, Friedrich Hayek é direto ao afirmar que “a característica que mais claramente distingue um país livre de um país submetido a um governo autoritário é a observância, no primeiro, dos grandes princípios conhecidos como o estado de Direito” (HAYEK, 2010, p. 89). Principalmente aos

---

de gerar um sobre valor, um mais-valor, um valor a mais do que aquele disponibilizado no início da operação é a característica mais relevante do capital, pois permite, com isso, ser acumulado. As formas do capital (como esse movimento que permite trocas de mercadorias gerando um valor excedente ao final da cadeia econômica) são identificadas em três. A primeira delas, o capital industrial/produtivo, que agrega força de trabalho à matéria prima e cria a mercadoria. A segunda, o capital comercial que se apresenta na compra das mercadorias produzidas e posterior venda. A terceira, o capital financeiro que é a expressão última e mais representativa do sistema, pois extrai o mais-valor do próprio capital, pelo pagamento dos juros.

adeptos de pensamentos liberais ou neoliberais, o ponto chave de um Estado de Direito é que as regras gerais sejam aplicadas a todos, ainda que resultem eventualmente em injustiças particulares. Apenas a previsibilidade da ação Estatal —ou de uma eventual coerção— permite aos indivíduos a tomada de decisões em suas vidas particulares.

E, na sociedade do capital financeiro, poucas coisas têm mais previsibilidade do que a proteção estatal à propriedade privada. Com a aquisição do título jurídico de propriedade de um imóvel urbano, o proprietário adquire no sistema civilista brasileiro um direito com atributos próprios (usar, gozar, dispor e reaver, nos termos do artigo 1.228 do Código Civil) e, mais do que isso, um dever de abstenção de todos os outros, incluindo Estado e terceiros<sup>15</sup>. Nasce duas figuras jurídicas simultâneas: a do proprietário e a do não-proprietário, pois há uma repercussão negativa do direito de propriedade aos demais membros da sociedade, que devem se abster de violar os limites exclusivos do proprietário. Para garantir essa observância, todo o aparato Estatal é disponibilizado: normas jurídicas regulamentam formas de o proprietário recuperar a propriedade violada por meio, inclusive, do Poder Judiciário e de força policial.

O título de propriedade não garante apenas a previsibilidade do Estado como meio de proteção da terra ao proprietário e a possibilidade de circulação de algo naturalmente não circulável (o que circula é o título e não a terra em si), mas também homogeneiza o espaço fragmentado às demais mercadorias.

Segundo Marx, “a mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” (MARX, 2015, p. 157). Os objetos têm, intrinsecamente, uma utilidade própria, denominada por Marx “valor de uso”. O valor de uso é reconhecido por sua *qualidade*, “que se efetiva apenas no uso ou consumo” (MARX, 2015, p. 157). Por outro lado, o “valor de troca” é a medida *quantitativa*, uma conversão ou medição por meio da qual o valor de uso de uma mercadoria é trocado pelo valor de uso de outra. Essa relação é mutante no tempo e espaço e uma contradição em si mesma, pois o valor de troca é algo puramente subjetivo, sem necessária correção lógica ao valor de uso: “Como valores de uso, as mercadorias são, antes de tudo, de diferente qualidade; como valores de troca, elas podem ser apenas de quantidade diferente, sem conter, portanto, nenhum átomo de valor de uso” (MARX, 2015, p. 160).

A mercadoria, além de possuir finalidade inerente ao uso e suprimento de determinada necessidade, deve ser circulável e ter valor *comparável* às demais mercadorias para que possa

---

<sup>15</sup> A ordem constitucional brasileira admite relativizações à inviolabilidade da propriedade, como por exemplo a desapropriação. Contudo, mesmo institutos que, à primeira vista, fogem à lógica liberal, escoram-se em premissas do capital, ensejando indenizações em moeda corrente.

ocorrer a troca. Em outras palavras, é preciso que seja possível uma conversão direta de seu valor de troca em uma medida universal para que entre no circuito da acumulação capitalista. Veja-se, assim, que, enquanto o valor de uso (utilidade-qualidade) é vinculado ao concreto, o valor de troca (preço-quantidade) é muito mais abstrato, sem nenhuma amarra ou vínculo à real finalidade da mercadoria. A transformação jurídica em título abstrato permite que o espaço entre no circuito de trocas e incorpore “a contradição essencial da mercadoria que é ter valor de uso e valor de troca e, logicamente, um preço” (SAMPAIO, 2015, p. 59):

Um ângulo de análise fundamental é considerar que a relação entre valor de uso e valor de troca no interior de cada mercadoria varia. Se o valor de troca aparece como um filtro, que homogeneiza as qualidades desiguais dos produtos, para torná-los mercadorias, a forma de troca nem sempre reage, no que se refere aos conteúdos dos produtos, da mesma maneira, esses podem resistir à igualização. É o que acontece com o espaço, enquanto mercadoria (DAMIANI, 1999, p. 48).

O espaço como mercadoria é transformado em título circulável e precificado. Por meio do Direito, portanto, permite-se não apenas a circulação da mercadoria espaço, mas a sua comparação mercantil (pelo preço monetário) a qualquer outra mercadoria: transportam-se os fragmentos da cidade ao plano abstrato das relações econômicas mediadas pelo dinheiro. E, a partir desse momento, a lógica do capital passa a regulamentar as relações entre os diversos espaços da cidade, entre as pessoas e a cidade e entre o Estado e a cidade.

A relação entre os espaços da cidade é hierarquizada. O título jurídico de propriedade de uma porção da cidade pode ser comparado não apenas às outras mercadorias, mas também aos demais fragmentos formais do espaço urbano. A mercantilização do espaço permite uma hierarquização da cidade com a sobreprecificação de determinadas localidades e nascimento de áreas “nobres”. Esse movimento permite uma valorização de determinadas localizações sem que haja qualquer tipo de incremento nos limites da propriedade, mas pela simples especulação imobiliária. Manter em seu patrimônio determinada porção de terra em uma região valorizada da cidade tem sido historicamente um negócio lucrativo aos detentores do capital. Aguarda-se, inerte, sem fazer qualquer tipo de uso —muito menos socialmente relevante— por uma expectativa futura de aumento do preço (TRINDADE, 2017). A paisagem urbana reflete essa anomalia: encontram-se áreas vazias em locais extremamente estruturados, enquanto a população (pobre) se aglomera nas periferias das cidades com pouco ou nenhum acesso a serviços públicos mínimos.

A relação das pessoas com a cidade é esterilizada. Sob o critério do preço de mercado, o espaço, que antes era abundante à pessoa comum, torna-se escasso. A destruição física da cidade para reconstrução em um novo ciclo do capital destrói —deliberadamente— aspectos

culturais e sociais que enraizavam pessoas a determinadas regiões da cidade, mas que eram obstáculos à acumulação, pois respondiam a uma lógica distinta da capitalista. Cria-se uma geração sem vínculos com a terra para *além do capital* e decisões acerca do estabelecimento em uma determinada localidade se tornam puramente econômicas. A crise da cidade se potencializa com as formas de alienação<sup>16</sup>, que extirpam o conteúdo social do espaço urbano. Vive-se a cidade de forma individual, privada ao invés de compartilhada e social (DAMIANI, 1999).

Para a grande maioria, contudo, sequer existe escolha: a cidade como mercadoria é destinada aos poucos que detêm capacidade econômica de adquirir um bem imóvel e se encontram inseridos na formalidade jurídica do sistema.

A hierarquização dos locais se reflete nas pessoas. Residir ou frequentar determinada localidade tem um significado claro para o restante da sociedade. As distorções são claramente identificadas e o pobre não tem lugar nas áreas nobres da cidade. Há uma segregação tão latente que não apenas separa fisicamente, mas cria barreiras invisíveis, mas reais e concretas, na subjetividade coletiva. Considerando que a única forma “legal” de residir nas regiões valorizadas é a aquisição da propriedade, não se cria uma forma jurídica para o pobre residir nas localidades nobres e mais bem estruturadas, o que o expulsa e o afasta. O abismo entre a sua capacidade de pagar e o preço dos imóveis valorizados torna algo ilógico uma configuração que contemple, lado a lado, o rico e o pobre na cidade regulamentada pelo capital. O afastamento do pobre —por mais cruel que possa parecer—, é englobado no (e aumenta o) preço de um imóvel considerando a imagem social conferida ao seu proprietário.

A relação do Estado com a cidade se torna corporativa (SANTOS, 1993). Cria-se a estrutura institucional (judiciária, policial, normativa etc.) apta a proteger a propriedade privada e garantir a segurança ao proprietário formal, indispensável à atividade especulativa. Como organizador do espaço geográfico, incentiva a segregação socioespacial da população pobre, tanto pela construção direta de conjuntos habitacionais em áreas afastadas quanto pela subvenção de empreendimentos privados que exercem função dúplice: insere o economicamente pobre no seu lugar espacial e gera lucro ao capital industrial, imobiliário e financeiro. O direcionamento das obras públicas é determinante, pois, voltado ao incremento

---

<sup>16</sup> Alienação, nos termos postos, refere-se não à disposição da propriedade, mas ao conceito marxista do processo em que há uma espécie de separação, uma projeção da essência humana do trabalhador no produto do trabalho, permitindo, de certo modo, a comercialização do trabalho (e do trabalhador) em troca de capital (GORENDER, 2015). Para aprofundamento acerca do conceito de alienação na teoria marxista, ver MÉSZÁROS, 2006.

de estrutura fixa nas áreas nobres, aumenta ainda mais o valor dos imóveis localizados na região (TRINDADE, 2017).

A progressão do sistema é tão profunda que, pouco a pouco, absorve e transforma a cidade de terras imobilizadas de concretude social abundante em fragmentos abstratos circuláveis, mercadoria fungível como todas as outras, afinal. A destinação dessa cidade abstrata segue a lógica da força motora da transformação: persegue objetivos dos agentes econômicos e dirigentes das políticas hegemônicas, “que reúne diferentes frações do capital — produtivo, financeiro, comercial, com predomínio das finanças— num movimento que eleva o espaço a capital produtivo e a urbanização como força produtiva” (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 9).

A cidade do capital é, assim, altamente especulativa, segregada, circulável e precificada. A cidade se torna mercadoria.

#### **II.4. A produção social do espaço e o Direito à Cidade**

Parece contraditório pensar em Direito à Cidade como forma de produção social do espaço em um raciocínio subsequente à exposição da produção capitalista do espaço. Contraditório, pois fica evidente o papel fundamental do Direito —como um conjunto normativo formal e coercitivo socialmente aceito— para manutenção e expansão do modo capitalista de produção. Neste sentido, o questionamento implícito e pertinente é se a luta por um *Direito* à Cidade como forma distinta de produção do espaço, isto é, que não seja submissa aos interesses econômicos dominantes, estaria fadada ao insucesso, pois submetida aos limites formais da ordem capitalista.

O questionamento encontra respaldo em referencial teórico robusto. Evgeni Pachukanis (2017) apresenta profunda análise do Direito sob uma perspectiva não-positivista, rompendo com compreensões históricas e concluindo pela existência, exclusivamente, de um Direito “Burguês” como reflexo do desenvolvimento das relações sociais sob o capitalismo:

Deste modo, o desenvolvimento dialético dos conceitos jurídicos fundamentais não só nos dá a forma jurídica em seu aspecto mais desenvolvido e articulado, mas também reflete o processo histórico real de desenvolvimento, que nada mais é que o processo de desenvolvimento da sociedade burguesa (PACHUKANIS, 2017, p. 81).

Para o pensamento de Pachukanis, a forma jurídica Direito é uma categoria que apenas existe enquanto instrumento para a efetivação do modo de produção capitalista, pois “o desenvolvimento do direito como sistema foi provocado não pelas exigências da dominação, mas pelas exigências da troca comercial juntamente com aquelas tribos que não foram englobadas em uma esfera única de poder” (PACHUKANIS, 2017, p. 122). Dessa constatação, afirma o autor que “é plenamente evidente que a lógica dos conceitos jurídicos corresponde à lógica das relações sociais da sociedade produtora de mercadorias” (PACHUKANIS, 2017, p. 123). De matriz teórica marxista, Pachukanis entende que a superação do modo de produção capitalista significa, também, a superação do próprio Direito, ou seja, *a extinção do Direito* como forma de organização social.

Pelo escopo e objetivos da presente pesquisa, não será aprofundado o debate sobre a natureza capitalista ou não do Direito. Mas os breves aportes pachukanianos são importantes para retomar a observação de eventual contradição do Direito à Cidade como forma de produção social do espaço em contraposição à sua produção capitalista.

Trata-se de uma contradição *aparente*<sup>17</sup>, com base em duas razões.

A primeira delas é a própria nomenclatura ou denominação. O termo “Direito à Cidade” foi —como será visto, incorretamente se considerarmos a concepção original— enquadrado como uma categoria limitada e interna ao capitalismo com base na referência teórica de Pachukanis. Ora, se é Direito, só pode ser parte do Direito Burguês, do Direito do Capitalismo, e jamais superá-lo. Como esperar uma produção de espaço que promova interesses sociais e comunitários por meio de uma categoria desenvolvida justamente para proteção e reprodução do capitalismo?

A segunda, mais profunda e ligada à recepção teórica do Direito à Cidade no contexto acadêmico brasileiro e latino-americano, como observa Thiago Trindade:

O debate acadêmico no Brasil e na América Latina de um modo geral associou a ideia de direito à cidade à possibilidade de usufruir de forma plena e satisfatória das oportunidades, vantagens e serviços oferecidos pela cidade. O direito à cidade, portanto, não seria equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a *localização* do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de *acesso às* melhores localizações da cidade (TRINDADE, 2017, p. 134).

A recepção do Direito à Cidade se deu nas bases e nos limites do Direito formal-positivo. Isso significou que seus efeitos irradiaram dentro da realidade e das opções existentes no

---

<sup>17</sup> A contradição é apenas aparente, pois adota concepção de Direito à Cidade diversa da originalmente criada por Henri Lefebvre, que se desenvolvia fora da racionalidade jurídica (e para além do capitalismo). As duas contradições indicadas se encontram dentro dos limites do direito positivo, de modo que sua superação depende da mudança de perspectiva (da racionalidade capitalista à racionalidade social), como será apresentado.

sistema. Para isso, a reconhecida e formalizada categoria do Direito à Moradia passou a ser considerada não isoladamente, mas inserida no contexto urbano de modo que fosse possível usufruir das oportunidades socialmente criadas. A qualidade das habitações, sua localização e o acesso aos serviços públicos — todos os pontos já discutidos de uma forma ou de outra dentro da racionalidade jurídica — foram utilizados como qualificadores do Direito à Moradia e delinearão os contornos do Direito à Cidade.

Em análise ainda teórica, é possível traçar um paralelo à compreensão de Direito à Cidade como recepcionado no contexto acadêmico latino-americano e um Direito à Moradia “qualificado” pela teoria das capacidades de Amartya Sen (2000).

Em termos gerais, Amartya Sen elabora seu pensamento acerca do desenvolvimento a partir de uma perspectiva de possibilidade de *mensuração* e, portanto, correlaciona-o à liberdade — como possibilidade real e alcançável — de usufruir das mais diferentes opções e oportunidades socialmente produzidas. Compreendendo as capacidades como sinônimo de liberdades, no sentido de haver possibilidade do gozo daquelas oportunidades aos interessados, Sen consigna que “a visão da liberdade aqui adotada envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p. 31). Com isso, a aplicação desse conceito de liberdade (ou desenvolvimento) de Amartya Sen ao Direito à Moradia o qualifica não apenas a um teto, mas sim a um aumento de oportunidades e acesso aos bens públicos, serviços e sociabilidade encontrada nos centros urbanos.

O raciocínio teórico desenvolvido pela aplicação da teoria das capacidades de Sen ao Direito à Moradia leva à conclusão similar ao conceito de “Right to Adequate Housing” disposto no *General Comment* n. 4, emitido pelo Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão da Organização das Nações Unidas — instituição inegavelmente inserida dentro do contexto econômico capitalista —, que elenca um rol de critérios mínimos como disponibilidade de serviços e infraestrutura, saneamento básico, acessibilidade social e localização para uma moradia adequada (ONU, 1991).

Todavia, essa concepção de Direito à Cidade se mostra insatisfatória e reducionista, pois não escapa às críticas que são frequentemente direcionadas ao pensamento de Sen ou à atuação da própria Organização das Nações Unidas: considerá-lo como a moradia que faculta acesso aos bens e serviços públicos nada mais é do que aceitar sua submissão à construção da cidade a partir da lógica do capital. A geografia urbana é primeiro — nos aspectos temporais e intencionais — construída para reprodução e acumulação capitalista. Isso significa que os problemas identificados são causados justamente pela forma de construção do espaço urbano e

que essa concepção de direito à cidade busca minimizá-los pela mesma forma jurídica que os originou.

## **II.5. Superando as contradições: um retorno às origens do Direito à Cidade**

Cunhado pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre (2001) o Direito à Cidade foi desenvolvido sob uma perspectiva distinta da mais difundida. Com isso, para superar as contradições apresentadas, necessário um retorno às origens do pensamento de Lefebvre.

A concepção original não se relaciona à figura do Direito Subjetivo, formal, exigível e permeado pela dualidade da contraposição a um dever. O Direito à Cidade de Lefebvre não se assemelha a uma luta por distribuição das oportunidades criadas na cidade dominada pela hegemonia e interesses do capital. O Direito à Cidade de Lefebvre se desenvolve em âmbito precedente, busca a participação social e construção conjunta de uma cidade que reflete uma sociedade para *além do econômico e para além do jurídico*. Desse modo, “o direito à cidade, na proposição original do pensador francês, não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado” (TRINDADE, 2017, p. 135).

A conclusão de que o Direito à Cidade necessariamente fracassa por estar limitado aos horizontes jurídico-formais é ultrapassada pela sua compreensão para além do Direito. Vencidas as barreiras e divisas do direito positivo como instrumento da estruturação da sociedade do capital, novas preocupações e necessidades surgem. Veja-se, por exemplo, o que acontece quando Lefebvre rompe a barreira do pensar em necessidades individuais e passa a refletir acerca de necessidades sociais:

As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e a de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade a ventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de diferença e de encontro, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva a longo prazo. O ser humano tem também a necessidade de acumular energias e a necessidade de gastá-las, e mesmo desperdiçá-las no jogo. Tem necessidade de ver, de ouvir, de tocar, de degustar, e a necessidade de reunir essas percepções num ‘mundo’” (LEFEBVRE, 2001, p 105).

É nítido que o Direito à Cidade de Henri Lefebvre não se relaciona à concepção de oportunidade de acesso a uma cidade construída para circulação de mercadorias ou para circular como mercadoria. Não se trata de minimizar as consequências negativas de uma cidade pensada

para reproduzir o movimento do capital, mas sim de construir uma cidade para reprodução da vida. Uma nova perspectiva, para uma nova cidade: “impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade” (LEFEBVRE, 2001, p. 106).

No contexto histórico de Lefebvre, o Direito à Cidade foi um suspiro de resistência em oposição às reformas urbanas que agiram *contra* essa concepção de cidade (TRINDADE, 2017), pois extinguiram os espaços de convívio dos diferentes grupos sociais. Segundo Mark Gottdiener, a concepção de Lefebvre ultrapassa a materialidade, assemelhando-se a uma *liberdade existencial*:

Quando li Lefebvre, o aspecto teórico mais importante era sua natureza multifacetada. O espaço não pode ser reduzido apenas a uma localização ou às relações sociais da posse de propriedade —ele representa uma multiplicidade de preocupações sociomateriais. O espaço é uma localização física, uma peça de bem imóvel, e ao mesmo tempo, uma liberdade existencial e uma expressão mental. O espaço é ao mesmo tempo o local geográfico da ação e a possibilidade social de engajar-se na ação (GOTTDIENER, 1993, p. 127).

Percebe-se que uma produção social do espaço se vale de termos, preocupações e mesmo necessidades distintas. Expressa prioridades diferentes daquelas que direcionam a produção capitalista do espaço. Os valores e necessidades que direcionam a produção espacial são imensuráveis, ainda mais em aspectos monetários. É simplesmente impossível precificar o convívio social, a história de uma localidade, ou o uso do espaço como expressão cultural do ser. O Direito à Cidade tem como ponto-chave de direcionamento da produção do espaço *seu valor de uso e não de troca*.

Retomando brevemente a distinção entre o valor de uso e o valor de troca apresentada anteriormente, o segundo tem como principal característica a conversibilidade em medida universal para que seja possível a comparação às demais mercadorias e, assim, estabelecido seu preço econômico. O valor de troca não correspondente necessariamente ao benefício da mercadoria àquele que a tem, ao incremento de qualidade de vida ou suprimento da necessidade humana, pois pode representar simplesmente o desejo socialmente criado em possuí-la. O valor de troca tem natureza quantitativa.

Por outro lado, o valor de uso tem natureza qualitativa. Não se exprime por ordem numérica e é considerado não em comparação às demais mercadorias, mas sim a partir da sua utilidade e possibilidade de saciar uma necessidade humana. Veja-se que *muda a perspectiva*: “Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso,

mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social” (MARX, 2015, p. 164).

Fica evidente que a reprodução do espaço urbano (isto é, a construção da cidade) com base em seu valor de uso é absolutamente distinta da que privilegia seu valor de troca. Leva em consideração outras necessidades e tem outras intenções. Cria um espaço diferente. Não por outra razão, as duas formas de produção do espaço tratam de assuntos diferentes. É como se falassem línguas distintas e, até por isso, quando Lefebvre elabora seu conceito de Direito à Cidade, lhe imputa, ele próprio, um caráter utópico, o prevê em uma nova sociedade, em uma nova cidade. Uma cidade que se autorreproduz como seu espelho cultural.

Nos termos originalmente propostos, essa nova perspectiva permite um “direito à cidade que tem a ver com o direito de *apropriação* do espaço, que, como lembrado por Lefebvre, é muito diferente do direito de propriedade” (TRINDADE, 2017, p. 138). Para Lefebvre, a apropriação do espaço significa o ato concreto de sua modificação e transformação buscando suprir as necessidades sociais:

Somente o estudo crítico do espaço permite elucidar o conceito. De um espaço natural modificado para servir as necessidades e as possibilidades de um grupo, pode-se dizer que este grupo dele *se apropria*. A posse (propriedade) não senão uma condição e, o mais freqüente, um desvio desta atividade “apropriativa” que atinge seu auge na obra de arte. Um espaço *apropriado* assemelha-se a uma obra de arte sem que dela seja o simulacro. Frequentemente, trata-se de uma construção, monumento ou edifício. Nem sempre: um sítio, uma praça, uma rua podem se dizer “apropriadas”. Tais espaços abundam, ainda que não seja sempre fácil dizer em que e como, por quem e para quem, eles foram apropriados (LEFEBVRE, 2006, p. 231-232).

A apropriação se baseia, portanto, considerando o valor de uso (concreto e real) do espaço, de modo absolutamente distinto da propriedade, estabelecida sobre o valor de troca (abstrato e subjetivo). Apesar de a propriedade ter suas bases tão enraizadas na estrutura social a ponto de, habitualmente, ser lançada como um direito natural, a verdade é que “longe de ser uma essência ou uma natureza, a propriedade não é senão um determinado arranjo jurídico de relações sociais que evoluiu com o tempo” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 262). A posição central e evolutiva do conceito de propriedade na sociedade fica evidente nas palavras de Rousseau, em seu “Discurso sobre as origens da desigualdade entre os homens”:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: *Isto é meu*, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, houvesse gritado aos seus semelhantes: “Evitai ouvir esse impostor. Estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém!” Porém, ao que tudo indica, então as coisas já haviam chegado ao ponto de não mais poder permanecer como eram, pois essa idéia de propriedade depende de muitas idéias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de uma só vez no espírito humano (ROUSSEAU, 1999, p. 203).

A propriedade —ou o direito de propriedade— é abstrato e jurídico. É imaginário. Criaram-se inúmeros arranjos institucionais, jurídicos e coercitivos como forma de protegê-lo. Desenvolveu-se toda uma narrativa ao seu redor. Mas, ao fim e ao cabo, continua uma criação abstrata —ideológica— do homem, que, como tudo o que é jurídico, enseja consequências na vida prática.

Em sentido bem distinto, existe a apropriação do espaço. Segundo Dardot e Laval (2015), o verbo “apropriar” pode ser interpretado de duas maneiras distintas. Enquanto a primeira interpretação tem como sentido a apropriação de determinado objeto para efetivar a sua finalidade, a segunda significa tomá-lo para si. Nas duas hipóteses, a remissão é ao termo “próprio”: na primeira, o objeto é *próprio para algo*, na segunda, *de si próprio*.

E a apropriação do espaço, no sentido do Direito à Cidade, significa apropriar-se para cumprimento da finalidade do espaço em seu caráter social, cultural e coletivo. Por isso, considera-se uma apropriação “social”:

Que sentido há em se qualificar a apropriação de “social”? Sem dúvida, o adjetivo refere-se ao caráter do ato de apropriação em sua relação com o seu beneficiário: a apropriação se faz em nome do interesse coletivo. Ela é, nesse sentido, “social” ou “coletiva” na medida em que permite apropriar algo à sua destinação e fazendo com que a sociedade se beneficie. No entanto, quer a apropriação-pertença se refira ou não a uma propriedade coletiva, o essencial está na apropriação-destinação e nos limites que ela impõe a toda forma de propriedade, seja esta “coletiva” ou “social” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 269).

As perspectivas podem parecer próximas, mas causam consequências extremamente diferentes. Em uma cidade reproduzida com base na propriedade, o uso do espaço deve ser precedido pela aquisição de um título jurídico, mediado por um contrato e exprimido em dinheiro. Pouco importa *para o que* aquele espaço será utilizado, basta que o indivíduo tenha capacidade econômica de o adquirir *para si*. O uso em descumprimento desta racionalidade jurídico-formal é punido e coibido, ainda que para satisfação de uma necessidade básica humana ou, em termos ainda mais jurídicos, para vida com dignidade. Em outro sentido (ou em uma outra sociedade, como preferia Lefebvre), uma cidade construída com base na apropriação social do espaço, permite seu uso para cumprimento de finalidades não econômicas, mediadas por outras relações sociais. Permite a criação de espaços comunitários e culturais, uma cidade que se produz e reproduz com base na sociedade e nas necessidades das pessoas reais.

Em contraposição à fragmentação e privatização da cidade capitalista, o Direito à Cidade busca reuni-la, agregar os espaços separados e privatizados. “O direito à cidade significa, portanto, a constituição de ou reconstituição de uma unidade espaçotemporal, de uma

reunião, no lugar de uma fragmentação” (LEFEBVRE, 2016, p. 34), pois, na sociedade moderna, a exclusão do urbano é a exclusão da própria sociedade:

Excluir do *urbano* grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O *direito à cidade* legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão (se se quiser falar assim: do “homem”) anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, de que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos (LEFEBVRE, 2016, p. 34).

O Direito à Cidade significa “uma práxis política impulsionada através de um vínculo indissolúvel com a produção e a reprodução da vida social, e, por trás disso tudo, uma prioridade ontológica, uma ligação essencial entre a espacialidade e o ser” (SOJA, 1993, p. 62).

É importante abordar um último ponto. Apesar de o próprio Lefebvre reconhecer a utopia de um Direito à Cidade nos termos propostos, a proposição não descarta o aspecto econômico e, ainda mais importante, não desconsidera o desenvolvimento econômico. Muda-se a perspectiva para que haja uma instrumentalização do econômico para outros valores e objetivos sociais que não a acumulação como fim em si mesma: “um tal desenvolvimento supõe uma orientação do crescimento econômico, que não mais conteria em sua ‘finalidade’, nem visaria mais a acumulação (exponencial) por si mesma, mas serviria ‘fins’ superiores” (LEFEBVRE, 2016, p. 36).

### CAPÍTULO III – A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Define-se que uma política habitacional é, ao menos para os termos da presente pesquisa, compreendida como um conjunto de políticas públicas coordenadas e direcionadas a uma determinada finalidade relacionada à habitação. Dentro do escopo estudado, a redução do déficit habitacional deve ser considerada como uma finalidade indispensável de uma política pública que integra uma política habitacional em um país que apresenta números como os do Brasil e tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade justa e solidária, garantir o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e das desigualdades, além da promoção do bem de todos.

Outro ponto indispensável à exata compreensão dos termos propostos é o próprio conceito de políticas públicas. Celina Souza (2006), em exposição do estado da arte do campo de estudo das políticas públicas, apresenta inúmeras definições e conceituações, concluindo:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

De forma mais prática, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) assim define política pública:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

As políticas públicas são instrumentos utilizados pelos Estados como forma de transposição, efetivação de projetos políticos à realidade. São comumente associadas a uma (se não a principal) forma de promoção de direitos, em especial, direitos sociais, como o caso da moradia. Mais do que isso, muitas vezes têm a promoção de direitos considerada sua finalidade incontornável. Entretanto, o presente estudo parte de uma definição distinta em relação à finalidade das políticas públicas.

Mastrodi e Ifanger (2020), em análise acerca do conceito de políticas públicas, identificam que uma das razões para a seleção das políticas públicas como forma de promoção de direitos deriva da própria estrutura de cooperação internacional para incremento de direitos humanos que, em âmbito interno, têm os Estados como responsáveis primários. “Essas ações, portanto, são entendidas como políticas públicas, que são criadas e que existem em função dos direitos que visam a proteger” (MASTRODI; IFANGER, 2020, p. 9). Consignando posição diversa do entendimento mais difundido, prosseguem os autores:

Nossa posição contraria esse entendimento. Conforme esperamos demonstrar, direitos não são o objeto nem a finalidade imediata das políticas públicas. Mais acertado, contudo, parece-nos, é considerar as políticas públicas em função dos objetivos que o Estado, por determinação constitucional ou legal, tem o dever de tutelar (MASTRODI; IFANGER, 2020, p. 9).

Políticas públicas, portanto, são instrumentos jurídicos, desenvolvidos de forma concatenada, procedimental e lógica, de forma que se apresentam como um conjunto de ações públicas destinadas a atingir um determinado *objetivo*. Sem dúvidas, a promoção de direitos não apenas pode, como deve acontecer em diversos momentos da execução de uma política pública bem sucedida, mas não é, necessariamente, a finalidade dessa ferramenta. Há uma promoção indireta de direitos, consequência de um conjunto de medidas em direção ao objetivo previamente estabelecido (MASTRODI; IFANGER, 2020).

Fixadas essas compreensões preliminares, é possível identificar de plano a complexidade de uma política habitacional eficaz em nível nacional, pois uma política pública inserida em uma política habitacional pode estar direcionada a inúmeros objetivos. Não há uma limitação material para que as políticas públicas desenvolvidas sob o guarda-chuva da política habitacional foquem exclusivamente na redução do déficit habitacional, de modo que é perfeitamente possível elaborar uma política pública na área de habitação com o intuito de fomento do setor de construção civil e aquecimento da economia.

Reside, aqui, uma das maiores dificuldades na análise de questões relacionadas à política habitacional, mercado de habitação ou mercado imobiliário: existem compreensões e finalidades distintas sobre o mesmo objeto habitação/moradia a depender do agente. Em outras palavras, a política habitacional regulamenta a atuação do Estado em relação à habitação que é, de um lado, uma necessidade básica do ser humano, protegida constitucionalmente pelo direito fundamental social à moradia e, de outro, um bem de consumo, uma fração espacial transmutada em título jurídico circulável, ou, em termos abstratos, uma mercadoria.

Toda e qualquer decisão pública efetivamente relevante para o direcionamento da regulamentação e recursos públicos na organização da cidade, construção de habitações ou

empreendimentos imobiliários passa por essa disputa entre os agentes interessados. Mais do que isso, é resultado da vitória de um determinado grupo social, que consegue direcionar a escolha pública no sentido de produzir um resultado prático condizente à sua forma de usufruir ou obter benefícios da habitação, da cidade.

O último ponto de explanação prévia é uma brevíssima digressão histórica sobre a política habitacional brasileira. Nesta questão, uma justificativa metodológica é indispensável: a presente pesquisa delimitou como marco temporal a análise dos dados dos anos que compreendem o período entre 2009 e 2015. Todavia, para o exato entendimento das conclusões apresentadas, faz-se necessária uma apresentação do desenvolvimento do cenário da política habitacional no Brasil em período anterior ao objeto da pesquisa, pois permite a identificação de uma determinada *lógica contínua* ditando a estruturação dessa política no país e não um movimento de ruptura no sentido de uma produção social do espaço.

A literatura especializada identifica uma estrutura similar a uma política habitacional no Brasil a partir de 1940. Neste período, contudo, apesar de assumir “o problema da habitação como uma questão social” (BONDUKI, 1994, p. 719) o incremento e distribuição de habitações não se pautava na iniciativa estatal, o que resultou na “ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções” (BONDUKI, 1994, p. 719). Os grandes conjuntos habitacionais eram desenvolvidos e geridos por agentes privados e destacaram-se os Institutos de Aposentados e Pensionistas – IAP’s, que implementaram os maiores e mais bem sucedidos empreendimentos da época<sup>18</sup>.

Em âmbito estatal e de alcance nacional, é possível identificar o início da política habitacional no Brasil com a Lei Federal n. 4.380 de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e criou o Banco Nacional de Habitação – BNH. Com o advento do BNH, há uma estruturação e direcionamento do aparato público de uma forma coordenada no sentido de atingir alguns objetivos específicos em relação à habitação. Destaca-se que, não sem razão, a origem de uma política habitacional centralizada no Brasil se confunde com a de um banco. A política habitacional brasileira foi inaugurada como um sistema baseado na transferência da propriedade de imóveis a beneficiários, como é possível verificar pela previsão expressa do artigo 4º da mesma lei: “O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia” (BRASIL, 1964). Dadas as peculiaridades econômicas do país, não há como fugir da centralidade da concessão

---

<sup>18</sup> Para aprofundamento do início da política habitacional brasileira com a gestão dos empreendimentos pelos IAP’s e, especialmente, conhecimento da existência de *outra forma* de promoção da moradia no Brasil para além da comercialização de títulos de propriedade, ver BONDUKI, 1998.

de crédito somado à subvenção pública para que a grande parte da população possa integrar o seleto grupo apto a adquirir um bem imóvel, de modo que a opção por um sistema de transferência de propriedade alçaria, invariavelmente, o capital financeiro a um papel de destaque, especialmente com a proteção jurídica ao credor conferida pelo instituto da hipoteca:

O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização do financiamento à produção e também o financiamento do consumo. O longo tempo de giro do capital na produção e o longo tempo de circulação da mercadoria habitação foram aliviados por meio da entrada desses recursos. A política de concentração da renda levada a efeito durante o período assinalado viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residências de tipo capitalista (MARICATO, 1987, p. 30).

Também não sem razão, o BNH foi fundado aproximadamente 6 meses após o Golpe Militar de 1964, ou seja, idealizado e implementado pelo governo militar que tomou o poder naquele mesmo ano. A estrutura da política habitacional desenvolvida no período atendia aos anseios do crescente setor de construção civil, histórico aliado do governo militar e o incentivo à construção e aquisição de novas unidades habitacionais por meio do crédito concedido pelo BNH permitiu uma expansão do setor e aquecimento econômico, algo extremamente desejado pelos que dirigiam o Estado Brasileiro.

É importante ressaltar que a transferência dos títulos de propriedade contribuía para uma determinada forma de controle social desejada pelo governo militar. De matriz teórica liberal, ferrenho defensor do estado de direito, da liberdade individual e da propriedade privada, a transformação do trabalhador em proprietário de uma casa financiada permitia a sua adequação a um determinado molde de cidadão. Construía-se, pouco a pouco, um cidadão modelo, desejado e transformado por um governo central autoritário. Construía-se, pouco a pouco, com base na ideologia do sonho da casa própria, um defensor do regime, dos costumes conservadores e da propriedade privada.

O direcionamento do aparato público significa não apenas a destinação orçamentária, estruturação jurídica ou de programas sociais, mas o discurso público passou a enraizar na subjetividade e no imaginário da população um rompimento entre o proprietário e o não-proprietário, um verdadeiro “elemento de divisão da classe trabalhadora” (MARICATO, 1987, p. 27). Criava-se, a partir de um projeto de sociedade desejada, um tipo de cidadão que se enquadrava nas premissas liberais. Neste sentido, a declaração de Roberto Campos, Ministro do Planejamento durante o governo Castelo Branco, de que “o proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 85) e a carta de Sandra Cavalcanti,

presidente do BNH entre 1964 e 1965, endereçada também ao então presidente Castelo Branco, em que “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”<sup>19</sup>.

O BNH foi a principal estrutura institucional do Estado Brasileiro na área da habitação desde a sua inauguração até a extinção em 1986. Durante o período, a oferta de crédito direcionava as construções para as classes econômicas mais favorecidas, com os empreendimentos refletindo os padrões dos adquirentes. O fim do BNH não significou, contudo, uma mudança na forma de promoção da moradia no Brasil, pois sua operação foi integralmente absorvida pela Caixa Econômica Federal – CEF. O que se alterou foi o foco ou, de forma mais prática, a quem seriam destinadas as construções: em vez das classes “a” e “b”, como no período anterior, as classes “c” e “d” foram alçadas a destinatárias dos imóveis a serem construídos.

Para tanto, apesar de não se alterar a forma de promoção da moradia, permanecendo a mesma dinâmica de transferência do título de propriedade mediante aquisição subvencionada por crédito financeiro, uma profunda reestruturação da construção das unidades habitacionais foi necessária por meio, principalmente, de três medidas: 1) padronização das construções; 2) empreendimentos gigantescos que geravam economia (e lucro) de escala e; 3) terrenos grandes o suficiente para suportar o tamanho dos empreendimentos e, mais importante, baratos. Deste período em diante, os conjuntos habitacionais passaram a se reproduzir pelas cidades brasileiras nestas condições, todos extremamente similares, em projetos megalomaniacos e longe dos centros urbanos, onde a terra é mais cara.

Em 1997, foi instituído o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI pela Lei Federal n. 9.514 (BRASIL, 1997). Apesar de o SFI não revogar expressamente o SFH, o sistema mais recente instituiu no ordenamento brasileiro a garantia por alienação fiduciária, forma que se difundiu e passou a integrar praticamente todos os contratos de financiamento imobiliário desde a sua vigência, por ser muito mais segura a quem concede o crédito. A propriedade fiduciária trata de direito real de garantia constituída formalmente pelo registro junto ao Registro de Imóveis competente, que diverge do instituto da hipoteca “porque nesta o devedor onera o bem, mas conserva consigo a propriedade, enquanto na transmissão fiduciária o devedor se demite da propriedade, transmitindo-a ao credor em garantia” (CHALHUB, 2018, p. 497). É contrato complexo,<sup>20</sup> pois depende da consecução de mais de um ato para sua efetivação, de modo que

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/05/1626484-ja-fomos-tao-modernos-obra-faz-inventario-da-habitacao-social.shtml>. Acesso em 11/01/2021.

<sup>20</sup> Ver GOMES, 2009.

o “registro do contrato de alienação fiduciária atribui ao fiduciário direito de propriedade resolúvel sobre o imóvel que lhe foi transmitido; de outra parte, confere ao fiduciante direito real de aquisição, sob condição suspensiva” (DINAMARCO, 2001, p. 238).

O sistema como um todo se retroalimentou. A fortíssima garantia da alienação fiduciária fez com que as instituições financeiras concedessem crédito imobiliário a um número cada vez maior de brasileiros, o que criou um enorme mercado para o setor da construção civil, que não demorou a buscar meios de captar recursos para atender à demanda. Em 2005 uma das maiores incorporadoras e construtoras do país, a Cyrela, abriu o seu capital para ser negociado na bolsa de valores brasileira<sup>21</sup>. O movimento foi seguido pelas demais e, entre 2005 e 2008, mais de 20 construtoras também se tornaram empresas cujas ações poderiam ser livremente compradas<sup>22</sup>. O movimento de abertura de capital tem como principal finalidade a captação de recursos mediante oferta pública das ações, especialmente para expansão das operações.

E foi justamente o que ocorreu no período, com as maiores construtoras do país recolhendo, aos montes, o capital dos investidores brasileiros para construção e comercialização de novos empreendimentos imobiliários. Os valores captados pelas ofertas públicas foram rapidamente imobilizados em imóveis por todo o território nacional. Até que, em setembro de 2008, o mundo se viu surpreendido com a crise econômica simbolizada pela falência do Banco norte americano *Lehman Brothers*, causada pela ineficiência dos agentes financeiros na concessão de créditos imobiliários denominados *subprimes*. Apesar de extremamente setorizada no mercado imobiliário e de crédito norte americano, a crise de 2008 demonstrou a estreita ligação entre os diversos setores e instituições do capitalismo em nível internacional e abalou a estrutura econômica mundial, inclusive nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Eis o cenário das maiores construtoras brasileiras no ano de 2008: sob uma nova estrutura societária de capital aberto, com um acúmulo jamais visto de capital imobilizado em terrenos por todo o país e sem capital financeiro/líquido para construir os empreendimentos prometidos e comercializados. Após intensas negociações entre o setor da construção civil, bancário e as alas governistas (KLINTOWITZ, 2015, p. 225 e FIX, 2011, p. 143) é editada a Medida Provisória n. 459, em 25 de março de 2009, convertida na Lei Federal n. 11.977, de 07

---

<sup>21</sup> O Prospecto Definitivo de Distribuição Pública Primária e Secundária de Ações Ordinárias de Emissão da Cyrela Brazil Realty S.A. Empreendimentos e Participações, de 21 de setembro de 2005, pode ser acessado em: [https://cyrela.globalri.com.br/upload/files/2033\\_Cyrela\\_Prospecto\\_20050922\\_port.pdf](https://cyrela.globalri.com.br/upload/files/2033_Cyrela_Prospecto_20050922_port.pdf). Acesso em 11/01/2021.

<sup>22</sup> As empresas que tornaram seu capital aberto mediante oferta pública de ações podem ser encontradas em pesquisa no site oficial da B3 pela aba “Ano de Listagem”: <http://www.b3.com.br/pt-br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/empresas-listadas.htm>. Acesso em 11/01/2021.

de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV”. Ressalta-se, assim que “a conjuntura econômica foi o pretexto determinante para ampliação dos mecanismos e volume de recursos destinados ao setor habitacional, com o objetivo explícito de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário” (KLINTOWITZ, 2015, p. 223) como o PMCMV que, segundo Raquel Rolnik, “para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário” (ROLNIK, 2015, p. 131).

### **III.1. O Programa Minha Casa, Minha Vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV é uma política pública inserida dentro do contexto da política habitacional brasileira que tem como finalidade institucional “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009) como forma de enfrentamento ao déficit habitacional. Desde a sua criação, é “o carro-chefe da solução habitacional no país” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 6) e prevê a subvenção econômica ao beneficiário mediante financiamento imobiliário, a partir dos recursos advindos de fundos públicos, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, como indicam os artigos 2º, I, e 6º, §1º da Lei n. 11.977/2009. A partir da estrutura jurídica desenvolvida, “os seus beneficiários se tornam mutuários de programa de financiamento habitacional e serão futuros proprietários, não serão moradores (no sentido daquele que apenas mora, sem detenção de um título de propriedade que lhe assegure tal condição)” (MASTRODI; SILVEIRA, 2016, p. 870).

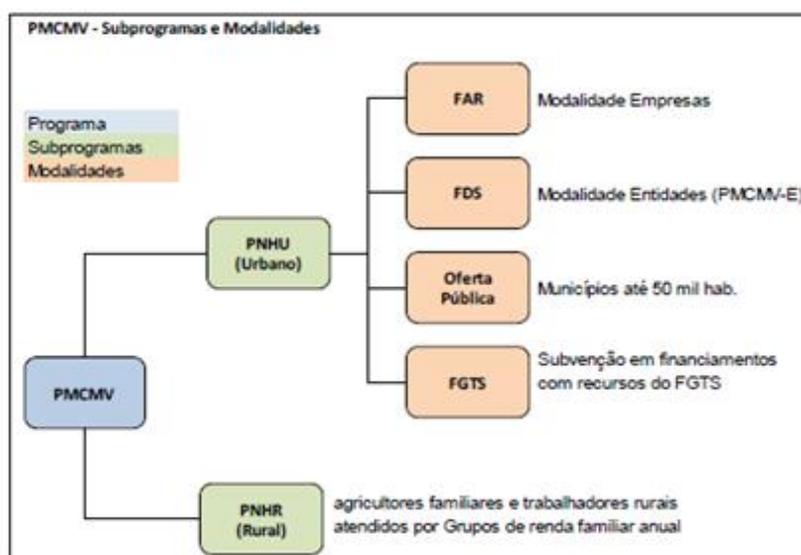
A política pública PMCMV se estrutura a partir de dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e, conforme regulamenta o artigo 2º da Lei Federal n. 11.977/2006, sua implementação é prerrogativa da União Federal que define, a partir da disponibilidade e dotação orçamentária, a subvenção concedida ao beneficiário, a participação no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a oferta pública de recursos para subvenção de empreendimentos destinados a beneficiários que residam em Municípios com até 50 mil habitantes, o grau de participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular e a subvenção pelo Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para equalização de juros e encargos em projetos de habitação popular.

No subprograma do PNHU, há quatro modalidades para implementação de um projeto subvencionado pelo PMCMV: empresas, entidades, por oferta pública e por financiamento direto pelo FGTS. A modalidade empresas recebe financiamento do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e é, como a própria denominação demonstra, destinada ao financiamento de empreendimentos desenvolvidos por empresas privadas, na esmagadora maioria dos casos, grandes incorporadoras e construtoras. A modalidade entidades, financiada pelo Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, permite que a própria sociedade civil organizada, por meio de entidades sem fins lucrativos (como associações e movimentos sociais), desenvolva a autogestão da subvenção financeira para a construção de empreendimentos habitacionais para a população de baixa renda. A modalidade oferta pública é conhecida como Sub-50, pois é disponibilizada para viabilizar empreendimentos em cidades com menos de 50 mil habitantes e “nesta modalidade os municípios têm um papel mais protagonista, pois são responsáveis por acessar o recurso por meio de edital disponibilizado pelo MCidades” (KLINTOWITZ, 2015, p. 315). Por fim, a última modalidade é a contratação direta pelo beneficiário com financiamento do FGTS.

Veja-se o seguinte quadro esquemático sobre a estruturação institucional do PMCMV, apresentado em Estudo Técnico desenvolvido no âmbito do Congresso Nacional com o intuito de fornecer subsídios para a avaliação da política pública analisada:

**Figura 1 - Estruturação institucional do PMCMV**



Fonte: Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017 – Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública, figura 3, p. 10.

O programa foi estruturado em uma subdivisão por faixas econômicas baseadas na renda mensal familiar, cada uma com grau de subvenção distinto, que pode atingir até 96% na faixa destinada às famílias com menor renda (KLINTOWITZ, 2015, P. 224). Apesar da vigência contínua da lei que o instituiu, o PMCMV é usualmente dividido em duas fases temporais. Na primeira fase do programa, entre 2009 e 2011, o objetivo era construir 400 mil unidades habitacionais destinadas à faixa 1, que integrava as famílias que auferiam até R\$ 1.600,00 mensais, 400 mil à faixa 2, composta por pessoas com renda familiar mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 e 200 mil à faixa 3, reservada aos que possuíam renda familiar entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00. Entre 2011 e 2014, no que se chama de segunda fase do programa, foram indicadas como metas 1.2 milhão de unidades habitacionais à faixa 1, 600 mil à faixa 2 e 200 mil à faixa 3. (ROLNIK, 2015, p. 129).

Raquel Rolnik descreve de forma pormenorizada a dinâmica dos empreendimentos construídos para destinação à faixa 1:

No caso dos empreendimentos da Faixa 1, a demanda é inteiramente indicada pelos governos locais. A construtora é remunerada pela execução do projeto diretamente pelo FAR, não se sujeitando ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exercendo qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. As famílias beneficiadas responsabilizam-se por efetuar pagamentos mensais ao longo de um período de dez anos. Os valores pagos pelos beneficiários correspondem a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades, cuja produção é quase integralmente subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe aportes do Orçamento Geral da União (OGU) para arcar com os custos do programa. Para essa faixa de renda há também a modalidade "Entidades", em que a construção do empreendimento é contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia. Nesse caso, as entidades responsabilizam-se pela construção do empreendimento e pela indicação dos beneficiários. Nessa modalidade, o financiamento é feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). (ROLNIK, 2015, p. 130)

Na faixa 1, portanto, apesar da contratação dos agentes privados da construção civil para o desenvolvimento do empreendimento, há um certo protagonismo do setor público e organizações civis no direcionamento das atividades do programa e distribuição as unidades habitacionais construídas.

Nas faixas 2 e 3, a situação é muito distinta em relação ao papel dos agentes privados. Com empreendimentos que integram um "Mercado Popular" (ROLNIK, 2015, p. 130), a construtora assume também o papel de incorporadora, ou seja, decide a localização e adquire a terra em que será construído o empreendimento, além de se responsabilizar pela comercialização das unidades habitacionais construídas. "Os beneficiários celebram contratos de compra e venda diretamente com a construtora, recebendo financiamento para a compra das unidades. O financiamento é concedido pela CAIXA com recursos do Fundo de Garantia do

Tempo de Serviço” (ROLNIK, 2015, p. 130). A maior distinção entre as faixas 2 e 3 é o grau de subsídio, pois a primeira conta com um abatimento parcial do valor da entrada da aquisição:

As famílias na faixa 2 têm direito a um subsídio parcial, entre R\$ 2.000,00 e R\$ 25.000,00, em financiamentos com recursos do FGTS, com comprometimento de até 20% da renda para pagamento da prestação para a compra destas unidades; além da redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação. As famílias da faixa 3 realizam financiamentos com recursos do FGTS, sem subsídio, mas com os benefícios adicionais de redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor (KLINTOWITZ, 2015, p. 236)

Com a interdependência da iniciativa privada, verifica-se que a estrutura do programa se fundamenta em um estreitamento da relação público-privada, sob a premissa de o Estado “dividir a absorção do risco de suas atividades, de sorte a incentivar a adesão dos particulares para iniciativas de interesse público voltadas ao desenvolvimento nacional e a minorar os seus custos operacionais” (GOMES, 2016, p. 99).

A estrutura de gerenciamento desta política habitacional por agentes privados faz com que sua implementação dependa de resultado positivo na relação receita na comercialização do imóvel *vs.* custo de construção e do terreno, o que torna locais fora do contexto da cidade urbanizada como os mais viáveis para implementação dos empreendimentos imobiliários subvencionados pelo Programa e voltados à população de baixa renda, considerando o menor preço da habitação (MASTRODI; SILVEIRA, 2016).

Independentemente do motivo pelo qual sua implementação foi justificada, a estrutura jurídico-institucional em que a promoção da moradia se dá (pela concessão de financiamento bancário subsidiado pelos cofres públicos), apresenta-se como resposta de curto prazo que promove os maiores benefícios a um restrito grupo de pessoas, repartindo-se os custos da implementação a toda a população, como salientam Josué Mastrodi e Suzana Maria Loureiro Silveira (2016, p. 870):

se mostra satisfatório muito mais a quem o produz, ou seja, aos detentores dos meios de produção determinantes do mercado, os construtores, assim como às incorporadoras e aos bancos financiadores, ou seja, aos responsáveis por preparar os projetos, escolher os locais de onde será sua implementação e os que subsidiarão os gastos.

Explanada a estrutura jurídica do Programa Minha Casa, Minha Vida, importante o conhecimento dos seus números e a comparação com a evolução do déficit habitacional.

### III.2. Os números do Programa Minha Casa, Minha Vida e a evolução do Déficit Habitacional como reflexos da mercantilização da moradia

Desde a vigência da Lei Federal que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, praticamente a totalidade dos esforços econômicos e institucionais do Governo Federal tem sido direcionada à essa política pública:

**Tabela 1 - Recursos orçamentários executados do FNHIS, PAC e PMCMV (2006 - 2014) (em bilhões R\$)**

<b>ANO</b>	<b>FNHIS</b>	<b>PAC FAVELAS</b>	<b>MCMV</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2006</b>	1,00	1,52	-	2,52
<b>2007</b>	0,30	1,97	-	2,27
<b>2008</b>	0,80	2,70	-	3,50
<b>2009</b>	1,01	3,88	5,25	10,14
<b>2010</b>	0,17	1,88	6,68	8,73
<b>2011</b>	0,51	2,15	10,98	13,64
<b>2012</b>	0,13	3,20	12,55	15,88
<b>2013</b>	0,21	3,65	15,63	19,49
<b>2014</b>	0,05	2,70	16,80	19,55

Fonte: KLINTOWITZ, 2015, Tabela 6, p. 239.

Em documento elaborado pela Consultoria de Orçamento, Finalização e Controle e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, órgãos vinculados ao Congresso Nacional, intitulado “Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa, Minha Vida” (BRASIL, 2017), foram analisados os dados oficiais disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação – SNH. Veja-se as tabelas consolidadas dos números comparativos de unidades contratadas e entregues pelas três faixas do programa, ano a ano, até 2016:

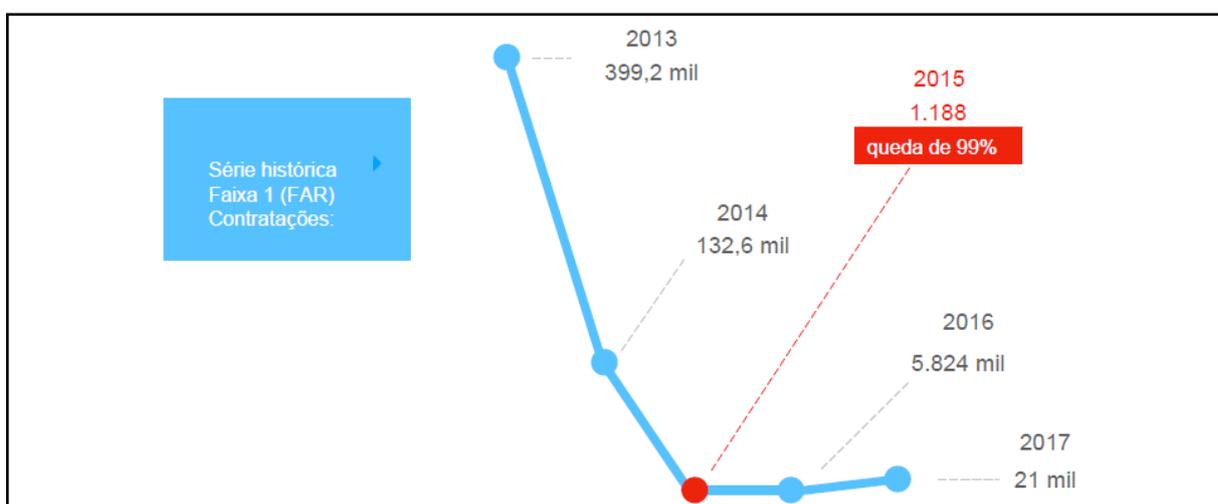
**Tabela 2 - Unidades contratadas e unidades entregues pelo PMCMV**

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL	ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	143.894	98.593	43.818	286.305	2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	338.847	277.174	102.805	718.826	2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	104.310	296.707	77.935	478.952	2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	384.821	307.018	97.711	789.550	2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	537.185	281.744	93.961	912.890	2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	200.289	331.002	37.447	568.738	2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	16.890	349.486	40.557	406.933	2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	35.008	277.193	68.204	380.405	2016	258.182	392.573	85.079	735.834
<b>Total</b>	<b>1.761.244</b>	<b>2.218.917</b>	<b>562.438</b>	<b>4.542.599</b>	<b>Total</b>	<b>1.137.547</b>	<b>1.820.927</b>	<b>290.198</b>	<b>3.248.672</b>

Fonte: Congresso Nacional – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa, Minha Vida – outubro/2017. Tabela elaborada com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades e Secretária Nacional de Habitação – SNH, p. 2.

Pela análise das tabelas, extrai-se que foram contratadas 4.545.599 unidades habitacionais somando-se todas as faixas disponíveis. Do total, 1.764,244 unidades habitacionais foram destinadas (e subvencionadas) à faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida. As faixas 2 e 3 subvencionaram a construção de 2.781.355 unidades habitacionais. Percentualmente, do total das unidades habitacionais contratadas, apenas 38% se destinavam à população de baixa renda. A tabela de unidades entregues demonstra que, das unidades habitacionais contratadas e destinadas à faixa 1, apenas 64,5% foram entregues, enquanto na soma das faixas 2 e 3, o percentual é de 75.9%.

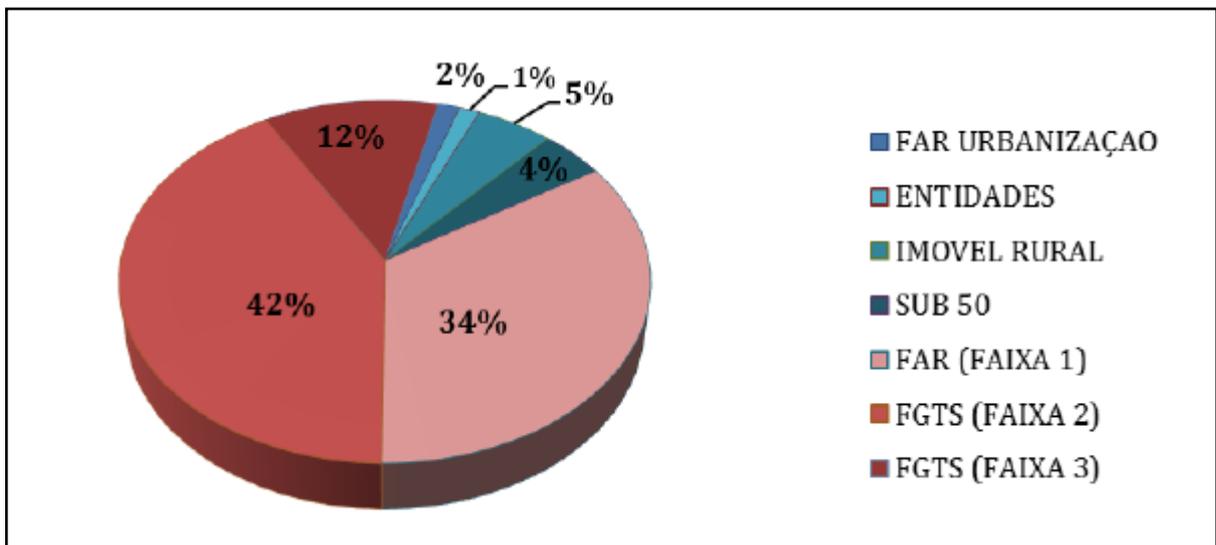
Não apenas em números globais as unidades habitacionais contratadas pela faixa 1 do Programa foram menores, mas, ano a ano, houve uma diminuição das contratações dos empreendimentos destinados à população que economicamente se enquadrava no teto salarial:

**Figura 2 - Série histórica de contratações pelo PMCMV faixa 1**

Fonte: Brasil, Ministério das Cidades, 2018, p. 6.

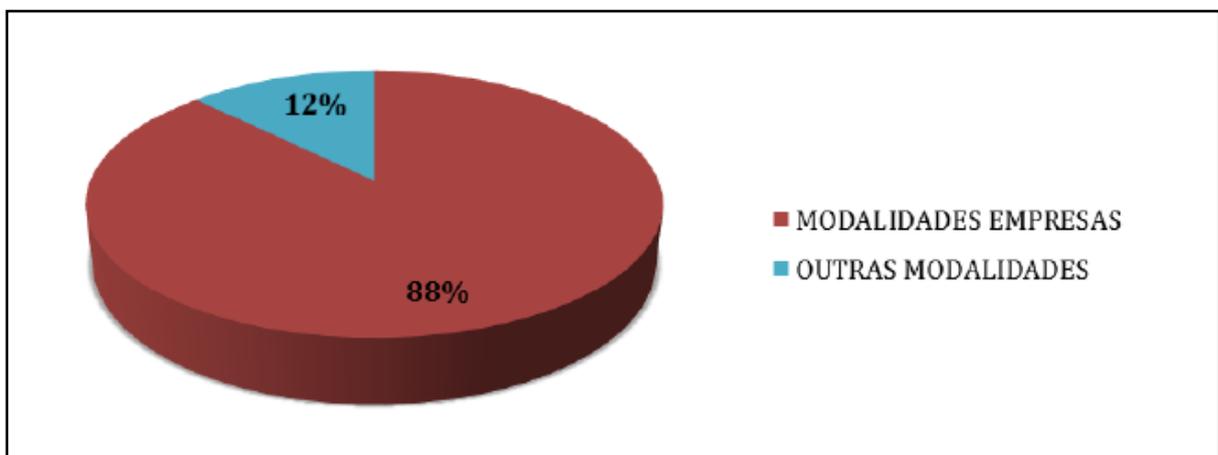
Os mesmos dados foram analisados por Danielle Cavalcanti Klintowitz (2015) que identificou os percentuais que cada uma das modalidades representou nos números globais do PMCMV no período entre 2009 e 2014:

**Gráfico 2 - Percentuais de contratação de cada uma das modalidades do PMCMV**



Fonte: KLINTOWITZ, 2015, gráfico 4, p. 234

**Gráfico 3 - Percentuais de contratação da modalidade empresas em contraposição a todas as outras modalidades do PMCMV**



Fonte: KLINTOWITZ, 2015, gráfico 5, p. 235

Os números de contratação do PMCMV no período refletem justamente uma estrutura institucional incapaz de fomentar de forma eficaz a moradia à população economicamente pobre. A modalidade de promoção da moradia eleita pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, reproduz um padrão histórico no Brasil de conceder ao mercado a prerrogativa de

enfrentamento de um dos problemas mais graves da sociedade brasileira. Como apresentado no Capítulo II, a transformação do imóvel urbano em um ativo circulável, em uma mercadoria, reproduz uma lógica econômica na distribuição da cidade e permite um ambiente de especulação imobiliária com aumento dos preços dos imóveis, o que afasta ainda mais o pobre dos serviços públicos. Em termos gerais, “tanto o BNH como MCMV tratam a habitação como mercadoria a ser produzida em moldes capitalistas” (FIX, 2011, p. 145)

E os dados relativos ao déficit habitacional também refletem essa constatação e explicam a razão pela qual mesmo com quase 5 milhões de unidades habitacionais contratadas, o déficit habitacional se manteve constante desde o ano de 2009. Conforme apresentado no Capítulo I pela descrição dos critérios da composição do déficit habitacional, a falta de estoque de moradia, ou seja, a ausência de moradia é *um dos* critérios dos números globais do déficit. Integram também o cálculo a habitação precária, a coabitação familiar, o adensamento excessivo de domicílios alugados e o ônus excessivo com aluguel.

Especialmente o último critério do ônus excessivo com aluguel guarda absoluta relação com o aumento do preço dos imóveis urbanos, impulsionado por uma lógica mercadológica especulativa. No ano de 2009, em que foi criado o PMCMV, o déficit habitacional era de 5,998 milhões de domicílios, dos quais 2,08 milhões correspondiam ao ônus excessivo com aluguel e no ano de 2010, do déficit total de 6,490 milhões de domicílios, 2,12 milhões correspondiam ao ônus excessivo de aluguel. Esse fator cresceu sistematicamente, ano após ano, até se tornar, “desde 2011 o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2015, metade do total do déficit habitacional está associado a este componente, o que em número absoluto representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país” (FJP, 2018, p. 41).

Em um intervalo de 06 anos, o ônus excessivo com aluguel que representava 34,67% do déficit habitacional em 2009, passou a representar 49,99% com 3,177 milhões de domicílios do total de 6,355 milhões constatados no ano de 2015.

Isso corresponde a uma compreensão mercadológica da habitação e da cidade que encarece o “ativo”, a mercadoria sob as regras da oferta e da demanda, permite a especulação imobiliária e age de forma economicamente seletiva na distribuição do espaço urbano. Especificamente em relação ao PMCMV, essa realidade é sobreposta por uma ilusão construída de que se trata *exclusivamente* de um avanço social, uma conquista de direito dos movimentos de moradia. Neste ponto, Mariana Fix apresenta interessante reflexão que escancara essa contradição e a dificuldade em seu enfrentamento:

No MCMV, no entanto, os subsídios diretos ao comprador podem ser vistos como um reconhecimento de que a habitação é um direito. Esse reconhecimento do direito tem caráter ambíguo, uma vez que justifica a injeção de recursos públicos em um sistema

que, de resto, tem lógica privatista na definição dos espaços, inteiramente formulados segundo os critérios de um empreendimento imobiliário (FIX, 2011, p. 145).

O protagonismo do PMCMV na política habitacional brasileira e seus números reais, bem como a evolução do déficit habitacional com crescimento do ônus excessivo de aluguel no período, são reflexos da continuidade da forma capitalista de compreensão e produção da cidade e da habitação no Brasil. O PMCMV não rompe, mas aprofunda a lógica capitalista no setor da habitação. Por meio de lei —ou seja, confiando no Estado de Direito para que haja uma previsibilidade indispensável à análise de risco aos que concedem os créditos— amplia o mercado e as bases de atuação dos setores financeiro e da construção civil, criando artificialmente demanda com a roupagem de conquista social e promoção de direitos, o que permite, também, financiar com verbas públicas o aumento da oferta, transferindo aos entes privados o protagonismo e o poder decisório, em um processo de privatização da política habitacional. Viabiliza, muito mais do que a concessão de moradias, a construção e a comercialização dos novos empreendimentos imobiliários. Soluciona o problema do alto risco na concessão dos créditos à população de baixa renda, protegendo-os com fortíssima garantia jurídica da alienação fiduciária, em claro privilégio à abstração e formalidade do direito de propriedade em detrimento da concretude e sociabilidade do direito à moradia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas páginas introdutórias da pesquisa foi apresentada de forma sintética uma pergunta a que se pretendia responder: o Programa Minha Casa, Minha Vida é estruturado de forma capaz a enfrentar o problema do déficit habitacional no país?

A pergunta surgiu da análise dos dados oficiais coletados pela Fundação João Pinheiro: o déficit habitacional de mais de 6 milhões de lares identificado no ano de 2015 se apresentava como uma constante, com baixa variabilidade e sem qualquer indício de o Estado brasileiro ter encontrado uma solução eficaz. Isso, mesmo com o início da vigência do PMCMV em 2009 que recebeu o direcionamento de praticamente a totalidade dos esforços institucionais e orçamentários do Governo Federal no período.

Assim, a hipótese de pesquisa que guiou a fase inicial de estudos era que a política pública eleita como forma de combate ao déficit habitacional não reunia condições efetivas de solucionar o problema estrutural da habitação no Brasil.

Em posse dos números oficiais, buscando responder à pergunta de pesquisa e investigando na direção da hipótese, não bastava uma resposta objetiva, uma simples verificação aritmética da ausência de evolução positiva nos números do déficit habitacional para a conclusão de que a estrutura do PMCMV jamais atingiria a eficácia desejada. Era necessário compreender as razões pelas quais o problema se perpetuava mesmo com a altíssima destinação orçamentária e construção de milhões de unidades habitacionais. Pretendia-se, mais do que simplesmente arranhar a superfície, compreender a natureza da questão.

Por identificar que as raízes do problema são muito mais profundas do que a ineficácia de uma única política pública, foi necessário, ao início da pesquisa, apresentar um apanhado histórico da relação entre a urbanização e o modo de produção capitalista. A demonstração da violência intrínseca à urbanização capitalista tinha a intenção de não deixar dúvidas de que o cenário apresentado como uma crise urbana é a regra, e não a exceção. Cidades segregadas, excludentes e violentas, construídas com base na acumulação e circulação do capital, se apresentam como o cenário repetido (e planejado) na sociedade atual.

Não por outra razão, após reconhecer a relação imbricada entre a atual configuração das cidades e os interesses econômicos, o leitor pouco se surpreende ao ser apresentado aos números oficiais do déficit habitacional no Brasil. Os 6,3 milhões de lares de déficit no ano de 2015 se apresentam como uma triste e esperada consequência de uma sociedade que se desenvolveu baseada em uma compreensão econômica de mundo, excluindo e ignorando as necessidades sociais dos que não podem pagar por moradia.

Contudo, mesmo desenvolvendo-se à luz do econômico, a cidade abriga interesses antagônicos. Na atual sociedade urbana, mesmo aqueles que são sistematicamente excluídos da produção do espaço *precisam dele para viver*. É na cidade que a vida social se produz e se reproduz. É no espaço que histórias se criam, são contadas e se enraízam.

Desses interesses antagônicos surge uma verdadeira disputa pela cidade. Disputa que deriva, em âmbitos mais profundos, de uma forma distinta de compreender o espaço urbano.

A produção capitalista do espaço o compreende como uma mercadoria. Apesar dessa assertiva ser inicialmente um pouco estranha à compreensão, especialmente se considerarmos que uma das características indispensáveis da mercadoria é a sua circulação, a fragmentação da cidade em porções delimitadas e sua transformação em títulos jurídicos soluciona a questão e cria uma “terra circulável” no mercado. Torna possível, ainda, a comparação monetária do fragmento de espaço a qualquer outra mercadoria, permitindo precificá-lo (ainda que outros fatores subjetivos colaborem para determinar seu preço final). Não apenas isso, o título jurídico garante segurança ao proprietário: protegido pelo Estado de Direito, tem a previsibilidade de que sua terra não lhe será “tomada” e, se o for, terá a coercibilidade do Estado e o monopólio da força em seu favor para reaver seu bem. Nessa forma de compreender o espaço, o preço — valor de troca — é a característica considerada, criando uma realidade e uma racionalidade em que é permitido e justificável que espaços importantes da cidade sejam sub ou não utilizados em nome de uma valorização especulativa de capital.

De outro lado, existe a compreensão de que a cidade é um direito. O Direito à Cidade em sua concepção original não se alinha à formalização de um direito institucionalizado e protegido pelo Estado, mas sim em uma forma distinta de espaço urbano. Com base em seu valor de uso, considera o valor social, a potencialidade de reprodutor de vida e sociabilidade, como principal característica para a produção espacial. Mesmo Henri Lefebvre reconhecia uma certa utopia nesta compreensão, mas ignorá-la significa desprezar todos aqueles intencionalmente excluídos da formalidade econômica, todos aqueles que se encontram a uma longa distância da mera possibilidade de participar do sistema formal de habitação.

Com a violência da urbanização capitalista demonstrada e diante de duas formas tão distintas de se conceber a produção de espaço restava, afinal, analisar a política habitacional brasileira e o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV para tentar identificar se significou uma continuidade ou ruptura do processo de mercadorização da habitação/moradia e, conseqüentemente, se teria capacidade de enfrentamento do problema do déficit habitacional.

Tão necessário quanto a digressão histórica para relacionar as reconfigurações da cidade às necessidades do capital, foi compreender *as bases ideológicas* sobre as quais a política habitacional brasileira se criou.

Sua origem se entrelaçou à do Banco Nacional de Habitação – BNH de modo que, desde o início, os esforços públicos no país se deram no sentido de criar condições para a aquisição formal de imóveis. A promoção da moradia no Brasil sempre foi um estágio posterior (e menos importante do que) ao da propriedade. Concedendo crédito e criando instrumentos jurídicos para proteção do credor, desenvolveu-se um mercado de consumo em torno do *produto habitação*. Em nível ainda mais profundo, a ideologia do sonho da casa própria foi utilizada como parte importante na construção de um cidadão-modelo, defensor das premissas liberais.

O fim do BNH, contudo, não significou uma ruptura no *modelo* de promoção “da moradia”, pois a operação posterior permaneceu nos mesmos moldes. O público-alvo se alterou, mirando as classes economicamente mais baixas, o que mudou a forma e o tipo das construções, mas a premissa central de transferência de títulos de propriedade por meio de financiamento imobiliário se manteve.

Em 2009, o PMCMV entrou em vigência como uma política pública de habitação, mas, de forma ainda mais evidente, com a roupagem de um programa social. Não só isso, com a roupagem de um programa *exclusivamente* social. Todavia, analisando-se a estrutura institucional desenvolvida, não apenas se assemelhava à promovida pelo BNH, mas aprofundava uma compreensão capitalista do espaço, aumentando os poderes dos agentes privados e fortalecendo as garantias aos concessionários de créditos, em um processo de privatização da política habitacional. Esse movimento causou impactos na constituição da cidade e, mesmo com milhões de unidades habitacionais construídas, o déficit habitacional se manteve praticamente constante em todos os anos de vigência do PMCMV, muito em razão de permitir a perpetuação da lógica especulativa em torno do espaço, o que aumenta o preço dos imóveis e dificulta o acesso à população. Neste quesito, destaca-se o aumento do déficit habitacional no que diz respeito ao ônus excessivo de aluguel, consequência do aumento especulativo do preço da mercadoria-cidade.

Respondendo à pergunta formulada inicialmente, a presente pesquisa identificou que a estrutura institucional do PMCMV nunca foi capaz de enfrentar o problema do déficit habitacional brasileiro, pois, intencionalmente ou não, presta-se a outras finalidades não declaradas. A promoção da moradia por meio da propriedade, especialmente quando intermediada pelos agentes financeiros, não se mostrou uma forma eficaz de inclusão social,

pois a maior parte da população ainda sofre com os problemas advindos da falta de moradia adequada.

É preciso, ao final, não escapar a um ponto controverso. Este estudo não tem como finalidade uma crítica específica ao PMCMV, à estrutura institucional de promoção de moradia por meio da propriedade, ao uso de políticas públicas como ferramentas de desenvolvimento econômico, ou aos governos que o criaram ou dele se utilizaram. Como expressado no Capítulo III, uma política habitacional deve compreender uma série de políticas públicas destinadas a objetivos específicos. É absolutamente cabível, dentro do escopo de uma política habitacional, que exista uma política pública nos moldes analisados *entre tantas outras que busquem formas distintas de promoção da moradia*. O que se diverge, contudo, é da eleição do PMCMV como a única forma de promoção da moradia no país. Ao perpetuar e aprofundar uma lógica antiga no bojo da habitação no Brasil (que já se apresentava deficitária e segregadora), estranho seria se o resultado fosse distinto do observado.

Diverge-se, afinal, de uma incorreta compreensão de que a simples existência de programas sociais (ou programas que se dizem sociais) são a solução do problema. Políticas públicas são instrumentos eficazes de transformação da realidade e perseguição de objetivos, mas seus resultados práticos não dependem de sua classificação como programas sociais ou do discurso público que acompanhou sua elaboração, mas sim de um estudo profundo das peculiaridades regionais, de um exame crítico dos erros do passado e uma verdadeira intenção de planejar o futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Isabel Pinto. **A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação.** In CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio.* São Paulo: Contexto, 2015.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado absolutista.* São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Os entraves jurídicos ocasionados pelo direito e pelo estado para a não concretização do direito à moradia.** *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 4, p. 2569- 2616, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33474/27227>>. Acesso em 11/01/2021.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARROS, Samarane Fonseca de Souza. **A produção do espaço urbano nos diferentes padrões de acumulação: o fordismo e a acumulação flexível em perspectiva.** *ESPAÇO E ECONOMIA*, v. Ano VII, p. 01-15, 2019. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/5841>>. Acesso em 11/01/2021.

BONDUKI, Nabil Georges. **As origens da habitação social no Brasil.** *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), p. 711-732. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em 11/01/2021.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998

BRASIL. **Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art)>. Acesso em 11/01/2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.514 de 20 de novembro de 1994.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)>. Acesso em 11/01/2021.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em 11/01/2021.

BRASIL. **Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em 11/01/2021.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa, Minha Vida.** 2017. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533710/Informativo-Avaliacao-Politiclas-Publicas-PMCMV\\_WEB\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533710/Informativo-Avaliacao-Politiclas-Publicas-PMCMV_WEB_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 11/01/2021.

BRASIL. **Ministério das Cidades, 2018.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-18-audiencia-publica/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em 11/01/2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017 – Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública.** Consultores: Marcelo de Rezende Macedo, Paulo Roberto Simão Bijos e Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est\\_Tec\\_Conj\\_20171016\\_PMCMV.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf)>. Acesso em 11/01/2021.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.** – 2 ed. São Paulo: Studio Novel, 1992.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio.** São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A tragédia urbana.** In CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). A cidade como negócio. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani A. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista.** In Carlos, Ana Fani A. (Org). Crise Urbana. São Paulo: Contexto, 2015.

CHALHUB, Melhim. **Alienação fiduciária de bens imóveis. 20 anos de vigência da Lei 9.514/97.** Revista de Direito Imobiliário. Vol. 84/2018, Jan.-Jun. p. 495-531.

DAMIANI, Amélia Luísa. **As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço.** In DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. O espaço no fim de século: a nova raridade. São Paulo: Contexto, 1999.

DAMIANI, Amélia Luísa. **A crise da cidade; os termos da urbanização.** In DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. O espaço no fim de século: a nova raridade. 2.ed. São Paulo, SP: Contexto, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Propriedade, apropriação social e instituição do comum.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 27, n. 1, 2015, p. 267-273. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/103366/101820>>. Acesso em 11/01/2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Alienação fiduciária de bens imóveis, aspectos da formação, execução e extinção do contrato.** Revista de Direito Imobiliário. Vol. 51, 2001 p. 235–252.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Centro de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76700>>. Acesso em 11/01/2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010**. Centro de estatística e informações, 2013. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954>>. Acesso em 11/01/2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012** Centro de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76699>>. Acesso em 11/01/2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014** Centro de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>>. Acesso em 11/01/2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>. Acesso em 01/01/2021.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. Tradução Flávio Paulo Meurer. Revisão da tradução Ênio Paulo Giachini, 3 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GOMES, Filipe Lôbo. **Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico**. Direito e Desenvolvimento, v. 8, n. 1, p. 237-254, 20 set. 2017. Disponível em:  
<<https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/422>>.  
Acesso em 11/01/2021.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Coordenador: Edvaldo Brito, atualizadores: Antonio Junqueira de Azevedo e Francisco Paulo de Crescenzo Marino. Imprensa: Rio de Janeiro: Forense, 2009

GORENDER, Jacob. **Apresentação**. In MARX, Karl. O Capital. Crítica da Economia Política – Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. – São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1993.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Trad. Flávio Villaça. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 6, 1982.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 17 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Os sentidos do mundo: textos essenciais**. Tradução de Artur Renzo. 1 ed. - São Paulo: Boitempo Editorial 2020.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 15ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

HOBBSBAWN, Eric. **A era das revoluções: 1789-1848**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira, Marcos Penchel. 34 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

HORKHEIMER, Max. **Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. In BENJAMIN, Walter, HORKHEIMER, Max, ADORNO, Theodor W., HABERMAS, Jürgen. Col. Os Pensadores, Vo. XLVIII. São Paulo, Abril Cultural, 1983. p. 117-161

IBGE – **Estimativas da População 2015**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>>. Acesso em 11/01/2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins fontes, 1998.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária - A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese (Doutorado em Administração Pública de Governo) - Fundação Getúlio Vargas, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

LEFEBVRE, Henri. **A cidade e a divisão do trabalho**. *In*: A cidade do capital. Rio de Janeiro: DPeA, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: o direito à cidade II**. Tradução de Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. – 2 ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics and choice**. *Public Administration Review*, Vol. 32, nº. 4 (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310, 1972.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital; estudo sobre a interpretação econômica do liberalismo**. Tradução de Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

MARICATO, Ermínia (Org.) **A produção capitalista da casa (e da Cidade)**. São Paulo, Editora Alfa-Omega: 1982.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

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

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

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política – Livro I: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. **Sobre o Conceito de Políticas Públicas**. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, p. 03-16, 2020. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>>. Acesso em 11/01/2021.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. **O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida?** *Revista Direito da Cidade*. Vol. 08, nº 3, pp. 859-885. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506/17877>>. Acesso em 11/01/2021.

MÉSZÁROS, Istiván. **A teoria da alienação em Marx**. Tradução Isa Tavares. - São Paulo: Boitempo. 2006.

MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao direito**. Lisboa, Editora Estampa: 2005.

OLIVEIRA, Lisiane Paixão Silva; ANDRADE, Diogo de Calasans Melo; MANEZES, Rita de Cassia Barros de. **A reorganização urbana das metrópoles periféricas na era da financeirização global do capital**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, nº 4, pp. 1595-1515. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25207/19152>>. Acesso em 11/01/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **General Comment nº 4**. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>>. Acesso em 11/01/2021.

PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921 – 1929)**. Coordenação Marcus Orione, Tradução Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.

PÁDUA, Rafael. **Espaços de desindustrialização na urbanização**. In CARLOS, Ana Fani A. (Org.). Crise urbana. São Paulo, SP: Contexto, 2015.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 1972.

POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais**. Tradução de Estevão de Rezende Martins, Apio Cláudio Muniz, Acquarone Filho, Vilma de Oliveira Moraes e Silva. – 3ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil (1500/1720)**. São Paulo: Pioneira, 1968.

ROCHA, Alexandre Souza da. **Espaço e política na centralidade da periferia**. In DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. O espaço no fim de século: a nova raridade. 2.ed. São Paulo, SP: Contexto, 2001.

ROLNIK, Raquel *et al.* **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, maio 2015, pp. 127-154. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127>>. Acesso em 11/01/2021.

ROMERO, José Luis. **América Latina: As cidades e as ideias**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução: Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAMPAIO, Renata Alves. **A violência do processo de urbanização**. In CARLOS, Ana Fani A. (Org.). Crise urbana. São Paulo, SP: Contexto, 2015.

SANTOS, César. **Do lugar como negócio à cidade como negócio.** In CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio.* São Paulo: Contexto, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Editora de Humanismo, ciência e Tecnologia HUCITEC, 1993.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial.** Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In MARICATO, Ermínia (Org.) *A produção capitalista da casa (e da Cidade).* São Paulo, Editora Alfa-Omega: 1982.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SORIA BATISTA, A. L. **Metropolização, Homicídios e Segurança Pública na Área Metropolitana de Brasília: o Município de Águas Lindas de Goiás.** *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 2, p. 433-457, 8 maio 2017, Disponível em: <  
<https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6109/5476>>. Acesso em 11/01/2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <  
<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 11/01/2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização.** São Paulo: Contexto, 1988.

SPOSITO, Maria Encarnação. **A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais.** In DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *O espaço no fim de século: a nova raridade.* 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade.** 1. Ed. Jundiaí, São Paulo: Paco, 2017.

VOLOCHKO, Danilo. **A moradia como negócio e a valorização do espaço metropolitano.** In CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio.* São Paulo: Contexto, 2015.

WOOD, Ellen Maiksins. **A Origem do Capitalismo.** Tradução: Vera Ribeiro. Apresentação: Emir Sader. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2001.