

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JANAÍNA RIGO SANTIN

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Janaína Rigo Santin; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-860-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I ocorreu no XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado no Centro Universitário Christus - Unichristus - Fortaleza/CE, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023.

Mostrou-se uma oportunidade ímpar de congregar Doutores, Mestres e estudantes da Pós Graduação em Direito de todo o país para socializar suas pesquisas e debater temas relevantes neste século XXI como o Direito à Cidade; Cidades Inteligentes e Sustentáveis; Deslocados Ambientais; Desafios dos Municípios frente aos Compromissos Internacionais; Função Socioambiental da Propriedade Urbana; Direito à Moradia e Políticas Habitacionais; REURB; Plano Diretor participativo; Gestão de Enchentes e Drenagem Urbana; Direito Tributário Municipal; Gestão Democrática Municipal e Movimentos Sociais Urbanos; Conflitos Indígenas, Alteridade e Consensos; dentre outros temas vinculados, em especial, às áreas de direito urbanístico e direito municipal.

É com grande satisfação que os coordenadores apresentam os capítulos que compõe este livro, com o desejo que provoquem interesse à comunidade acadêmica e aos profissionais da área, bem como instiguem novas possibilidades e desafios relacionados com a temática. Boa leitura!

Coordenadores:

Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) janainars@upf.br

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Universidade Federal do Rio de Janeiro/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) rosangela.cavallazzi@gmail.com (21) 9962-81020

Heron José de Santana Gordilho (Universidade Federal da Bahia) heron@ufba.br

DIREITO À MORADIA E CIDADANIA: ENTRAVES À EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS E DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

RIGHT TO HOUSING AND CITIZENSHIP: OBSTACLES TO THE EFFECTIVENESS OF PROGRAMS AND HOUSING POLICIES IN BRAZIL

Carina Lopes de Souza
Aline Michele Pedron Leves
Elenise Felzke Schonardie

Resumo

O artigo aborda o direito à moradia sob o viés teórico conceitual da cidadania. O problema que orienta a pesquisa desenvolvida pode ser sintetizado a partir do seguinte questionamento: os entraves à efetividade do direito social à moradia impactam o exercício da cidadania? A hipótese central do trabalho orbita na afirmação de que a concretização do direito social à moradia constitui um elemento estruturante da cidadania. O Objetivo geral consiste em examinar as interseções existentes entre o direito social à moradia e a noção de cidadania. Os objetivos específicos estão refletivos na estrutura do texto, em duas seções, que buscam: a) examinar as principais políticas e programas implementados no Brasil com o intuito de efetivar o direito à moradia; b) analisar o cenário de obstrução ou inefetividade do direito social à moradia e seus reflexos na efetivação da cidadania. Quanto aos aspectos metodológicos, foram observados o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento monográfico por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental e, o método de interpretação jurídica de cunho sociológico. Conclui pela existência de correlações profundas entre a ausência ou negação da moradia enquanto local e direito de acolhimento físico e psíquico do cidadão e a limitação do exercício da cidadania, neste sentido o desatendimento do direito à moradia se apresenta como um potencial agente limitador do exercício da cidadania na medida em que compromete o conjunto de direitos humanos fundamentais que encontram-se inter-relacionados.

Palavras-chave: Cidadania, Desigualdades, Direito à moradia, Direitos humanos, Vulnerabilidade social

Abstract/Resumen/Résumé

The article addresses the right to housing from the conceptual theoretical perspective of citizenship. The problem that guides the research developed can be summarized from the following question: the obstacles to the effectiveness of the social right to housing impact the exercise of citizenship? The central hypothesis of the work revolves around the assertion that the realization of the social right to housing constitutes a structural element of citizenship. The general objective is to examine the intersections between the social right to housing and the notion of citizenship. The specific objectives are reflected in the structure of the text, in two sections, which seek to: a) examine the main policies and programs implemented in

Brazil with aim of realizing the right to housing; b) analyze the scenario of obstruction or ineffectiveness of the social right to housing and its effects on the realization of citizenship. Regarding methodological aspects, the hypothetical-deductive approach method, the monographic procedural method through the bibliographic and documentary research technique and the sociological legal interpretation method were observed. It concludes that there are profound correlations between the absence or denial of housing as a place and the citizen's right to physical and mental shelter and the limitation of the exercise of citizenship to the extent that it compromises the set of fundamental human rights that are interrelated

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Inequalities, Right to housing, Human rights, Social vulnerability

INTRODUÇÃO

No Brasil, a construção tardia de políticas e programas governamentais voltados à efetivação do direito social à moradia e o fortalecimento do mercado habitacional privado articularam um cenário crítico. Notadamente, as deficiências crônicas no que concerne ao acesso à moradia intensificaram o quadro de desigualdade social e agravaram, consideravelmente, as vulnerabilidades habitacionais existentes no país.

Nesse sentido, o presente artigo pretende abordar a temática do direito à moradia conectando-a com o conceito de cidadania. Para tanto, elegeu-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: como a inefetividade do direito social à moradia impacta o exercício da cidadania? Com base nos dados levantados a partir de um conjunto de pesquisas realizadas sobre o tema na área do Direito e da Sociologia, refletidas na bibliografia que dá sustentação ao presente estudo, trabalha-se com a hipótese inicial de que a condição cidadã é colocada em xeque diante da inefetividade do direito à moradia. Na medida em que o indivíduo carece de um abrigo, que lhe assegure proteção física e psíquica, inevitavelmente, direitos como a vida, a igualdade, a liberdade, a segurança, a educação, a saúde, a alimentação, o transporte, o lazer, entre outros, acabam por ser distanciados da esfera de realização efetiva e, por consequência, a própria cidadania pode ser prejudicada.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa consiste em examinar as interseções existentes entre o direito social à moradia e a noção de cidadania. Busca-se, assim, apresentar um conceito de cidadania pautado na fruição integrada dos direitos fundamentais, em especial do direito à moradia. Os objetivos específicos, por sua vez, pautam as duas seções do desenvolvimento deste estudo, quais sejam: a) examinar as principais políticas e programas implementados no Brasil com o intuito de efetivar o direito social à moradia; b) analisar o cenário de inefetividade do direito social à moradia e seus reflexos na cidadania.

Para conduzir o processo de pesquisa emprega-se o método científico hipotético-dedutivo, que compreende um conjunto de análises que partem das conjunturas formuladas a fim de explicar as dificuldades encontradas para responder concretamente o problema de pesquisa. Além disso, adota-se o método de procedimento monográfico por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental e, o método de interpretação jurídica observado é o sociológico, pois o Direito é uma ciência social aplicada em constante transformação.

1 O DIREITO SOCIAL À MORADIA NO ÂMBITO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A literatura e o cinema estão recheados de roteiros fascinantes em que o personagem principal adormece profundamente e, em dado momento, desperta para um novo mundo, um mundo moderno, repleto de mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais. No Brasil, se alguém despertasse no ano de 2023 após um século de sono profundo, certamente se surpreenderia com as transformações ocorridas no país (Rolnik, 2019, p. 367). Os retirantes retratados por Graciliano Ramos na obra “*Vidas Secas*” praticamente desapareceram (Ramos, 2013). Visualmente as cidades brasileiras se reconfiguraram, sobretudo em razão do intenso fluxo migratório campo-cidade e do conseqüente processo de urbanização experimentado pelo país. Mesmo diante de tantas mudanças, “o Rio de Janeiro continua lindo” como na composição de Gilberto Gil de 1969 (Gil, 1969).

A beleza das cidades brasileiras, no entanto, se contrapõe às mazelas sociais existentes em seus núcleos estruturais, especialmente no que toca à moradia. Isso se deve, em larga medida, ao fato de o Brasil nunca ter vivenciado, de forma plena, um sistema de bem-estar ao longo de sua história (Rolnik, 2019, p. 266). Para melhor compreender a tortuosa estrada que reconheceu o direito à moradia como um direito humano de cunho social no Brasil, precisa-se levar em consideração uma multiplicidade de fatores de diferentes ordens (social, econômica e política) que ao longo da história republicana brasileira, demorou muito para refletir-se em uma norma constitutiva de direito. Sim, no Brasil, apenas no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, é que o direito à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais fundamentais, previsto no artigo 6º, “*caput*” da Constituição em vigor. Dito de outro modo, o direito à moradia, alcançou *status* constitucional somente no início do século 21. (Brasil, 1988). Por essa razão, a trajetória de reconhecimento e positivação desse direito social assume contornos muito particulares que serão explorados a seguir.

A história da urbanização no Brasil revela sistemáticos processos patrimonialistas de divisão do espaço urbano, responsáveis por construir um cenário marcado pela permanência da desigualdade e vulnerabilidade social. Desde o início do século XX, as iniciativas governamentais no sentido de produzir habitação ou de regulamentar esse mercado foram inexpressivas. Fiel ao liberalismo, o Estado privilegiou a produção privada de moradias, não interferindo diretamente no âmbito de promoção e regulamentação de habitações (Bonduki, 2017, p. 65), de tal sorte que o mercado habitacional permaneceu relegado às mãos de poucos investidores particulares.

Nesse período, o setor imobiliário se apresentou como um nicho atraente para reprodução do capital, possibilitando investimentos seguros e extremamente rentáveis. O valor dos aluguéis, por exemplo, era regulado pela lei da oferta e da procura e os despejos forçados

eram amplamente tolerados. A Constituição e o Código Civil vigentes à época amparavam a ação predatória dos proprietários (Blay, 1985, p. 10-11). Além disso, o dinamismo e rapidez com que o processo de ocupação se desenvolveu no período causa perplexidade. A cidade de São Paulo, por exemplo, cresceu 141% no curto lapso temporal que compreende os anos de 1900 a 1920¹ (Blay, 1985, p. 10).

Diante dessa expansão populacional e da busca constante por moradia, a iniciativa privada edificou estalagens, cortiços, e tantas outras formas de habitação, quase todas de construção apressada e precária, por vezes localizadas em loteamentos distantes dos centros urbanos e desprovidas dos serviços básicos de água e esgoto (Bonduki, 2017, p. 66). A carência de infraestrutura adequada dessas habitações veio a comprometer de forma significativa a saúde pública. Em meio à proliferação de doenças, o Estado se viu obrigado a intervir na tentativa de controlar a produção e ocupação do espaço urbano, sob um viés sanitário e higienista. Na acepção de Maricato (1996, p. 13), as políticas higienistas, destinadas a solucionar os problemas sociais de moradores de favelas e cortiços, se ocuparam, concretamente, de removê-los daquelas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, sem apresentar uma resposta eficaz à questão da moradia.

Em meio à busca por salubridade, o poder público passou a oferecer à iniciativa privada incentivos fiscais, visando a provisão de habitações estruturadas que atendessem condições mínimas de higiene. Surgem assim as chamadas vilas operárias. Num duplo propósito, as vilas operárias foram construídas para atender a demanda por moradia, mas também em decorrência da necessidade das empresas fixarem seus operários nas imediações das suas instalações, mantendo-os sob seu controle político e ideológico (Blay, 1985, p. 11). Historicamente, pode-se observar que as relações de produção moldam as relações sociais e, particularmente, a própria sociedade (Marx, 2011, p.31), não só no que diz respeito à estratificação de classes, como também no que se refere ao desenho do espaço urbano e acesso à moradia.

Ainda que em um primeiro momento as vilas operárias tenham se apresentado como uma alternativa atraente no sentido de facilitar o acesso à moradia, na medida que se verificou um excedente de mão-de-obra, o setor privado deixou de investir na construção dessas habitações. A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de periferia: “aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa

¹ No contrassenso da crescente urbanização observada na cidade de São Paulo, o Código Municipal de 1920, proíbe o uso de porões para moradia e o Código Arthur Saboia de 1929, revisto em 1934, praticamente desconhece (ou não aceita) a existência de cortiços na cidade (Maricato, 2002, p.151).

a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica” (Kowarick, 1979. p. 31).

Em razão do crescimento desordenado das periferias nas metrópoles brasileiras, passa-se a defender uma intervenção incisiva do Estado na produção de moradias. Haveria assim uma necessidade de criar meios públicos para difundir a casa própria. Nesse contexto, observa-se a primeira forma de atuação estatal no financiamento de moradias populares, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Criados em 1936, no período provisório do governo de Getúlio Vargas, esses institutos não tinham como finalidade precípua enfrentar o problema da moradia, tratavam-se de instituições previdenciárias destinadas a oferecer benefícios e assistência médica aos trabalhadores (Bonduki, 2017, p. 80-81). Com efeito, a restrita intervenção estatal por meio dessas instituições não era considerada suficiente para atender todas as demandas habitacionais existentes.

Com o objetivo de equacionar essa operação matemática que envolve a demanda e a oferta de moradia, o governo Vargas instituiu, no ano de 1942, a Lei do Inquilinato. O Decreto-lei nº 4.598/1942 que previa o congelamento dos valores de aluguéis e regulamentava as relações entre proprietários e inquilinos, repercutiu de forma expressiva na produção, distribuição e consumo de moradias populares. A medida suspendeu o direito absoluto de propriedade e reforçou, portanto, independentemente da intenção de seus idealizadores, a visão da habitação social no Brasil (Bonduki, 2017, p. 216-217). Em contrapartida, a referida lei acabou desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação, agravando, por conseguinte, o quadro habitacional brasileiro.

No emaranhado de políticas públicas disformes e legislações inexpressivas, que pouco contribuíram para regulamentação do acesso à moradia no Brasil, cabe sinalar uma iniciativa governamental relevante no que diz respeito à questão habitacional, a Fundação da Casa Popular, instituída em 1946 pelo Decreto-lei nº 9.218 (Azevedo; Andrade, 2011, p. 2). No entanto, durante todos os seus anos de existência a Fundação tratou a questão da moradia sob um viés político, buscando assegurar apoio eleitoral aos partidos governistas, despida assim de qualquer preocupação no sentido de modificar a realidade social atrelada à moradia. Em que pese a desvirtuação desse órgão da finalidade para qual foi criado, Bonduki (2017, p. 260) salienta que a criação da Fundação, como o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha a obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias.

Com o transcurso do tempo tornaram-se perceptíveis as limitações dessa política habitacional, especialmente em razão da dependência de recursos orçamentários, da rápida depreciação das aplicações realizadas e da sua estrutura institucional frágil. As iniciativas da Fundação apresentavam certa timidez frente à magnitude das necessidades que, no início da década de 1950, eram estimadas em 3.600.000 moradias, sem mencionar aqui as favelas e cortiços que se alastravam pelas metrópoles brasileiras (Azevedo; Andrade, 2011, p. 21).

No contexto pós-guerra, esse cenário ganha contornos ainda mais críticos diante da crescente ocupação dos espaços urbanos. Pode-se notar que esse período foi marcado pelas emergências de governos nacionais-desenvolvimentistas e, como consequência disso, as cidades brasileiras alcançaram maior relevância no cenário político e econômico. O impulso de modernização vivido no Brasil, especialmente entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970, consistiu em um rápido processo de industrialização. No entanto, “a notória transformação do aparato produtivo não foi acompanhada [...] por uma evolução substancial no que diz respeito à garantia de direitos sociais pelo Estado (Rolnik, 2019, p. 266-267).

O modelo desenvolvimentista delineado no Brasil, que diverge das experiências norte-americana e europeia ocidental, apresenta uma característica muito particular: o autoritarismo. Enquanto nessas regiões a segunda metade do século XX, também conhecida como a era do pós-Segunda Guerra Mundial (1945), foi marcada pela consolidação democracias parlamentares, o regime político brasileiro seguiu uma trajetória diametralmente oposta. O frágil regime democrático estabelecido no Brasil foi interrompido por uma ditadura militar que durou mais de vinte anos (Rolnik, 2019, p. 267).

Nesse cenário, a provisão habitacional é introduzida na agenda governamental ditatorial. O primeiro grande ato do governo militar foi delinear uma política habitacional, que se consolidou a partir da instituição de um banco público especializado em financiamento habitacional: o Banco Nacional da Habitação (Rolnik, 2019, p. 281). A Lei nº 4.380 de 1964, editada imediatamente após o golpe militar, foi responsável por dar corpo legal ao Banco Nacional da Habitação e ao Sistema Financeiro da Habitação. Por detrás da criação desses dois órgãos estava a intenção de demonstrar uma suposta sensibilidade do novo regime às necessidades das massas sociais. Todavia, o que se verifica na realidade é uma atuação governamental amenizadora e balsâmica frente a possível insurgência popular na demanda por moradia (Azevedo; Andrade, 2011, p. 39).

À vista disso, não pairam dúvidas de que as classes média e alta foram os estratos populacionais que mais se beneficiaram com as iniciativas implementadas na época. Por sua vez, as classes economicamente mais vulneráveis – utopicamente a razão da própria existência

dessas políticas habitacionais - seguiram desassistidas. De fato, o Banco, assim como os demais órgãos a ele vinculados, acabou promovendo investimentos para construção de moradias das elites sociais. Nesse sentido, Kowarick constata que “80% dos empréstimos do Banco Nacional da Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragaram os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo” (Kowarick, 1979, p. 50).

Com efeito, a atuação do Banco Nacional da Habitação não foi suficiente para frear o processo de periferização das cidades brasileiras, ou mesmo atenuar as disparidades na estrutura habitacional do país. Durante os seus vinte e dois anos de existência financiou cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais e, apesar do número expressivo de empreendimentos, a sua representatividade foi mínima frente ao oceano da demanda habitacional no Brasil. Desse total de 4,5 milhões de moradias disponibilizadas, somente 1,5 milhões (33,3%) destinaram-se aos setores populares. Esse número é ainda mais assombroso nos estratos sociais com rendimento de até três salários mínimos, contemplados com apenas 250 mil unidades, ou seja, 5,9% das moradias financiadas (Azevedo; Andrade, 2011, p.99).

A crise de liquidez, a recessão econômica e a inadimplência conduziram à decadência do Banco Nacional da Habitação, que foi acompanhada de um crescimento significativo da população urbana para além dos marcos da cidade legal². As periferias cresceram mais do que os núcleos centrais das metrópoles, redesenhando o espaço urbano sob a lógica da segregação espacial. Visualmente as cidades brasileiras passaram a ostentar imensas regiões nas quais a pobreza foi – e ainda é – homogeneamente disseminada (Maricato, 2003, p.152).

Para além disso, as técnicas construtivas externadas nos códigos de obra, leis de zoneamento, e outros instrumentos legais, passaram a delimitar as formas ocupação do espaço permitidas ou proibidas (Maricato, 2003, p.152). No contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada pela gritante desigualdade de renda, a legislação urbana brasileira acabou por separar a “cidade legal”, reduto das classes média e alta, da “cidade ilegal”, predominantemente composta por moradores de baixa renda (Azevedo, 2007, p. 14).

Esse processo de periferização da cidade, retratado por Maricato (2003) e Azevedo (2007), tem suas raízes assentadas na ausência de uma política de governo destinada a subsidiar

² Maricato (2002, p.153-154) esclarece que no período 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, 28% da população de Fortaleza e 33% da população de Salvador tem suas moradias fixadas em áreas irregulares. Nas cidades do Norte e Centro-Oeste essa relação pode se revelar mais grave devido ao alto e recente crescimento demográfico decorrente de movimentos migratórios. No Recife, a população de áreas irregulares chega a 40%. Os dados demonstram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2002, p.153-154).

moradias. Os trabalhadores urbanos viram-se obrigados a adquirir ou ocupar terrenos irregulares, nos círculos periféricos das cidades, sobretudo, em áreas de risco, configurando um quadro de irregularidade fundiária no Brasil (Marguti, 2018, p.120). O problema dos loteamentos irregulares está ligado de forma direta à dinâmica de apropriação e uso do solo urbano pela maioria pobre, deflagrando assim a necessidade de viabilizar a essa parcela da população condições dignas de moradia.

Evidente que a manutenção desse *status quo* foi largamente tolerada, na medida em que não interferiu nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado. Se, de um lado, a expansão urbana foi intensa durante décadas, e o Estado encontrou obstáculos para equacionar a demanda e oferta de moradias, de outro, a tolerância para com essa ocupação desordenada do solo está coerente com a lógica do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo e discriminatório (Maricato, 2003, p.160).

No contexto da redemocratização do país, tantos outros movimentos sociais, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e reafirmaram a luta pela moradia digna (Marguti, 2018, p.120). A eloquência dessas organizações sociais em prol da reforma urbana e do acesso à moradia resultou na apresentação de duas emendas populares sobre o tema, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Ambas as iniciativas tinham por escopo incluir o direito à moradia, de forma expressa, no rol de garantias e direitos fundamentais e instituir a usucapião urbana para fins de moradia como instrumento de efetivação do direito à moradia nas cidades (Nassar, 2014, p.7).

Em que pese a relevante necessidade de assegurar proteção constitucional à moradia, o texto proposto por ambas as emendas não logrou aprovação nesse quesito, e a Constituição de 1988 foi promulgada sem dispositivo que fizesse menção expressa ao direito à moradia. Apesar da supressão operada pelo Constituinte, o direito à moradia veio a ser expressamente incluído no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição, como um direito social, a partir da Emenda Constitucional de nº 26, editada no ano de 2000 (Nassar, 2014, p. 9).

Nessa perspectiva, a década de 1980 se finda com uma visão mais otimista, reflexo da inspiradora constituição recém promulgada que, de certa forma, prometia revigorar o cenário social brasileiro. No entanto, apesar da redemocratização vivenciada no país, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela ausência de uma política nacional voltada à questão da moradia. Após a extinção do Banco Nacional da Habitação, a falta de uma instituição especializada, responsável pelo desenvolvimento e gestão da política habitacional demarcou a fragmentação dos investimentos públicos no setor (Carmo, 2006, p.61-62). De fato, os problemas relacionados à carência de moradias foram tratados de forma descentralizada pelos

Municípios, a partir de uma diversidade de iniciativas, despidas de articulação e uniformidade, como por exemplo a construção de moradias por meio de mutirão (Marguti, 2018, p. 120).

As propostas para a área habitacional, formuladas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de seu mandato, em 1995, procuravam fornecer algumas respostas às limitações das iniciativas adotadas nos períodos precedentes. Com efeito, a política habitacional do governo FHC demarcou uma importante mudança de paradigma em relação à compreensão do conceito de moradia adequada. Considerava-se, com base no diagnóstico produzido pela Fundação João Pinheiro, que a moradia não compreendia simplesmente e tão somente as edificações que lhe são inerentes, mas também um conjunto de condições de “habitabilidade e de salubridade que assegure as condições ambientais apropriadas, espaço suficiente, segurança, [...] água, esgoto, saneamento e localização em relação ao emprego e aos equipamentos de serviços urbanos” (Carmo, 2006, p. 62).

Para dar andamento a esse novo projeto de governo foi instituída a Secretaria de Política Urbana, incumbida da gestão das ações direcionadas à área da habitação, administrando assim uma série de programas ligados ao desenvolvimento de moradias populares no país (Marguti, 2018, p.121). Dentre as iniciativas capitaneadas pela Secretaria, pode-se destacar o Programa de Arrendamento Residencial, o Programa Social de Habitação, o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil (Rolnik, 2019, p.289). Esses dois últimos programas foram responsáveis sozinhos pela produção de, aproximadamente, 450 mil unidades habitacionais, beneficiando cerca de 678 mil famílias, entre os anos de 1996 a 1999 (Azevedo, 2007, p.24).

Muito embora tenha-se observado a criação de programas governamentais voltados a garantir o acesso à moradia popular, os investimentos do Sistema Financeiro da Habitação ainda permaneciam concentrados no atendimento das demandas das classes mais abastadas. Nessa esteira, Rolnik (2019, p. 289) destaca que entre 1995 a 1998 as classes média e alta absorveram 76% dos recursos destinados a financiamentos habitacionais. No ano de 2001, tem-se notícia da edição da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada como Estatuto da Cidade. O Estatuto engajado com a agenda sociopolítica da reforma urbana se propôs, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Vale lembrar que a lei federal que institui o Estatuto é produto de um intenso processo de negociação entre as forças políticas e sociais (Fernandes, 2010, p. 61).

A partir de 2003, as políticas habitacional e urbana ganharam novo patamar na agenda política nacional, especialmente, em razão da recente sanção do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, a instituição do Ministério das Cidades, no mesmo ano, pelo então presidente Luiz

Inácio Lula da Silva, contribuiu para um redesenho da política vigente, a partir da centralização do apoio técnico e financeiro em um órgão governamental específico, encarregado de aplicar a política urbana em âmbito nacional (Rolnik, 2019, p.294). Pela primeira vez, as pastas das políticas setoriais - habitação, saneamento e transporte – foram reunidas em âmbito federal, reconhecendo-se assim a relevância da agenda pela reforma urbana (Marguti, 2018, p. 121).

Notadamente, as mudanças políticas ocorridas desde o início do século XXI fomentaram o desenvolvimento do setor habitacional. No ano de 2007, cerca de 550 mil unidades habitacionais já haviam sido financiadas, o que foi possível após o aumento dos recursos para o financiamento habitacional, previsto na Política Nacional da Habitação (Marguti, 2018, p. 122). Os empréstimos alcançavam a casa dos R\$ 40 bilhões, e as incorporadoras possuíam grandes estoques de terras para o lançamento de cerca de 200 mil unidades habitacionais no “segmento econômico” (Rolnik, 2019, p. 300).

No entanto, a grave crise hipotecária vivenciada em todo o globo, no ano de 2008, repercutiu no setor imobiliário brasileiro. Dessa forma, o empresariado passou a intensificar o *lobby* junto ao Ministério da Fazenda no intuito de implementar um “pacote habitacional” (Marguti, 2018, p.122; Rolnik, 2019, p. 300). A formulação final das negociações deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março de 2009, com a meta de construção de 1 milhão de moradias. O programa transformou-se em uma das principais ações governamentais no campo econômico-social, ampliando de forma significativa a oferta de moradias, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico (Rolnik, 2019, p.300-301). Sustentou, assim, elevados níveis de investimento no setor da construção civil do país nos anos imediatamente subsequentes.

O Programa Minha Casa Minha Vida chega ao ano de 2014 com um total de 6,75 milhões de moradias contratadas. De fato, os efeitos dessa iniciativa governamental, no que diz respeito ao enfrentamento do déficit habitacional por meio da produção habitacional em larga escala, devem ser reconhecidos. Contudo, é necessário ressaltar que a adoção de um “programa-político”, com foco no mercado de habitação, deixou em segundo plano as possibilidades de diversificação da provisão habitacional e de acesso à habitação adequada (Marguti, 2018, p. 123).

Em 2019, quando um governo de extrema-direita ascende ao poder, os brasileiros assistem ao desmonte sistemático dessa política habitacional. Nesse período, foram contratadas 232 mil habitações, em média, sob a rubrica de R\$ 37 bilhões, o que representa uma diminuição de aproximadamente 60% no número de unidades em relação aos anos iniciais do Programa (Euclides *et al.*, 2022, p. 13). Não bastasse a redução no número de unidades habitacionais

contratadas, o governo federal anunciou, logo no início de 2021, o fim das atividades desse programa social.

Para atender à demanda habitacional, instituiu-se, por meio da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, uma nova política pública, denominada como programa Casa Verde e Amarela. Na realidade, a suposta criação de uma nova política habitacional trata-se de uma manobra de governo que consistiu em rebatizar o famigerado Minha Casa Minha Vida. Assim, a estrutura desse novo programa, de um modo geral, trouxe muitos dos elementos basilares do seu antecessor. Claro que algumas das mudanças substanciais podem ser verificadas. A exemplo disso, o Programa Casa Verde e Amarela ampliou a faixa de renda mensal das famílias beneficiárias para até 7 mil reais (Brasil, 2021). Essa mudança é um forte indicativo de que o programa pretende privilegiar a produção de habitações destinadas à classe média.

Em 2023, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, tem-se a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida. Vale lembrar, no entanto, que apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, essa política habitacional não reverteu o cenário de exclusão habitacional existente no país. Pelo contrário, em certa medida o reforçou, produzindo novas manchas urbanas disfuncionais ou aumentando a densidade populacional das zonas periféricas. Evidentemente, a intensa produção de moradias não integradas à estrutura das cidades estabeleceu uma forte divisão territorial entre ricos e pobres (Rolnik, 2019, p. 299).

Claro que as décadas de consolidação progressiva dos territórios populares – favelas, loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais – não permitem que se fale em um espaço dual, marcado estritamente pela diferença centro/periferia. Entretanto, “periferia” e “favela” são ainda categorias urbanísticas e culturais fortes. Apesar do investimento público nessas áreas urbanas, que contam cada vez mais com infraestrutura básica e equipamentos sociais, elas ainda são marcadas por precariedades (Rolnik, 2019, p. 266). Nesse âmbito, percebe-se que a desigualdade no acesso à habitação irradia seus reflexos para além do direito à moradia propriamente dito, impactando de forma direta a realização dos demais direitos fundamentais. Mais precisamente, essa realidade social baliza o exercício da própria cidadania, dimensão que será explorada, de modo mais aprofundado, na seção subsequente.

2 DIREITO À MORADIA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA CIDADANIA

Nesta seção específica, pretende-se demonstrar como a fruição do direito social à moradia se interconecta, de forma íntima, ao exercício da condição cidadã. Precisamente, trabalha-se com a hipótese de que a ausência de uma moradia adequada e digna pode impactar

o gozo de outros direitos humanos e fundamentais e, por consequência, abalar as bases sobre as quais se assenta a noção de cidadania. Na tentativa de elucidar essa abordagem, explora-se inicialmente o conceito de cidadania.

Conforme destaca Celso Lafer (1988, p. 153-154), o conceito de cidadania está vinculado à ideia do “direito a ter direitos”. Ser cidadão, portanto, compreende a realização do direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, em resumo, gozar dos chamados direitos civis. Mas não só isso, a cidadania está relacionada também à esfera de participação do indivíduo na sociedade, abrangendo assim os chamados direitos políticos. Para além dos direitos civis e políticos mencionados, o exercício da cidadania compreende ainda a satisfação dos direitos sociais: educação, trabalho, salário justo, saúde, moradia, entre outros (Pinsky, 2013, p. 2). Dessa forma, a cidadania plena é construída a partir da fruição integrada desse conjunto de direitos civis, políticos e sociais.

Cabe lembrar que a cidadania não se trata de uma definição engessada, mas de um conceito histórico, o que importa dizer que seu sentido varia de acordo com o tempo e com o espaço. Nessa perspectiva, a condição de cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos da América (EUA), ou no Brasil se diferem, justamente em razão dos distintos direitos e deveres que caracterizam estruturalmente o conceito de cidadão em cada Estado-nação (Pinsky, 2013, p. 2). Assim, para que se possa compreender a construção contemporânea da cidadania, é indispensável uma rápida reflexão sobre a sua evolução histórica, com destaque para a sua conexão com a temática do direito à moradia.

Muito embora a antiguidade clássica se consagre como berço de ideias norteadoras do conceito de cidadania, verificou-se, no período, o desenvolvimento de um modelo de participação política e social seletivo³. A condição de cidadão, portanto, se restringia a um corpo de indivíduos que participava direta e ativamente do funcionamento das cidades-Estado (Comparato, 1993, p. 3). Essa seletividade no que toca ao exercício da cidadania acentuou os conflitos existentes entre as classes ricas e pobres, desencadeando profundas divisões sociais. A civilização greco-romana vivenciou, de fato, um cenário de crise estrutural, marcado pela intensificação das demandas sociais, cristalizadas nas palavras de ordem de redistribuição de terras e de perdão de dívidas dos pequenos camponeses (Guarinello, 2013, p. 36-37). Percebe-se, assim, que a emblemática relação existente entre poder econômico e acesso à terra e moradia permeou também a antiguidade.

³ Estrangeiros, escravos, mulheres e crianças não eram considerados cidadãos na antiguidade clássica.

A decadência – e conseqüente desaparecimento - da civilização greco-romana foi acompanhada da supressão da noção de cidadania. Durante o medievo o *status* de cidadão foi substituído por um complexo de relações hierárquicas de dominação privada. A ruptura dessa estrutura medieval se dá, sobretudo, a partir do antropocentrismo renascentista. A ideia de participação política, por meio de canais democráticos, é retomada, guardando características muito semelhantes às da cidadania antiga. Assim como na tradição greco-romana, os detentores de direitos políticos, no Estado Liberal, constituíam uma parcela minoritária da população (Comparato, 1993, p. 3-4).

À luz da concepção antropocentrista, a relação do homem para com o seu entorno deixou de ser guiada pela divindade e passou a se pautar na autonomia e liberdade. Notadamente, a liberdade individual sustentou um catálogo de direitos que asseguram ao indivíduo proteção frente ao Estado. A sociedade, do mesmo modo, se reorganizou a partir do indivíduo, de tal forma que a própria relação dialógica indivíduo-sociedade abre uma via de integração e revela o cidadão como canal de socialização da individualidade (Campuzano, 2000, p. 32).

A superação dessa cidadania liberal-individualista se principia com o advento da sociedade de massa e o fenômeno do subdesenvolvimento econômico e social. A globalização tornou clara a necessidade de reconstrução do ser humano como ser político e exigiu a superação das estruturas ideológicas de alienação da civilização capitalista (Campuzano, 2000, p. 63). Nesse contexto, a ideia-mestra da nova cidadania consistiu em ampliar a participação social do povo, tornando-o parte principal do processo de desenvolvimento e promoção da justiça social. A proteção da pessoa humana antes amparada no instituto das liberdades públicas, pedra angular do Estado liberal, se mostrou insuficiente, de tal forma que a necessidade de promoção da igualdade social se torna eloquente no âmbito do direito constitucional (Comparato, 1993, p. 5).

Inegavelmente, a condição cidadã passou a pressupor uma organização social justa e a fruição integrada de um conjunto de direitos. Nesse âmbito, o espaço urbano se apresenta como o *locus* fundamental em que a cidadania pode ser exercida com o objetivo de proporcionar a todos os indivíduos a realização plena de seus direitos e a garantia de condições de vida digna. É evidente que isso exige organização e articulação política voltada à superação da desigualdade e da vulnerabilidade social existentes (Schonardie; Foguesatto, 2023, p. 4-5), sobretudo no que toca à moradia. Uma das maiores dificuldades encontrada pelos Estados-nação na atualidade é, justamente, articular esse ambiente favorável à realização da cidadania. A organização social contemporânea escapa ao controle, autenticamente, democrático e entrega os espaços públicos à regência de um capitalismo predatório. Desse modo, a mansidão

definitiva da cidadania implica, assim, na finitude da participação política, ou seja, os espaços públicos, mais do que nunca, encontram-se instrumentalmente voltados à realização indiscriminada dos interesses econômicos (Campuzano, 2000, p. 175).

Logo, assegurar o exercício da cidadania é uma tarefa árdua, haja vista que as suas raízes encontram-se assentadas em um solo infértil. Essa infertilidade é produto de um processo de desigualdade progressiva alicerçado pela inefetividade de muitos dos direitos fundamentais positivados nos textos constitucionais vigentes. Nesse âmbito, a construção histórica e progressiva da noção de cidadania, a partir do reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais ao indivíduo pode ser severamente abalada, sobretudo diante da ausência do direito à moradia. Sustenta-se, portanto, que a satisfação parcial ou a completa ausência desse direito social se apresenta como um fator de entrave à realização plena desse conjunto de direitos que compõe a cidadania. Ou seja, a inefetividade do direito à moradia consiste em um agente limitador do exercício dos direitos fundamentais e, por conseguinte, da cidadania.

Nesse campo, Norberto Bobbio afirma que a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 conferiu a todas as pessoas a condição de sujeitos de direitos, adquiriram assim uma nova cidadania e, enquanto cidadãos, tornaram-se potencialmente titulares do direito de exigir o respeito aos direitos fundamentais, inclusive contra o seu próprio Estado (Bobbio, 2004, p. 55). Ocorre que essa condição cidadã anunciada por Bobbio e, por consequência, a própria cidadania, são colocadas em xeque diante da inefetividade do direito à moradia. Isso porque, na medida em que o indivíduo carece de um abrigo, que lhe assegure proteção física e psíquica, inevitavelmente, direitos como a vida, igualdade, a liberdade, a segurança, a educação, a saúde, a alimentação, o transporte e o lazer se distanciarão da esfera de realização efetiva.

Sabidamente, a concretização do direito à moradia perpassa pela partilha de um espaço comum por excelência: o território urbano. Na obra “O direito à cidade”, Lefebvre (2001) discute como as questões relacionadas à cidade e à realidade urbana não são amplamente conhecidas e reconhecidas e ainda não assumiram, politicamente, a importância e o significado que têm no pensamento e na prática. A própria cidade, na acepção do autor, se despiu do seu valor de uso, e assumiu a condição de produto, com valor de troca (Lefebvre, 2001, p. 10). Nesse cenário, o indivíduo, sujeito de direitos, se vê manipulado por uma série de agentes que buscam conformar o valor de troca do espaço urbano. A moradia, do mesmo modo, passa a ser encarada como um ativo financeiro, uma mercadoria.

O ressurgimento do direito à cidade e a valorização da moradia, nas últimas décadas, se deve, em especial, à influência dos movimentos sociais. Como verificou-se na seção anterior,

esses movimentos foram responsáveis por introduzir a política urbana no texto constitucional vigente. Com efeito, a chamada cidadania insurgente, externada a partir das mais distintas manifestações sociais, não é uma herança do legado de Lefebvre (2001), mas uma construção da própria cidade, enquanto ambiente de integração. As reivindicações sociais surgem basicamente nas ruas, nos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas que buscam por melhores condições de vida e moradia (Harvey, 2014, p. 14-15).

O urbano funciona como um espaço fundamental para a ação social. Historicamente, as cidades têm se revelado com um ambiente propício à reflexão e busca por respostas para o mundo em risco (Beck, 2018, p. 212). Não há dúvida que o espaço urbano tem uma longa história como ambiente estratégico para a compreensão de uma ampla gama de processos políticos, econômicos, culturais e subjetivos, ou seja, para inteligência da própria ordem social e da cidadania. Trata-se de um local onde se entrecruzam diversas demandas sociais. Nesse sentido, percebe-se que o urbano emerge como uma estrutura complexa onde se pode articular uma variedade de condições parcialmente urbanas (Sassen, 2007, p. 130-131).

Para além disso, Beck (2018, p. 219-220) destaca que o espaço urbano cotidiano possibilita uma indignação universal quanto às dificuldades provocadas pelos riscos globais. Trata-se de um espaço comum de responsabilidade que pode fundar a ação política cidadã. Em nenhum outro lugar senão nas cidades e em suas conexões formais e informais reside a oportunidade de moldar o potencial para reivindicação de direitos. Nessa linha, habitar o espaço urbano e usufruir de suas estruturas a partir da fixação de moradias adequadas e dignas tem uma função de destaque na luta pela cidadania.

No entanto, em razão da finitude do espaço territorial das cidades, a saída que resta àqueles que não podem pagar o preço de morar na cidade “legal” é morar em cidades menores nos arredores das grandes metrópoles, ou mesmo ocupar áreas urbanas irregulares, de proteção ambiental ou pertencentes ao poder público (Nassar, 2014, p. 4). A tolerância do Estado para com a ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas irregulares ou públicas, pelas camadas populares, não sinaliza uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos fundamentais. Na realidade, a postura condescendente das autoridades públicas decorre, sobretudo, do custo inviável de remoção dos moradores (Maricato, 2003, p. 158).

Ademais, cabe assinalar que a população que se instala nessas áreas não compromete apenas os recursos que são fundamentais à coletividade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com serviços básicos de infraestrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos tornam inviável o exercício do direito social à moradia de modo digno e

adequado, bem como comprometem também outros direitos fundamentais do indivíduo (Maricato, 2003, p. 158). Assim, para além da importância intrínseca do direito à moradia, esse direito é requisito para o exercício dos demais direitos constitucionalmente previstos, como o direito à vida, à saúde e à educação (Lunardi, 2011, p. 178). Veja-se, por exemplo, que um domicílio localizado nas imediações de morros ou encostas representa um risco à vida dos moradores que ali residem. Do mesmo modo, a moradia estabelecida sobre um aterro sanitário pode trazer diversas consequências negativas à saúde dos seus moradores. Há de se considerar também que residir em um local distante de instituições de ensino repercute diretamente no acesso à educação (Nassar, 2014, p. 4).

Nesse sentido, importa esclarecer que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se pode padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos sociais. Certamente seria mais cômodo utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional. Mas o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade da realidade socioeconômica brasileira. As necessidades de moradia, nesse sentido, não se limitam exclusivamente a um objeto material, dependem da vontade coletiva e se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar. Dessa forma, as demandas habitacionais são diversas nos diferentes segmentos sociais e, ainda, variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14-15).

Diante da heterogeneidade das necessidades habitacionais, é preciso lembrar da sua relação direta com outras políticas urbanas. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, um simples incremento dos programas de habitação não se apresenta como a solução mais adequada para assegurar melhores condições de moradia à população mais pobre e garantir o exercício da cidadania. Esses programas podem estar fadados ao insucesso caso não sejam integrados a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (Azevedo, 1996, p. 77).

No sentido tradicional, o enfrentamento da demanda habitacional é equivocadamente compreendido como problema setorial. Essa análise segmentada camufla uma complexa realidade por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra. Longe disso, a melhor forma de enfrentar o problema habitacional é implementar políticas complementares, que permitam não só a fruição do direito à moradia digna e adequada, mas a realização integrada de todos aqueles direitos que compõem a noção de cidadania. Partindo desse pressuposto, a Fundação João Pinheiro valeu-se, metodologicamente, de um indicador denominado como “déficit habitacional” para tratar das necessidades habitacionais brasileiras de modo integrado com outras demandas sociais (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 17).

De acordo com a Fundação, o conceito de déficit habitacional não se confunde com a ideia de demanda por habitações (conceito econômico). Diferente disso, ele diz respeito a um conjunto mais amplo de necessidades, compreendendo “famílias ou pessoas que não possuam acesso a um domicílio, ou a um domicílio minimamente adequado, ou que enfrentam quaisquer tipos de restrições para superar essa situação” (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 16). Nesse sentido, considera-se que o atual papel do déficit habitacional “é dimensionar a quantidade de moradias, num determinado momento, que não estão conseguindo atender o ‘direito’ de ‘acesso’ a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 22).

Vale destacar que esse conceito de déficit habitacional desdobra-se em três variáveis sujeitas à análise: o ônus excessivo com aluguel, a coabitação familiar e as habitações precárias. O último relatório disponível que compila esses dados foi elaborado em 2021 e compreende o lapso temporal de 2016 a 2019. De acordo com os dados sistematizados no relatório, há um déficit habitacional de aproximadamente 5,8 milhões de domicílios no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 146). Esse contingente de brasileiros que compõe o indicador do déficit habitacional não enfrenta somente problemáticas ligadas à ausência de uma moradia adequada. Somam-se a elas, dificuldades de acesso aos serviços de infraestrutura urbanos, transporte precário, saneamento deficiente ou inexistente, dificuldade de abastecimento água e energia, difícil acesso aos serviços de saúde e educação, maior exposição às intempéries, baixo índice de empregabilidade dos moradores, maior exposição à violência e discriminação.

Nesse contexto, constata-se que esses brasileiros não contam com uma estrutura capaz de viabilizar o exercício pleno e integral de seus direitos fundamentais. Percebe-se, portanto, que a inefetividade do direito à moradia digna e adequada pode impactar, de fato, com o exercício de um conjunto amplo de direitos fundamentais e, por consequência, inviabilizar, ainda que parcialmente, o exercício da cidadania.

CONCLUSÃO

O direito à moradia, reconhecido e tutelado pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação urbanística brasileira como um direito fundamental social, paradoxalmente, não se efetiva para uma parcela significativa da população brasileira. Com efeito, a consolidação desse direito na ordem jurídica interna não se mostrou suficiente para assegurar o acesso à moradia às populações em situação de vulnerabilidade econômica e social. Nesse sentido, a presente

pesquisa procurou investigar como a inefetividade do direito social à moradia impacta o exercício da cidadania?

Inicialmente, cabe lembrar que a previsão legal do direito à moradia, certamente, representa um grande passo na caminhada longa em busca de sua efetivação, mas não esgota o conjunto de ações necessárias à sua realização plena. De fato, a positivação tardia do direito humano à moradia aliada à dinâmica pouco inclusiva de ocupação dos espaços urbanos corroborou para que no Brasil se verificasse um quadro de intensa desigualdade social e vulnerabilidade habitacional.

Nesse âmbito, a análise dos dados compilados pela Fundação João Pinheiro permite constatar que o déficit habitacional para além do plano de inefetividade do direito à moradia propriamente dito, irradia efeitos à esfera de realização de outros direitos fundamentais. Aliás, em relação ao referido déficit habitacional é importante lembrar que seu conceito engloba três variáveis, a saber: o ônus excessivo com aluguel, a coabitação familiar e as habitações precárias. Assim, observou-se que o exercício da cidadania que abrange, justamente, o gozo de um conjunto amplo de direitos fundamentais pode restar comprometido. Inegavelmente, esta pesquisa revela a existência de correlações profundas entre a ausência de uma moradia adequada e a limitação do exercício da cidadania.

Por fim, pode-se concluir que a condição cidadã é colocada em xeque diante da inefetividade do direito à moradia. Na medida em que o indivíduo carece de um abrigo, que lhe assegure proteção física e psíquica, inevitavelmente, direitos como vida, igualdade, liberdade, segurança, educação, saúde, alimentação, transporte, lazer entre outros se distanciarão da esfera de realização efetiva. Em outras palavras, o desatendimento do direito à moradia se apresenta como um potencial agente limitador do exercício da cidadania, na medida em que compromete o conjunto de direitos humanos fundamentais que encontram-se interligados.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **A questão da moradia nas grandes cidades**: da política habitacional à reforma urbana. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de. ARAÚJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 17, p.241-255, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8773/6497>. Acesso em: 15 ago. 2023.

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

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**: as vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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

BRASIL. [**Constituição (1998)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL DE FATO. **Sem alarde, Bolsonaro extinguiu o programa Minha Casa Minha Vida**, 17/02/2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/02/sem-alarde-bolsonaro-extinguiu-o-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 20 ago. 2023

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **En las encrucijadas de la modernidad**: política, derecho y justicia. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2000.

CARMO, Edgar Candido do. **A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002) - diretrizes, princípios, produção e financiamento**: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. 2006. 207 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/394555>. Acesso em: 15 ago. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**. São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 20 ago. 2023.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p.1-20, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/Xzn3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/>. Acesso em: 12 set. 2023.

FERNANDES, Edésio. O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Grécia: cidades estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

GIL, Gilberto. **Aquele abraço**. Rio de Janeiro:1969.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Finalidades e formas de efetivação do direito à habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: LUNARDI, Soraya Gasparetto (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011. p. 175-199.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v.14, n.4, p. 21-33, out./dez, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004. Acesso em: 02 abr. 2019.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p.121-192

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v.17 n.48. São Paulo. mai/ago. 2003. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>. Acesso em: 25 ago. 2019.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 119-140.

MARX, Karl. **O capital**. Tradução de Rubens Enderle. v. 1. São Paulo: Boitempo, 2011.

NASSAR, Paulo André. Direito à moradia: o que os juristas tem a ver com isso?. In: SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André (Orgs). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: SBDP e Malheiros, 2014.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 120. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

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

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Madrid: Katz Discusiones, 2007.

SCHONARDIE, Elenise Felzke; FOGUESATTO, Ana Maria. As cidades globais e as reivindicações cidadãs. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 7, n. 2, p. 01-21, jul/dez, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/8143>. Acesso em: 21 ago. 2023.