

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSÉ RAMIRO ESTEVES RAMOS

CASA VERDE AMARELA:
uma avaliação política do Programa

São Luís
2023

JOSÉ RAMIRO ESTEVES RAMOS

CASA VERDE AMARELA:

uma avaliação política do Programa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.

São Luís

2023

Ramos, José Ramiro Esteves.

CASA VERDE AMARELA: uma avaliação política do Programa
/ José Ramiro Esteves Ramos. - 2023.

150 f.

Orientador(a): Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2023.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Bolsonarismo.
3. Crise Urbana. 4. Direito à Cidade. 5. Moradia
Social. I. Pereira, Maria Eunice Ferreira Damasceno. II.
Título.

JOSÉ RAMIRO ESTEVES RAMOS

CASA VERDE AMARELA:

uma avaliação política do Programa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Orientadora)

Doutora em Ciências Econômicas Aplicadas

Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dra. Carla Cecília Serrão Silva

Doutora em Políticas Públicas

Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dra. Cristiana Costa Lima

Doutora em Políticas Públicas

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao ensino público que me deu oportunidades para trilhar o caminho que me trouxe até aqui.

Sou grato à Universidade Federal do Maranhão, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, por me apresentar novas perspectivas para enxergar a realidade, me mostrando que mais relevante do que conseguir respostas é ser questionador, algo que devo levar para o resto da vida.

Aos docentes com quem tive a felicidade de aprender coisas valiosas que vão muito além da profissão, meu muito obrigado. Em especial, agradeço à orientadora deste trabalho, Prof^a. Dra. Eunice Pereira que, com dedicação, paciência e muito conhecimento, gentilmente me conduziu na árdua tarefa do aprendizado.

Aos muitos amigos, que tornaram minha vida mais leve e tranquila mesmo nos períodos mais difíceis, sou eternamente grato.

Agradeço à minha família, sobretudo às minhas irmãs e meus pais. Estes, mesmo distantes e certas vezes sem mesmo se dar conta, são meu incentivo, meu apoio e a síntese de tudo que me deu forças para seguir em frente nos momentos em que me senti exaurido.

Agradeço imensamente a minha companheira Ana Paula, que é o amor, melhor amiga, a família e o esteio que está sempre ao meu lado. Além de tudo, é ela quem me ajuda a superar os meandros acadêmicas, algo que entende como ninguém.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que acreditam que é possível vivermos em uma sociedade que seja mais justa e humana. Não se constrói sozinho um ideal e se hoje sonho com um mundo melhor, é porque muitos lutaram e continuam lutando por ele.

*Vivendo se aprende; mas o que se aprende,
mais, é só a fazer outras maiores perguntas.*
(Guimarães Rosa)

RESUMO

O presente estudo propôs a realização de uma avaliação política do Programa Casa Verde Amarela, principal ação da política habitacional brasileira implementada entre os anos de 2020 e 2022, analisando seus pressupostos teóricos e os princípios que o fundamentam; os sujeitos sociais e interesses envolvidos na sua formulação; e seu potencial de enfrentamento ao problema da moradia digna no Brasil. A pesquisa é de base bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, de perspectiva crítica, empregando o método do materialismo histórico-dialético. A avaliação parte do princípio de que a moradia é direito social a ser assegurado pelo Estado, como previsto na Constituição Federal, interpretando o problema habitacional brasileiro como refração da questão social que se manifesta como consequência do modelo capitalista de produção sob condicionantes da formação sócio-histórica nacional, de forma que atinge de maneira mais aguda os segmentos mais empobrecidos da sociedade. Como resultados, aponta-se que o Programa Casa Verde Amarela apresenta pouca efetividade no combate ao problema da moradia do país, sendo que não promove o enfrentamento às questões estruturantes que originam a questão. Em relação aos sujeitos sociais e interesses envolvidos na formulação do programa, constata-se a reafirmação da tendência histórica de satisfação dos interesses do Capital em detrimento da garantia dos direitos sociais, sendo que os segmentos que tiveram influência preponderante na formulação do Programa foram sobretudo aqueles ligados ao capital financeiro. Sendo assim, o Casa Verde Amarela tende a aprofundar a mercadorização e a financeirização da moradia, fazendo com que se acentue a tendência de acumulação por espoliação sob o capitalismo neoliberal.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Moradia Social. Direito à Cidade. Crise Urbana. Bolsonarismo.

ABSTRACT

The present study proposes to carry out a political evaluation of the Casa Verde Amarela Program, the main action of the Brazilian housing policy implemented between the years 2020 and 2022, analyzing its theoretical assumptions and the principles that underlie it; the social subjects and interests involved in its formulation; and its potential to face the problem of decent housing in Brazil. The research is based on bibliography and documents, with a qualitative approach, with a critical perspective, using the method of historical-dialectical materialism. The assessment is based on the principle that housing is a social right to be ensured by the State, as provided for in the Federal Constitution, interpreting the Brazilian housing problem as a reflection of the social issue that manifests itself as a consequence of the capitalist model of production under conditions of national socio-historical formation, so that it affects the most impoverished segments of society more acutely. As a result, it is pointed out that the Casa Verde Amarela Program has little effectiveness in combating the housing problem in the country, and it does not promote the confrontation of the structuring issues that originate the problem. In relation to the social subjects and the interests involved in the formulation of the program, the reaffirmation of the historical tendency of satisfying the interests of Capital to the detriment of the guarantee of social rights can be seen, since the segments that had a preponderant influence in the formulation of the Program were mainly those linked to financial capital. Thus, Casa Verde Amarela tends to deepen the commodification and financialization of housing, accentuating the trend of accumulation by dispossession under neoliberal capitalism.

Keywords: Public Policies Evaluation. Social Housing. Right to the City. Urban Crisis. Bolsonarism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAIN	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBEU	Índice de Bem-estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBLP	Movimento Brasil Livre
MNRU	Movimento Nacional Pela Reforma Urbana
MPL	Movimento Passe Livre
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPC	Paridade de Poder de Compra
PPGPP	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PSDB)	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TR	Taxa Referencial
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E O PROBLEMA DA MORADIA COMO MANIFESTAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL.....	27
2.1	Desigualdade e segregação na formação do espaço urbano brasileiro: um debate sobre a questão da moradia.	27
2.2	As lutas e conquistas dos movimentos populares por moradia e reforma urbana no Brasil.....	58
2.3	De Vargas ao Minha Casa Minha Vida: um histórico de contradições nas políticas públicas estatais de moradia social	71
3	CRISE DO CAPITALISMO: das demandas por direito à cidade à ascensão do ultraconservadorismo no Brasil a partir das jornadas de junho de 2013.	78
3.1	A ascensão do bolsonarismo: uma análise tomando por base as Jornadas de Junho de 2013	79
3.2	O desmonte institucional do Estado e da proteção social brasileira.....	94
3.3	Pandemia e crise: o agravamento da condição da moradia no Brasil durante a Covid-19 sob o governo Bolsonaro.....	101
4	O PROGRAMA CASA VERDE AMARELA: sua caracterização, os sujeitos e interesses envolvidos na sua formulação, e seu potencial de combate ao problema habitacional brasileiro	112
4.1	Caracterização do programa.....	112
4.2	Os sujeitos e interesses envolvidos no programa Casa Verde Amarela.....	116
4.3	O potencial do programa Casa Verde Amarela para combater o problema da moradia no Brasil	120
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
	REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação de mestrado que tem como título *Casa Verde Amarela: uma avaliação política do Programa* é resultado de pesquisa investigativa realizada no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Trata-se de uma avaliação política do Programa Casa Verde Amarela, principal programa da política de moradia do Governo Federal implementada no período entre os anos de 2020 e 2022, tendo como objetivo o enfrentamento dos problemas de moradia que historicamente são observados no Brasil e que as políticas públicas anteriormente implementadas não conseguiram equacionar.

Parte-se do pressuposto que o acesso à moradia digna é direito fundamental para qualquer ser humano, tendo sua importância reconhecida em diversas convenções internacionais das quais, inclusive, o Brasil é signatário desde meados do século XX.

A moradia digna é um direito que está assentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), pois de acordo com a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no art. 25: “[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. (UNITED NATIONS, 1948, p. 7, tradução nossa).

Além disso, temos que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU também buscam assegurar o direito à habitação quando sustentam, na meta 11.1, que trata sobre *Cidades e Comunidades Sustentáveis*, que “[...] até 2030, [deve-se] garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL, [20--?]).

A Constituição Federal (CF) no art. 6º afirma que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Tendo a moradia sido acrescida ao texto constitucional, por meio da Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Mesmo sendo necessária uma problematização em relação aos reais interesses de alguns pactos internacionais no âmbito do capitalismo globalizado, sobretudo quando se trata das imposições feitas pelos países capitalistas centrais às economias periféricas, é consenso que o acesso à moradia digna é um direito básico que deve ser assegurado, principalmente às populações pobres. No entanto, mesmo sendo direito constitucional também assegurado no âmbito de tratados internacionais, o acesso à moradia digna no Brasil ainda não se efetiva amplamente, pois carrega as marcas da aguda desigualdade social que assola o país, realidade que pode ser analisada de maneira objetiva através de vários indicadores sociais. No Brasil, as principais estatísticas sociais relacionadas à moradia são o déficit habitacional e a inadequação de moradias urbanas, que são calculadas pela Fundação João Pinheiro (FJP)¹. O déficit reflete a demanda por unidades habitacionais por famílias, ao passo que a inadequação habitacional trata da necessidade de melhoria nos serviços públicos urbanos e na infraestrutura de moradias já existentes, com vistas à garantia do mínimo de dignidade habitacional.

A publicação mais recente da FJP (2021), reporta que no ano de 2019 a demanda por moradia compreendia cerca de 5,9 milhões de unidades. Além do déficit habitacional, a FJP aponta que algo em torno de 14,3 milhões de domicílios urbanos apresentam demandas por serviço de infraestrutura; mais de 11,2 milhões de domicílios urbanos apresentam carências edilícias; e cerca de 3,6 milhões de domicílios urbanos se encontram sob alguma forma de inadequação fundiária.

A urgência de garantir qualidade habitacional, infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais é evidente, especialmente para os segmentos mais empobrecidos da sociedade, sendo que segundo os dados da FJP (2021), 88% de todo o déficit habitacional é concentrado nos grupos sociais com renda mensal inferior a 3 salários mínimos. Essa significativa desigualdade histórico-estrutural, manifestada com claro recorte de classe, ressalta a necessidade de políticas públicas estatais abrangentes para enfrentar o problema, buscando promover inclusão social e melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. Portanto, investir em habitação popular, infraestrutura e serviços é essencial para proporcionar dignidade e bem-estar a todos os cidadãos.

¹ Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma organização vinculada ao Governo de Minas Gerais que promove pesquisas acerca dos cenários econômico e social do estado e do Brasil.

Soma-se ao apresentado a histórica insuficiência de intervenção do Estado nessa realidade social, seja através da implementação de ações estruturantes no campo econômico para a promoção de um mercado de trabalho mais dinâmico que propiciasse à classe trabalhadora melhores condições de sobrevivência e reprodução ou mesmo na promoção de políticas públicas que pudessem suprir a demanda por serviços sociais básicos.

Recentemente, o cenário da habitação social no país foi ainda mais agravado no contexto da pandemia da Covid-19, pois os reflexos econômicos e sanitários do fenômeno pioraram a condição social das frações mais empobrecidas da sociedade brasileira, sobretudo no que tange à moradia, além da influência negativa que a falta de acesso à moradia digna teve na propagação e letalidade do vírus. Dessa forma, se escancarou de maneira ainda mais acentuada o problema do acesso à moradia digna no Brasil.

Nesse contexto histórico, econômico e social se inserem as diversas políticas públicas de provisão de moradia como ações do Estado voltadas para dar resposta ao problema habitacional. Em um quadro de grave privação de acesso à habitação digna, sobretudo em se tratando das frações de classe mais precarizadas, ~~que~~ é lançado o Programa Casa Verde Amarela, por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020 (convertida na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 pelo Congresso Nacional). (BRASIL, 2021c). Desde seu lançamento, o programa ensejou muitos debates, alguns deles rotineiramente divulgados em veículos de comunicação ou verbalizados através de opiniões de diversos sujeitos que, de diferentes formas, se relacionam à política habitacional e à temática urbana e que tomam distintos juízos de valor sobre ele a partir de diferentes premissas.

No nosso entender isso mostra a importância e o significado dessa pauta no âmbito do debate das políticas públicas, ao mesmo tempo em que aponta para a necessidade de um estudo investigativo e de análise desse Programa no sentido de buscar compreender a sua arquitetura, ou seja, a sua concepção e desenho, buscando desvendar os valores e princípios que o fundamentam, os critérios e os procedimentos que ele tem adotado no curso de sua ação, desde a sua formulação, no intuito de verificar o seu potencial para enfrentar os dilemas históricos da falta de moradia no país, problemas que a política habitacional que foi adotada ao longo das décadas não conseguiu sanar.

Acredita-se que o resultado deste estudo, além de contribuir com a discussão acadêmica, trará aportes aos movimentos sociais por moradia e pela reforma urbana, para quem é importante a apropriação de avaliações sobre as políticas públicas de seu interesse, sobretudo no atual momento em que se busca reestabelecer o debate racional, construtivo e democrático acerca da atuação estatal após profundos retrocessos no campo das políticas públicas, sobretudo daquelas voltadas para os segmentos mais empobrecidos. Além disso, passada a aguda crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19 que provocou centenas de milhares de mortes no Brasil e escancarou as refrações da questão social (sobretudo a falta de acesso à moradia em quantidade e qualidade suficientes para garantir o bem-estar e a vida de muitas pessoas), torna-se ainda mais importante o debate sobre as condições de moradia no Brasil, sobretudo nos centros urbanos.

Neste sentido, é de significativa importância que se sistematize os debates em torno da política habitacional implementada na última gestão do Governo Federal para que se tenha um panorama concreto da sua real efetividade, partindo-se de premissas favoráveis aos interesses dos movimentos sociais populares e aos segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, pois são eles os que mais sofrem com o problema do acesso à moradia digna.

Cumprе também dizer que o interesse por este objeto de estudo se coloca além do campo acadêmico e da relevância social da pesquisa. Ele expressa também o interesse pessoal do pesquisador, haja vista que atuei profissionalmente na esfera estatal em programas de habitação de interesse social. Nesta oportunidade, além de conhecer de forma prática os diversos aspectos dos programas sociais, as observações e discussões sobre a atuação do Estado elucidaram que, para se buscar a conformação de uma sociedade que seja verdadeiramente justa e livre, é necessária a apreensão da realidade concreta das políticas públicas por meio de uma análise que consiga ir além das aparências para apreender os reais interesses em torno da ação estatal, entender os sujeitos que a influenciam nesta atuação e a capacidade das políticas públicas de apresentar repostas aos problemas que estão postos na sociedade.

Sabe-se que a restrição do acesso à moradia digna é um problema social antigo e a busca por soluções para ele tem levantado debates que confrontam diferentes perspectivas. Do ponto de vista da caracterização dos sujeitos sociais que

mais sofrem com essa questão, detecta-se que historicamente são as classes subalternas as que mais são submetidas às mazelas da restrição do acesso à moradia. Portanto, é evidente que a interpretação deste problema não pode ser feita fora de uma perspectiva de classe, haja vista que no contexto de uma sociedade estruturada em classes, como é o caso da sociedade capitalista, quem mais sofre com o problema são aqueles que vivem do trabalho - a classe trabalhadora.

Sendo assim, pensar os problemas da moradia na sociedade capitalista sob uma perspectiva crítica nos conduz aos estudos de Engels (2015, p. 38), que analisou esta questão em 1872 e apontou que:

Essa escassez de moradia não é peculiar da época atual; ela não é nem mesmo um dos sofrimentos peculiares do proletariado moderno em comparação com todas as classes oprimidas anteriores; pelo contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo.

Podemos constatar que Engels, no contexto do século XIX, buscava vincular a situação da habitação da classe trabalhadora inglesa aos processos históricos nos quais ela estava inserida. Dessa forma, o autor explicitou a relação entre os problemas da moradia e o crescimento das cidades fruto do desenvolvimento do capitalismo industrial. Segundo Engels (2015, p. 25):

A época em que um velho país agrícola passa por tal transição - e, ainda por cima, acelerada por circunstâncias tão favoráveis - da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria é também predominantemente um tempo de "escassez de moradia". Por um lado, as massas de trabalhadores rurais são atraídas de repente para as grandes cidades, que se transformam em centros industriais; por outro lado, a configuração arquitetônica dessas cidades mais antigas deixa de satisfazer às condições da nova grande indústria e do trânsito que lhe corresponde; ruas são alargadas e realinhadas, ferrovias instaladas no meio delas. No momento em que os trabalhadores afluem em massa, as moradias dos trabalhadores são derrubadas aos montes. O resultado disso é a repentina escassez de moradia para os trabalhadores e a crise do pequeno comércio e da pequena indústria que dependem deles como clientela.

Neste sentido, uma análise acerca do problema da moradia não pode se furtar de considerá-lo como uma refração da questão social. Esta entendida nos termos de Benevides (1998), ou seja, inserindo-a no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e expansão do capitalismo desde o início do século 19, relacionando-a com o quadro de luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes, além do espaço das organizações e movimentos por cidadania social.

Trazemos adicionalmente' o conceito de Ivo (2008, p. 109), pois também corrobora para o nosso entendimento, diz ela: “[...] a questão social, do ponto de vista clássico, refere-se às contradições e ambiguidades entre os direitos civis e políticos (o princípio da igualdade) e as formas concretas e desiguais da matriz socioeconômica”.

Portanto, é no bojo das determinações e contradições do modo capitalista de produção que as desigualdades se aprofundam e se manifestam na atual sociedade. No processo de construção do espaço urbano isto também se evidencia expressando as relações capitalistas que estão presentes em cada espaço geográfico, algumas vezes denotando profunda segregação territorial no âmbito das cidades e as precárias condições de vida dos segmentos empobrecidos, algo que é comumente observado nas cidades brasileiras.

Destarte a longevidade do pensamento crítico acerca das raízes do problema da moradia. É na segunda metade do século XX que ele ganha mais profundidade com os estudos de Henri Lefèbvre (2008), que ratifica a interpretação do crescimento dos centros urbanos como consequência do desenvolvimento do capitalismo industrial moderno. O urbano passa a ser entendido como um resultado das relações sociais de um determinado período histórico. Pois, para Lefèbvre (2000, p. 26), “[...] o espaço é um produto social” e compreende as relações sociais de produção, haja vista que é o espaço da vida social e assim não pode ser resumido ao seu aspecto físico.

Sendo o urbano o espaço onde se manifestam as relações de produção, portanto socialmente construído, no capitalismo este urbano é repleto de desigualdades expressando as diferenças de classes, uma vez que ele é produto da divisão social do trabalho. Nesse sentido, sob o capitalismo, o urbano se mostra complexo e expressa disputas e conflitos de sujeitos/agentes sociais (proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e os trabalhadores), todos disputando o controle da terra e da cidade.

Nesse processo de disputa é que se instala um diversificado, hierarquizado e segmentado mercado de terras e habitações associados a formas de segregação social e espacial. Sendo assim, a origem das tendências segregacionistas e excludentes no crescimento do urbano é resultado de uma condição estrutural, inerente às relações sociais capitalistas de produção que, presentes e estando nas

bases da produção e reprodução do urbano, fazem com que ele seja explorado como um bem de valor de troca, como outra mercadoria qualquer.

Aqui é espelhada a tendência geral do modelo de produção capitalista fundado na propriedade privada, onde a produção (neste caso do espaço urbano) é social, porém a apropriação do produto do trabalho é privada. A moradia, como Engels já apontava em 1872, segue a mesma tendência.

Seguindo a linha do pensamento de Lefèbvre, David Harvey (2012) elucida de maneira detalhada como historicamente o crescimento e a readequação do espaço urbano foram usados como mecanismos de viabilização do reinvestimento dos excedentes de capitais de maneira a promover a tendência geral de valorização e acumulação capitalistas, porém com um padrão segregacionista e excludente que trouxe como uma das consequências a reprodução das desigualdades e da segregação social e territorial.

Assim, na sociabilidade capitalista, o direito à vida urbana digna se torna objeto de lutas, pois o urbano é repleto de desigualdades expressando as diferenças de classes. Para Lefèbvre (2008), o *Direito à Cidade* é superior aos demais direitos humanos, ultrapassa a demanda por produtos e serviços urbanos de maneira setorial e deve ser fruto de uma revolução constante nos âmbitos econômico, político e cultural que permita a apropriação da produção social do urbano por toda a sociedade, tornando a cidade uma obra (não mais um produto) e elevando o valor de uso dos produtos urbanos como algo superior ao valor de troca. Essa revolução, segundo o autor, é possível apenas através de uma práxis revolucionária que carregue consigo um profundo envolvimento daqueles sujeitos que mais sofrem com o flagelo da urbanização capitalista, a classe trabalhadora.

Já David Harvey (2013, parag. 3) procura traduzir o conceito do *Direito à Cidade* da seguinte forma:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.

Esse entendimento deixa claro que o problema do acesso à moradia digna, sendo um dos problemas do espaço urbano, tem raízes fincadas nas relações capitalistas de produção. Além disso, sabe-se que a falta de acesso à habitação

digna é acompanhada de uma série de outras privações sofridas pela classe trabalhadora, todas decorrentes das assimetrias inerentes ao modelo de exploração capitalista, que gera desigualdades sociais entre as classes e a não satisfação das necessidades sociais, às vezes nem mesmo aquelas tidas como básicas e fundamentais para a sobrevivência das pessoas com o mínimo de dignidade.

Dessa maneira, com base no pensamento marxista-lefebvriano argumenta-se que o problema do acesso à moradia não pode ser tomado de maneira isolada, assim como as soluções propostas para sua superação, devendo ser considerada uma totalidade sócio-histórica que, como tal, está inserida na trama das relações sociais construídas e vividas em um espaço urbano que é gestado a partir do modo de produção capitalista. Portanto, o urbano, que é socialmente produzido, é produto da ação dos homens mediatizada pelo trabalho, processo que incide ao mesmo tempo sobre a vida individual, social e coletiva.

Mesmo sabendo que o sistema capitalista tem características e fundamentos universais, é preciso considerar que ele se manifesta com especificidades conforme a formação histórica de cada sociedade. Portanto, os reflexos deste modelo, incluindo aspectos do espaço urbano e das condições gerais de moradia, também se manifestarão de formas distintas conforme a sociedade e seu momento histórico. Dessa forma, uma análise acerca do problema da moradia no Brasil não pode se furtar de considerar nosso processo de formação sócio-histórica e as refrações da questão social. Através de um retrospecto é possível constatar que a questão do déficit habitacional e da inadequação de moradia no Brasil é histórica e, como já indicado, expressa as marcas da nossa sociedade que, segundo Pereira (2013, p. 69):

[...] é extremamente desigual, que viveu um longo processo escravocrata, associado com o latifúndio improdutivo, manteve a concentração da posse da terra rural e urbana, conviveu com um mercado de trabalho desestruturado, com poucas legislações protetivas, baixo nível de incorporação e assalariamento da mão de obra. Ademais, não se pode desconsiderar também o caráter autoritário da relação capital e trabalho, a baixa densidade e reconhecimentos dos direitos inerentes à condição de cidadania. Estes aspectos brevemente apontados no meu entender são fundantes e determinantes das desigualdades presentes e reiteradas cotidianamente na vida social brasileira.

Esse conjunto de condicionantes acabou provocando o *inchaço* populacional das cidades brasileiras e o aumento da demanda por moradia e demais serviços de infraestrutura urbanos, ao mesmo tempo tornou crescente o excedente de mão de

obra, o denominado exército industrial de reserva, que no Brasil sempre foi composto por indivíduos considerados pobres, mas que na verdade são trabalhadores sobrantes do modo de produção capitalista. Trabalhadores que estavam disponíveis para serem mobilizados a baixo custo, mas que a nossa dinâmica econômica não conseguiu incorporar na sua totalidade nem mesmo nos períodos mais áureos do crescimento econômico.

Pereira e Diniz (2018, p. 7-8), após uma discussão sobre os condicionantes históricos que resultaram nas restrições do acesso à moradia digna no Brasil, apontam que:

[...] a produção social dos espaços urbanos demonstra que as forças sociais, políticas e econômicas acabaram configurando uma herança social bastante perversa, que subordina amplos contingentes da população, até os dias atuais, a uma condição bastante adversa num quadro de verdadeira “apartação social”, excluindo-os, inclusive, do usufruto de benefícios e serviços públicos e, ainda, do acesso às condições de trabalho para a sua reprodução e de seus familiares.

Além do que foi apontado, é também importante frisar que a formação sócio-histórica brasileira, fundada em uma economia que se baseou na escravização de pessoas negras por um longo período, tem como traço constitutivo o racismo que hoje se manifesta de forma estrutural. Como o Estado brasileiro nunca tomou providências que buscassem a inclusão da população antes escravizada nas dinâmicas econômicas e sociais após o estabelecimento do regime de trabalho livre, os reflexos deste processo podem ser vistos através da maior exposição de pessoas negras às refrações da questão social brasileira. No campo da moradia e no cenário urbano isso se prova pela maior presença de pessoas pretas e pardas nas regiões que apresentam os piores indicadores sociais e de habitação, além da maior restrição de acesso aos serviços públicos. Neste sentido, é essencial que a discussão da questão da moradia como refração da questão social brasileira leve em conta o debate racial. Esta interpretação deve ser estendida ao julgamento da efetividade das políticas públicas, que não têm condições de enfrentar os problemas sociais de maneira estrutural caso não combatam também os seus fundamentos.

É com este quadro sócio-histórico que as políticas voltadas para enfrentar o problema habitacional brasileiro têm sido pensadas e executadas, incluindo o programa Casa Verde Amarela, objeto da presente investigação. Esta pesquisa tem como foco a análise da concepção e desenho do programa, considerando as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais que condicionaram o seu

processo de formulação, bem como os princípios ético-políticos centrais que o fundamentam, buscando identificar o seu potencial para enfrentar os dilemas históricos da falta de moradia no país.

Neste sentido, a pesquisa teve como objetivo geral avaliar o programa Casa Verde Amarela a partir da análise crítica da sua concepção e desenho, buscando desvendar os valores e princípios que o fundamentam, os critérios e os procedimentos que têm adotado no curso de sua ação desde a sua formulação, além de verificar o seu potencial para enfrentar os dilemas históricos da falta de moradia no país.

Os objetivos específicos foram: a contextualização do processo de formulação do programa Casa Verde Amarela, elucidando os determinantes estruturais e conjunturais de ordem social, econômica e cultural que influenciaram na sua formulação bem como os sujeitos envolvidos neste processo; a análise do referencial teórico, fundamentos e concepções do programa Casa Verde Amarela; a avaliação da pertinência e coerência interna dos elementos constitutivos do programa Casa Verde Amarela, além de sua consistência face a realidade que se pretende modificar e sua capacidade de efetivação do direito à moradia digna.

Em relação à metodologia utilizada, assume-se que a ciência, como qualquer outra forma de conhecimento, busca a verdade das coisas. O conhecimento científico se diferencia dos demais pela sua verificabilidade, tornando passível de ser ratificado ou contestado. Para que isso ocorra, é imprescindível que a ciência lance mão de um método. Desta forma, o método científico pode ser tomado como um meio para se atingir o conhecimento. Segundo Gil (2008, p. 8), “Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E o método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Segundo Paulo Netto (2011, p. 22), “[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto”.

No âmbito desta dissertação, parte-se da premissa de que um objeto de pesquisa social é fruto de múltiplas determinações com raízes históricas e que, para a apreensão da sua realidade, é essencial que se priorize uma abordagem qualitativa em detrimento da quantitativa. Com essa perspectiva, opta-se por adotar

uma base de reflexão dialética. Marx (1996, p. 140), no prefácio da segunda edição de *O Capital* tece comentários que sintetizam o método dialético:

É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção a priori.

Nesta pesquisa, o problema brasileiro do acesso à moradia digna (e a sua proposta de resolução por meio do programa Casa Verde Amarela), quando tratado além da sua aparência imediata, é compreendido como parte da problemática urbana que, por sua vez, está circunscrita à questão social com raízes no modelo capitalista de produção e fruto de condicionantes de ordem histórica. Portanto, faz-se a leitura do problema como surgido primordialmente nas relações sociais de produção e, se tratando da contemporaneidade, trata-se das relações capitalistas em sua universalidade, mas também nas suas especificidades no contexto brasileiro.

O problema da habitação no Brasil é visto aqui como uma totalidade contraditória constitutiva de outras totalidades também contraditórias, todas dinâmicas, em constante movimento e que se correlacionam por processos de mediação. Nesse sentido, é importante ultrapassar as barreiras da aparência do objeto de pesquisa em questão para, no processo dialético, buscar sua essência. Para isso e partindo das premissas explicitadas, adotar-se-á o referencial teórico do materialismo histórico-dialético.

Tomando-se os pressupostos do materialismo histórico-dialético como o norteador da tessitura da pesquisa, reconhece-se a impossibilidade de adoção de um posicionamento neutro do pesquisador em relação ao objeto, o que pressupõe assumir o processo da pesquisa científica como algo que é também político. Nesse sentido, abstraindo a sociedade como uma totalidade composta por classes com interesses antagônicos e contraditórios, tomar-se-á como premissas a defesa dos interesses das classes populares, sobretudo da fração mais pobre da classe trabalhadora. Porém, é preciso salientar que, compreendendo que uma das características do conhecimento científico é a sua verificabilidade (portanto compreendendo algo passível de ser ratificado ou contestado) e que a grande prova da sua verdade se dá pela realidade, é essencial que se faça um esforço de

objetivação permanente, de modo a apreender a verdadeira essência do objeto de pesquisa.

Além disso, essa pesquisa, como resultado de um processo científico que é também político, se coloca em posição de algo que não só busca a interpretação da realidade, mas também têm capacidade de influenciá-la, como instrumento disposto a subsidiar as posições no debate público dos sujeitos sociais que corroborem com os princípios que se encontram na sua base e nas conclusões extraídas a partir dela.

O objeto da pesquisa avaliativa se situa no campo de intervenção da política pública de habitação vigente no Brasil entre os anos de 2020 e 2022, que tem expressão política evidente no programa Casa Verde Amarela. Dessa forma, trata-se de uma avaliação política deste programa no sentido de analisar a sua concepção e desenho buscando desvendar os valores e princípios que o fundamentam, os critérios e os procedimentos que têm adotado no curso de sua ação desde a sua formulação, buscando verificar o seu potencial para enfrentar os dilemas históricos da falta de moradia no país, questão que as diferentes propostas governamentais já implementadas não conseguiram sanar.

Esta pesquisa parte do pressuposto que as políticas públicas estatais são processos de intervenção do Estado na sociedade compostos por movimentos ou fases que se desenvolvem de forma dinâmica e articuladas e que, para efeito de elucidação, podem ser objetivamente categorizados, porém, sabendo que não são lineares nem se manifestam de forma pura, mas são componentes que se articulam dialeticamente dentro de uma totalidade. Segundo Silva (2008), a categorização das fases de uma política pública se expressa na: constituição do problema e da agenda governamental; formulação de alternativa de políticas; adoção da política; implementação e avaliação da política ou programas sociais.

Detendo-se especificamente sobre a questão da avaliação enquanto campo de estudo e produção de conhecimento, Figueiredo e Figueiredo (1986), afirmam que no Brasil ele se inicia com a predominância de uma visão neutralista e tecnicista, onde os estudos se voltam para aferir a eficácia dos programas ou políticas, relevando aspectos políticos presentes neles. Porém, tomando a avaliação como a atribuição de um valor à determinada política pública percebe-se que uma visão neutralista é incompleta e até mesmo incorreta.

Ainda segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108) “A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas”. Neste sentido, sabendo que para isso é imprescindível a determinação de critérios e parâmetros que possam balizar a categoria de valor atribuída à política pública (critérios e parâmetros que variarão conforme a visão de bem-estar humano de diferentes sujeitos sociais), fica claro que o ato de avaliar políticas públicas possui caráter eminentemente político.

Nos trabalhos de Silva (2008) e Faria (2005), além do caráter técnico e político da avaliação de políticas públicas, ainda é evidenciado seu conteúdo acadêmico. Para Faria (2005, p. 102), uma concepção mais abrangente das políticas públicas “[...] engloba, as três dimensões do uso da avaliação normalmente evocadas: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); conceitual (ou função ‘educativa’); e simbólica (uso ‘político’).”

No que se refere ao âmbito conceitual ou *função educativa*, conceito usado por Faria (2005), Silva (2008, p. 89), tratando por aspecto acadêmico do movimento de avaliação, aponta a pesquisa avaliativa como a adoção de “[...] um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento”. Dessa forma, a avaliação emprega os mesmos métodos e técnicas típicos das ciências sociais aplicadas, sendo assim, compreende-se que a pesquisa avaliativa

[...] valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único. (SILVA, 2008, p. 114).

Sendo assim ressalta-se que a pesquisa avaliativa agrega valor ao debate técnico, político e acadêmico, sendo essencial para a adequação dos programas e políticas públicas, para o acúmulo de conhecimento científico e como importante ferramenta necessária nas disputas postas na arena política e social, na medida em que os seus resultados podem contribuir para instrumentalizar os sujeitos sociais que têm interesse nas políticas públicas e nos seus resultados.

Numa perspectiva crítica da ordem social vigente e partindo-se da premissa de que é necessário o combate às desigualdades e promoção do bem-estar a grupos sociais marginalizados, a pesquisa avaliativa pode se mostrar como uma

importante ferramenta no auxílio aos movimentos sociais em defesa dos interesses das classes populares nas arenas de disputa política, econômica e cultural, como um instrumento de controle social das políticas públicas, portanto aliada ao fortalecimento da democracia, aos ideais e às ações promovidas em prol da construção de uma sociedade mais justa, humana e verdadeiramente livre.

A pesquisa avaliativa pode ser dividida em diversos modelos definidos conforme sua finalidade. Silva (2008) elenca os mais recorrentes na literatura: o monitoramento, a avaliação de processos, a avaliação de resultados/impactos e avaliação política da política pública.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108) a avaliação política constitui-se em uma “[...] etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Política”, entendida como “[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”.

Silva (2008) ainda divide a avaliação política em duas abordagens distintas: a avaliação política da política e a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa. Segundo ela, a avaliação política da política

[...] se centra nos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de formulação da política ou de elaboração de um plano, voltando-se para a identificação e análise dos princípios de justiça social, implícitos ou explícitos, que orientam o processo de transformação de uma agenda pública em alternativas de políticas e de transformação de alternativas de políticas num programa a ser adotado e implementado. (SILVA, 2008, p. 149).

Quanto à avaliação da engenharia do programa, ela não é centrada no valor da ação em si, mas na “[...] análise da consistência e da estruturação do plano em relação aos objetivos propostos”. (SILVA, 2008, p. 149).

Em se tratando especificamente do Casa Verde e Amarela, a avaliação política adquire relevância pela criação do programa ter se dado em um momento de profundas modificações no cenário político brasileiro, no qual a hegemonia do poder federal foi exercida por um grupo político que se baseava em ideias radicalmente contrárias aos princípios da CF/1988, tendo como efeito prático diversas tentativas de desestruturação de políticas públicas e das instituições estabelecidas após a redemocratização, contexto que abarca também a política de moradia e a criação do Casa Verde Amarela. Neste quadro, a realização da avaliação política antes mesmo de se lançar mão de outras modalidades de avaliação, como sugerido por Figueiredo

e Figueiredo (1986), pode trazer subsídios importantes para a apreensão da realidade acerca do programa.

Sendo assim, esta dissertação é resultado da pesquisa avaliativa de abordagem qualitativa na modalidade de avaliação política de programas sociais com a adoção do referencial teórico do materialismo histórico-dialético.

A pesquisa avaliativa, tendo como objeto o Programa Casa Verde Amarela, foi orientada pelos seguintes procedimentos metodológicos:

- Levantamento e pesquisa bibliográfica sobre o recorte teórico-metodológico de uma avaliação política de programas sociais, sendo estudadas obras de autores como: Maria Ozanira da Silva e Silva; Marcus Faria Figueiredo; Argelina Maria Cheibub Figueiredo; Maria das Graças Rua, dentre outros.
- Levantamento e pesquisa bibliográfica da produção acadêmica que trata do problema da habitação no Brasil com vistas a ancorar a discussão das principais categorias teóricas do estudo (Direito à moradia, Direito à Cidade, Políticas de Habitação, pobreza e desigualdade), suas determinações históricas e as políticas públicas implementadas para o seu combate; além de pesquisa documental dos dados e relatórios de inadequação e déficit habitacional divulgados pela FJP para dimensionamento do problema de falta de moradia digna no Brasil. Para isso, serão estudadas as obras de autores como: David Harvey, Ermínia Maricato, Henri Lefèbvre, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Milton Santos e outros;
- Pesquisa documental a partir de fontes de dados secundários, com destaque para o conjunto de leis e normativas que substantivaram a formulação do Programa Casa Verde Amarela, disponíveis nos repositórios do Governo Federal. Estas normativas tratam também sobre a regulação do programa Casa Verde Amarela no âmbito legal e infralegal, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 que apontam para o delineamento do Programa e verificação do seu potencial de investimento imediato.
- Pesquisa documental em acervos virtuais de jornais, revistas e entidades representativas setoriais com produção acerca do programa Casa Verde Amarela.

Esta dissertação é organizada em cinco partes. Além desta introdução, ela se divide em três capítulos. No primeiro, intitulado *O espaço urbano brasileiro e o problema da moradia como manifestação da questão social*, discute-se as origens e a situação atual do problema habitação brasileira. A partir de uma perspectiva histórica, busca-se elucidar o processo de formação do espaço urbano sob o capitalismo. A partir disso, trata-se do problema de moradia do Brasil como uma refração da questão social, resultado do sistema capitalista agravado pelas condicionantes da formação sócio-histórica nacional.

No segundo capítulo, intitulado *Crise do capitalismo: das demandas por Direito à Cidade à ascensão do ultraconservadorismo no Brasil a partir das Jornadas de Junho de 2013* busca-se analisar a sucessão de fatos que levaram o movimento bolsonarista à hegemonia do Poder Executivo Federal, situando este movimento em um contexto de crise do capitalismo neoliberal em nível internacional e tomando por referência as manifestações de junho de 2013 que ocorreram no Brasil. Além disso, são analisados os retrocessos recentes no campo das políticas sociais, sobretudo durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, inclusive aqueles relacionados às políticas de moradia social e reforma urbana.

No terceiro capítulo, intitulado *O programa Casa Verde Amarela: sua caracterização, os sujeitos e interesses envolvidos na sua formulação, e seu potencial de combate ao problema habitacional brasileiro* faz-se a descrição do Programa Casa Verde Amarela, além da análise dos sujeitos sociais e valores envolvidos no programa e o seu potencial para o efetivo enfrentamento aos problemas de moradia do Brasil.

A partir deste exercício de avaliação concluiu-se que o Programa Casa Verde Amarela não tem potencial de combater o problema da moradia no Brasil, ao passo que, quantitativa ou qualitativamente, não foram apresentadas soluções que abarquem os fundamentos do problema habitacional. Dessa forma, a finalidade do programa residiu na promoção de validação política eleitoreira do Governo Bolsonaro e, sobretudo, no aprofundamento do processo da financeirização da habitação. Neste sentido, foi detectado que os principais sujeitos que influenciaram no processo da política pública foram setores do capital imobiliário e, sobretudo, do capital financeiro, sendo este o maior beneficiário das ações do programa.

Por fim, reserva-se uma seção para o registro das referências bibliográficas utilizadas no processo da pesquisa.

2 O ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E O PROBLEMA DA MORADIA COMO MANIFESTAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

A moradia como direito fundamental é reconhecida pelo Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988 e em pactos internacionais dos quais o país é signatário. Por outro lado, o problema brasileiro no campo da habitação é histórico e vem sendo debatido há décadas no âmbito político e acadêmico. Mesmo que políticas públicas tenham sido implementadas nas últimas décadas com o suposto intuito de enfrentar a questão, percebe-se pouca efetividade e insuficiência das ações estatais, tanto que tem sido observado um aprofundamento da demanda por moradia nos últimos anos, algo que ficou muito evidente durante a pandemia da Covid-19 e que é agravado quando se trata dos extratos mais empobrecidos da sociedade.

Ao se tratar do problema da moradia tendo como o objetivo avaliar as propostas de solução colocadas no campo das políticas públicas, é necessário não somente dimensionar o problema, mas também investigar seus fundamentos históricos, buscando ir além da descrição meramente numérica ou da tentativa de descrever a sucessão de fatos históricos relacionados ao tema. É necessário também buscar a essência dos processos que levaram à situação atual, relacionando-os com os aspectos gerais da sociedade e de sua formação.

Nesta perspectiva, este capítulo tem como objetivo principal caracterizar o problema habitacional brasileiro e buscar suas origens a partir de uma abordagem crítica, que se fundamenta nos processos de formação sócio-histórica da sociedade capitalista de maneira geral e da sociedade brasileira de maneira mais restrita, com suas especificidades e condicionantes.

2.1 Desigualdade e segregação na formação do espaço urbano brasileiro: um debate sobre a questão da moradia.

Falar sobre o problema da falta de moradia digna muito presente na atualidade, sobretudo no Brasil, requer um debate prévio sobre a cidade. A escassez habitacional contemporânea se relaciona intimamente ao fenômeno da urbanização moderna e se apresenta de maneira mais aguda nas cidades, sobretudo nas metrópoles.

O conceito de cidade não é pacífico e se modifica conforme o tempo e o espaço, até mesmo conforme o indivíduo que busca defini-lo. Vasconcelos (2015, p. 22), ao descrever a metamorfose histórica do conceito de cidade analisa a definição de pensadores que refletiram sobre o tema desde o período pré-científico até a atualidade, chega à seguinte conclusão:

Para um mundo em que o espaço e as distâncias estão mudando de valor, pode-se perguntar se ainda tem sentido de denominar “cidade” os diversos fenômenos complexos que encontramos em diferentes contextos históricos e geográficos. Devem ser considerados, portanto, os períodos históricos, as localizações geográficas e as formações dos autores.

Lencione (2008), conclui algo semelhante. Ao refletir sobre as definições de cidade e urbano, o autor argumenta que

A discussão sobre o conceito de cidade, para fugir do perigo de mais obscurecer do que esclarecer, requer um situar na história [...] requer a incorporação da perspectiva histórica no exame do conceito de cidade referido a uma sociedade e a um território específico (LECIONE, 2016, p. 116).

Portanto, a discussão do conceito da cidade não é possível caso ela não seja situada no espaço e no tempo, pois a cidade é fruto das relações sociais estabelecidas em determinado período e em determinado local, relações que são dinâmicas e se modificam constantemente. Neste sentido, a definição de Henry Lefèbvre (2008, p. 62) que trata a cidade “[...] como projeção da sociedade sobre o terreno, quer dizer, não somente sobre o sítio sensível, mas sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano”, se apresenta como aquela que melhor consegue apreender este fenômeno e seus movimentos dinâmicos.

Dessa forma, tomando as cidades como elementos concretos que refletem a formação social de determinado tempo e local e considerando as relações sociais a partir de uma visão marxista, ou seja, como sendo reflexo do estágio de evolução no qual se encontram as forças produtivas em uma sociedade dividida em classes, a análise da cidade e dos seus problemas, sendo um deles a escassez de moradia, deve considerar o modelo de produção vigente e as especificidades da formação histórica de cada sociedade.

Ainda que a emergência das cidades seja muitas vezes confundida com o processo de industrialização, cumpre dizer que isto não é o que a história registra. Na verdade, os registros históricos indicam que elas “[...] nascem com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza:

para fixar-se em um ponto para plantar: é preciso garantir o domínio permanente de um território". (ROLNIK, 1988, p. 1).

Equivale dizer que as cidades estão presentes em registros desde a história antiga. Lefèbvre (2008), discute este aspecto para evidenciar que a existência das cidades prescinde do processo de industrialização, porém as cidades em civilizações não industriais possuem caráter distinto das atuais. Para isso, usa como exemplos as cidades antigas.

As criações mais eminentes, as obras mais "belas" da vida urbana ("belas", como geralmente se diz, porque são antes obras do que produtos) datam de épocas anteriores à industrialização. Houve a cidade oriental (ligada ao modo de produção asiático), a cidade arcaica (grega ou romana, ligada à posse de escravos), depois a cidade medieval (numa situação complexa: inserida em relações feudais, mas em luta contra a feudalidade da terra). A cidade oriental e arcaica foi essencialmente política; a cidade medieval, sem perder o caráter político, foi principalmente comercial, artesanal e bancária. Ela integrou os mercadores outrora quase nômades, relegados para fora da cidade. (LEFÈBVRE, 2008, p. 11).

Nota-se que independentemente do predicado usado para caracterizar a cidade, ou seja, não importa a formação social na qual a cidade se insira, sua determinação se dará pelo modo de produção e pelas relações de produção vigentes. Sendo assim, para delimitar um recorte temporal e geográfico com vistas a analisar o desenvolvimento das cidades contemporâneas, parte-se da civilização ocidental do final da idade média, período no qual se inicia o processo de transição para a idade moderna, onde se consolidam as bases econômicas e sociais que ainda hoje sustentam a sociedade contemporânea, quando a "luta contra a feudalidade da terra" citada por Lefèbvre (2008, p. 11) marca o início do processo de ascensão econômica, política e social da burguesia nascente. Além disso, segundo o historiador Jacques Le Goff (2002, p. 14) em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, foram os homens da Idade Média que "[...] criaram a maior parte da cidade onde nós vivemos".

É no final da Idade Média que se inicia na Europa a formação dos burgos, equivalentes aos subúrbios das cidades atuais, onde se concentrava a nascente classe burguesa. No seu início, os burgos eram marcados pela propriedade comunal da terra e por um modelo de produção baseado no trabalho artesanal e familiar, o que permitia que a produção e troca fossem feitas no mesmo espaço da moradia. Segundo Rolnik (1988) essas características da divisão do trabalho permitiram uma cidade que, em luta contra o poder da Igreja, dos monarcas e dos senhores feudais,

apresentava homogeneidade, e a segregação geográfica não era característica preponderante na diferenciação entre as classes sociais. Com a evolução do capitalismo marcado pelo avanço técnico, a especialização do trabalho, a difusão do assalariamento e a mercantilização da terra urbana, tem-se a conformação de um quadro no qual se inicia o processo de segregação geográfica que marca as cidades capitalistas ainda nos dias de hoje.

O trabalhador assalariado, formalmente livre do jugo do antigo senhor feudal e não mais sob a responsabilidade deste, busca com seu salário arcar com os meios mínimos que possam garantir sua reprodução, inclusive a moradia. Porém, na cidade agora mercantilizada, o preço da terra faz com que se promova a separação geográfica entre os possuidores de capital e os despossuídos, iniciando o processo de segregação das cidades capitalistas. Para Rolnik (1998, p. 39),

A transformação da vila medieval em cidade-capital de um Estado moderno vai operar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria - que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro. Em segundo lugar, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado os proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos. Entre os dois estão os artesãos independentes, donos de seu próprio negócio, que oscilam entre identificar-se com os demais proprietários ou aliar-se com os que estão com eles, aliados do poder.

Porém, é com o advento da produção industrial e com o acirramento das contradições do modelo capitalista de produção, onde a intensificação da produção material e o avanço técnico caminham lado a lado com o aprofundamento da desigualdade e da pobreza de um grande contingente da população, que os problemas das cidades capitalistas se tornam mais agudos e evidentes. A industrialização, como força motora da ampliação da riqueza material, busca mão de obra em abundância e de baixo custo, algo encontrado na cidade. Ao mesmo tempo, o processo de industrialização tende a atrair cada vez mais pessoas para si, em uma dinâmica na qual o crescimento da cidade é impulsionado e ao mesmo tempo impulsiona o capitalismo, e com ele todos os problemas inerentes à cidade industrial.

Nesse sentido é que Rolnik (1988, p. 81) argumenta que

[...] a indústria é voraz em sua fome de força de trabalho a baixo custo e a cidade grande é um enorme mercado de mão-de-obra para ela. Mas a heterogeneidade e segregação da cidade fazem do território popular uma região explosiva: a história da cidade industrial é marcada pela violência.

Portanto, identifica-se no processo de industrialização e no desenvolvimento do capitalismo industrial as origens das características das sociedades modernas, assim como seus problemas. Para Lefèbvre (2008, p. 11) “A industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre nossa época”. Em uma relação dialética com o processo de urbanização, a industrialização conforma as cidades como projeções das sociedades, como espaços com características inerentes ao modo de produção e às relações sociais de produção do capitalismo industrial. Sendo assim, o capitalismo industrial, baseado na propriedade privada da terra e dos meios de produção e no trabalho livre e assalariado, irá levar a uma profunda divisão do trabalho, ao avanço técnico e aumento vertiginoso da produção.

Aliado a isso, emerge dessa sociedade uma grande concentração da riqueza nas mãos de poucos, estes organizados em torno da classe burguesa. Essa conformação resultará em uma profunda segregação geográfica, dividindo pobres e ricos em cidades industriais cada vez mais populosas, onde a classe trabalhadora, sobretudo suas frações mais empobrecidas, mesmo com todo o avanço técnico e produtivo da sociedade, fica privada do acesso a bens e serviços básicos, necessários à sua reprodução de maneira minimamente digna.

A análise da pobreza e dos problemas urbanos observados nas cidades modernas têm como marco inicial os estudos de Engels (2015) na segunda metade do século XIX. No seu texto *Sobre a questão da moradia*, o autor situa a origem da precária condição de habitação dos trabalhadores ingleses nas relações capitalistas de produção. Engels (2015) argumenta que as condições calamitosas às quais eram submetidos os trabalhadores ingleses teriam suas origens no desenvolvimento do capitalismo industrial, no êxodo rural impulsionado pela demanda por mão de obra nas fábricas e na inviabilidade de adoção de um padrão de vida digno por conta das relações de produção capitalistas e da concentração fundiária causada pela hegemonia da propriedade privada.

Indo além das questões relativas à habitação, Engels (2015) retrata um cenário de segregação e privação a toda sorte de produtos e serviços básicos às quais eram submetidos os trabalhadores pobres das cidades inglesas, algo que pode inclusive ser estendido geográfica e temporalmente a todas as cidades submetidas à lógica de produção capitalista, seja no século XIX ou na contemporaneidade.

Já no século XX, Lefèbvre (2008) propõe uma elaboração mais completa do pensamento marxista acerca das cidades e do espaço urbano. Para o autor, as cidades antigas eram tomadas pelo seu valor de uso, tanto que elas sempre foram tidas como *obras*, frutos criativos das sociedades, nos quais a segregação dos espaços era regida pela separação moral das classes, muitas vezes por normas e padrões sociais de caráter formal. No decorrer do desenvolvimento das sociedades, as cidades feudais contribuíram para a ascensão do capitalismo industrial, haja vista que nelas foram congregados em um mesmo espaço geográfico os meios de produção, o capital financeiro, a mão de obra (útil ou excedente) e um mercado consumidor imediato. Sendo assim, Lefèbvre (2008) apresenta as cidades feudais, onde eram conflitantes os interesses da nascente burguesia e da classe feudal, como um dos elementos propulsores da industrialização, algo ignorado por muitos de seus antecessores. Com o desenvolvimento do capitalismo e a vitória política e econômica da burguesia urbana sobre a aristocracia feudal, a cidade se submete à lógica do sistema capitalista, passando a ser tomada pelo seu valor de troca.

A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFÈBVRE, 2008, p. 14).

A partir da vitória do capitalismo industrial, este passa a compor, junto com a urbanização, uma totalidade contraditória. Enquanto a sociedade avança no campo econômico com a industrialização, a vida social se metamorfoseia no sentido da urbanização. Esta se desenvolve através da ruptura com os modelos de sociedade agrária ou mesmo através do esvaziamento das cidades antigas, porém carrega consigo as marcas inerentes às relações sociais capitalistas, a desigualdade, a segregação e a exploração privada daquilo que é socialmente produzido, inclusive no caso do espaço urbano construído.

Outro aspecto fundamental para o desenvolvimento do capitalismo e das cidades, conformando-as da maneira que hoje as conhecemos, é a formação e intervenção do Estado moderno na sociedade. Com a vitória política da burguesia, que toma para si a hegemonia do poder antes nas mãos das antigas aristocracias, da Igreja e dos reis, surge o Estado que vai atuar no sentido de manter as bases do novo processo de organização econômica e sociopolítica, sobretudo no que se refere ao sistema de produção capitalista.

Para Rolnik (1988, p. 54-55),

[...] como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos, facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir o preço. A lógica capitalista passa a ser então um parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado. Para exercer esta intervenção, todo um aparelho de Estado vai ser organizado. [...] Uma das características distintivas da estratégia e modo de ação do Estado na cidade capitalista é a emergência do plano, intervenção previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano, tal como conhecemos hoje.

Dessa forma, a atuação do Estado capitalista é parte de uma totalidade na conformação das cidades.

Como bem demarca Rolnik (1988, p. 28-29)

[...] Hoje, a imagem de cidade como centro de produção e consumo domina totalmente a cena urbana. Nas cidades contemporâneas não há praticamente nenhum espaço que não seja investido pelo mercado (ou pela produção para o mercado). À nossa volta existe uma espécie de evidência fantástica do consumo, criada pela multiplicação dos objetos/mercadoria, onipresentes no cotidiano da cidade — eles estão acumulados aos montes em nossas casas, expostos nas vitrinas que ocupam nossas ruas, exibidos pela publicidade nas centenas de mensagens diárias emitidas pelos meios de comunicação de massa.

Sem dúvida, é possível dizer que hoje o mercado domina a cidade. Esta configuração — cidade dominada pelo mercado — é própria das cidades capitalistas, que começaram a se formar na Europa Ocidental ao final da Idade Média.

Como apontado, no capitalismo industrial, o processo de urbanização atua como indutor da industrialização ao mesmo tempo em que é por ela induzido. Numa relação de totalidade e aliados à atuação do Estado em favor da ordem vigente, os centros urbanos se expandem de forma desigual e segregada. De maneira geral, isso acontece em todos os países submetidos ao modelo capitalista industrial, porém o fenômeno carrega especificidades conforme a sociedade na qual se desenvolve e seu momento histórico. Essa premissa deve ser considerada também para o caso das cidades brasileiras, sendo base para se buscar interpretá-las.

Tratar dos problemas das cidades do Brasil requer uma discussão prévia sobre o processo de expansão dos centros urbanos do país e, por consequência, sobre o processo de industrialização nacional. Neste sentido, a urbanização brasileira, além de carregar as características gerais dos processos de urbanização de sociedades sob o capitalismo industrial, carrega também especificidades relacionadas à nossa constituição histórica.

Podemos destacar pelo menos três condicionantes que consideramos como aspectos fundantes da conformação da questão social² brasileira e de suas expressões nos espaços urbanos: a histórica privação do acesso à terra a um grande contingente populacional; a persistente desestruturação do mercado de trabalho; e a histórica insuficiência de políticas públicas em quantidade e qualidade suficientes para o enfrentamento das refrações da questão social brasileira.

A impossibilidade de acesso à terra pelos segmentos mais pobres dos trabalhadores, uma grande fração da sociedade, é algo que marca a história brasileira e é elemento fundante da nossa desigualdade social e da pobreza rural e urbana. Adotando um ideário do direito à propriedade privada como superior e sagrado (o que historicamente funcionou, na prática, como restrição deliberada do acesso à terra a contingentes expressivos dos trabalhadores), a sociedade brasileira passa a discutir tardiamente a ideia de função social da propriedade privada, o que inviabilizou a grandes contingentes de trabalhadores o acesso a meios minimamente dignos de reprodução social.

Essa privação foi marcante no período de Brasil agrário, mas também passou a condicionar a formação do Brasil urbano, levando Maricato (1999), com base no pensamento de Chico de Oliveira, a considerar a terra como um *nó* no espaço urbano nacional. Esse condicionante evidencia com clareza a maneira como no Brasil os fenômenos urbanos encontram-se intimamente entrelaçados com a realidade rural, de forma que a reflexão acerca de estratégias para a superação dos problemas urbanos nacionais não pode deixar de discutir os dois espaços como componentes de uma totalidade. Mesmo com posituação da função social da propriedade urbana, assim como se dá com a propriedade rural, a efetivação material deste preceito ainda se encontra distante de acontecer e é fundante da questão social brasileira.

² Entendo que a *Questão Social* não existe materialmente, ou seja, ela só se materializa através de suas expressões e ela tem seu núcleo essencialmente fundado pela *Lei Geral da Acumulação Capitalista*. Isto é, a gênese da *Questão Social* é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Pois, os processos de produção e acumulação capitalista tendem a adaptar continuamente o número de trabalhadores às necessidades de expansão do capital, isto cria sempre uma superpopulação relativa ou um exército industrial de reserva, ou seja, o processo de geração de riquezas se faz acompanhado de crises constantes e de geração de miséria e pauperismo.

Resumindo: *Questão Social*: são as desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de raça, gênero, etnia. Expressa as diferentes assimetrias e a luta dos trabalhadores contra os processos de exploração e pelo reconhecimento de direitos frente às necessidades humanas não satisfeitas.

O segundo condicionante diz respeito a um mercado de trabalho desestruturado, elemento historicamente persistente na sociedade brasileira. A baixa taxa de formalização observada no mercado de trabalho nacional é, além de estruturante da nossa sociedade urbana, funcional à valorização do capital, tendo em vista que o desemprego estrutural é importante para o processo de valorização do capital e se efetiva por meio da superexploração do trabalho, e atua como instrumento de pressão para a redução geral dos salários. Ademais, temos também um histórico de reduzidos mecanismos de regulação do campo do trabalho, assim como de fiscalização sobre os empregadores. Desse modo, desenvolveu-se um mercado de trabalho em sua grande maioria informal, precarizado, sub-remunerado e altamente instável. Esta precariedade e desestruturação tende a se expressar de modo muito mais acentuado nos momentos das crises econômicas cíclicas do modelo capitalista de produção.

Tomando a análise do ponto de vista da moradia (um dos principais aspectos do problema urbano nacional) é nítido que mesmo a parcela formalizada dos trabalhadores não tem nos seus rendimentos incluído o valor referente ao custo de uma habitação minimamente digna. Dessa forma, até nos períodos mais gloriosos de crescimento, o trabalhador informal e mesmo largas parcelas dos trabalhadores formais, por conta de condições estruturais do mercado de trabalho nacional, não possuem renda suficiente para o custeio de uma moradia digna, elemento essencial para a sua reprodução como indivíduo.

O terceiro condicionante destacado diz respeito à insuficiência histórica de políticas públicas de modo geral, particularmente àquelas relacionadas aos espaços urbanos nacionais, como à habitação social, por exemplo. Parte-se do pressuposto que um sistema de proteção social público e de oferta de bens e serviços robustos é condição indispensável para corrigir as reverberações negativas da questão social oriunda do modelo capitalista de produção e agravada pelos aspectos nefastos da formação sócio-histórica brasileira. Por outro lado, os diversos governos que dirigiram o Estado brasileiro no período em que o país se industrializava e se urbanizava em ritmo acelerado não conseguiram dar conta disto, tampouco dos problemas dos espaços urbanos, seja de forma quantitativa ou mesmo qualitativamente, tendo em conta que historicamente as principais políticas públicas no campo da habitação e do urbanismo nunca estiveram em sinergia com as

demandas e necessidade das frações mais pobres dos trabalhadores, fração que mais sofre com os reflexos negativos da privação, exploração, desigualdade e segregação presentes nos centros urbanos modernos.

Além disso, os projetos implementados nos espaços urbanos brasileiros, sobretudo naqueles mais populosos, foram marcados por contradições. Mesmo aqueles que se baseavam em plataformas políticas de apoio aos mais pobres, na realidade foram direcionados majoritariamente para a valorização do capital em detrimento às necessidades sociais.

É importante salientar que os problemas urbanos atingem de maneira mais aguda alguns segmentos sociais que são submetidos a camadas adicionais de opressão, disso decorre que os condicionantes históricos são ainda mais marcantes se considerarmos os recortes de gênero e raça. A partir da observação da realidade urbana e de estatísticas sociais diversas é possível afirmar com segurança que pessoas negras e mulheres são os segmentos sociais que mais sofrem privações de acesso aos direitos sociais urbanos, pois foram eles que estiveram de maneira mais aguda submetidos às condicionantes históricas que, como colocado acima, estão nas raízes do agravamento dos problemas urbanos nacionais. Desse modo, é importante apontar que os processos de segregação socioespacial presente nas cidades brasileiras também expressam este recorte racial.

Pois, diferentemente do que se deu na Europa, onde nos burgos, embriões da cidade capitalista moderna, as relações de trabalho eram mediadas por instituições como as corporações de ofício e ainda carregavam os resquícios de uma relação de senhor feudal e servo que não era pautada na propriedade, mas na proteção; na cidade colonial brasileira, embrião das nossas cidades, as relações de trabalho eram ditadas pela escravidão do povo negro. Neste modelo, como aponta Rolnik (1988, p. 44-45) “O escravo é uma mercadoria de propriedade do senhor, como uma máquina ou uma carroça, que faz parte portanto do inventário de seus bens, podendo ser trocada ou vendida”.

Lembrando ainda que a população negra tem positivado seu direito à liberdade já durante o processo de mercantilização da cidade, ou seja, neste processo ela se torna o segmento social mais prejudicado pelos condicionantes históricos anteriormente mencionados e que estão na base da formação das nossas cidades, de maneira que ainda hoje a expansão segregada e desigual da cidade

brasileira tem nas suas origens um recorte de classe, como em qualquer sociedade capitalista, porém possui um conteúdo racial latente, algo que remonta ao período da escravidão. Para Rolnik (1988, p. 45)

A existência do trabalho escravo marcava a paisagem urbana no Brasil colonial de forma peculiar. Todo o trabalho, da produção doméstica ao transporte de cargas, dos ofícios aos serviços gerais, era a ele entregue. Isto significa que uma das instituições fundamentais na vida de um burgo medieval — o grêmio corporativo — é impensável numa cidade colonial brasileira. Aqui, a senzala, e não a corporação, representava o mundo do trabalho.

Costa e Azevedo (2016) discutem o processo de ocupação do solo urbano por ex-escravizados e apontam que o senhor de escravos era o responsável por prover os meios básicos necessários à sobrevivência das pessoas escravizadas. Porém, após a inserção da abolição da escravatura no ordenamento jurídico brasileiro e frente à negação do Estado em assumir a responsabilidade pela mitigação dos danos às populações negras causados pela escravidão, estas pessoas antes cativas viram-se sem opções para garantir sua sobrevivência, tendo que recorrer ao imprevisto e à ocupação ilegal das periferias das cidades para poderem subsistir.

O (a) escravo (a) passará a ocupar o ambiente urbano e a disputar o uso do solo urbano. Com o notório desenvolvimento das cidades brasileiras, os espaços da cidade passaram a possuir cor e classe social. Os bairros centrais passaram a ter valores altíssimos, em contrapartida com os bairros periféricos que eram ocupados ilegalmente. (COSTA; AZEVEDO, 2016, p. 149).

O Estado brasileiro, além de ser omissos em intervir na sociedade em favor da população negra historicamente escravizada, tomou o caminho oposto, de maneira que nas décadas que se seguiram atuou de forma contrária às necessidades latentes dessa população. Apenas como exemplo, cita-se a deliberada ação do Estado em favor da atração de mão de obra branca da Europa, com o fito de favorecer o *branqueamento da sociedade brasileira*. Assim, foram ofertadas condições mais favoráveis aos grupos migrantes (como crédito, terras e ferramentas), condições estas reiteradamente negadas às pessoas pretas. Esta política do governo brasileiro contribuiu para agravar ainda mais a condição de um já precário mercado de trabalho, sobretudo no tocante à inserção da população negra.

Neste contexto, é importante apontar a Lei de Terras, promulgada em 1850, como uma ação do Estado que agravou a precarização da vida da população negra brasileira antes mesmo da abolição da escravatura. Gadelha (1989) discute a Lei de

Terras sob uma perspectiva crítica, elucidando suas intenções de inviabilização de acesso à terra a trabalhadores nativos ou escravizados e de favorecimento à atração de mão de obra estrangeira branca. Intenções, inclusive pautadas abertamente em discursos de políticos defensores do sistema fundiário implementado pela legislação. Segundo Gadelha (1989, p. 161-162)

Quanto aos escravos - e a Lei alegava também a necessidade de substituição dos braços escravos -, tratava-se de resolver o novo fator de irracionalidade que atingira o sistema escravagista, encarecendo o custo do escravo e de sua exploração, consequência maior da abolição do tráfico africano. Porém, os objetivos capitalistas dos proprietários só seriam alcançados se o acesso do solo aos ex-escravos e aos trabalhadores nativos fosse dificultado. Assim, conforme a Lei de Terras, os trabalhadores tiveram que ser:

1º) Afastados da terra e dos meios de subsistência;

2º) afastados da propriedade desses meios.

Num país em que a posse representava não somente o meio mais fácil de ocupação do solo, como também, a única forma de subsistência do homem livre não proprietário, restringia-se a possibilidade de existência da pequena propriedade, preservando-se a estrutura latifundiária da terra.

Urge também ressaltar as intervenções urbanísticas realizadas nas grandes cidades do país³, que desalojaram enormes contingentes populacionais majoritariamente negros, forçando-os a se instalar em áreas ilegais nas margens dos grandes centros urbanos, processo que originou algumas das favelas que até hoje figuram no cenário urbano nacional.

Dessa forma, o modelo capitalista de produção que resulta na desigualdade social e na exploração das classes subalternas pela classe dominante é agravado no Brasil por características inerentes à nossa formação sócio-histórica, onde ações e omissões deliberadas do Capital e do Estado culminaram na superexploração do trabalho, na expropriação de direitos fundamentais de grande parcela da população e na formação de espaços urbanos profundamente desiguais, onde a segregação é dominante e a informalidade (que muitas vezes avança para a ilegalidade) é a única maneira que os trabalhadores pobres (e por vezes até mesmo segmentos da classe média) encontram para garantir sua sobrevivência como indivíduos e como classe social. Nessas bases é que as cidades brasileiras se formam.

³ Aqui se destacam as obras de urbanização realizadas no Rio de Janeiro pelo prefeito Pereira Passos que visavam o *embelezamento* das áreas centrais da cidade, tais intervenções estavam amparadas na concepção do higienismo social. Desse modo, são bastante conhecidas as intervenções de derrubada dos cortiços que existiam nestas áreas da cidade e que eram vistos como espaços de proliferação e disseminação de doenças como: cólera, tifo e febre amarela. Para maiores informações ver, por exemplo: *O Cortiço* (2010), de Aluísio Azevedo; e *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi* (2001), de José Murilo de Carvalho.

Até o início do século XX, no Brasil não existia propriamente uma rede urbana integrada, de forma semelhante ao que é observado atualmente. O país, ainda restrito ao modo de produção muito ligado às potencialidades e limitações naturais da terra e sob restrições econômicas e políticas advindas do seu estado de colônia portuguesa, era formado por poucas cidades, sem grandes conexões umas com as outras e que correspondiam a uma fração pouco significativa da população nacional. Segundo Milton Santos (2005, p. 29), até a fase final do período colonial, as cidades do país conformavam um “[...] grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior”. Cidades como São Luís, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, juntas, concentravam apenas cerca de 5,7% da população total do país, algo que não se alterou significativamente até o final do século XIX.

No início do século XX, sobretudo a partir da década de 1930, com a evolução de processos econômicos, políticos e sociais, emergiram no Brasil condições para a consolidação de um modelo capitalista industrial, processo que teve como marco na história política nacional a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Dadas as condições domésticas e internacionais para o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, o país vê suas cidades crescerem em quantidade e tamanho, tornando-se mais integradas e, mesmo com suas desigualdades e peculiaridades, passando a formar algo mais próximo de uma unidade, tudo isso através de uma totalidade dialética com componentes de crescimento urbano e industrialização.

Ainda de acordo com Santos (2005), no período compreendido entre as décadas de 1920 e 1980 a fração da população brasileira residente nos centros urbanos passa de 10,7% para 68,86%. Entre os anos de 1940 e 1991 a população urbana explode, indo de 28,3 milhões para mais de 111 milhões de habitantes. O Brasil, predominantemente agrícola e rural, sob a marcha da industrialização, passa a ser urbano. As cidades crescem e se expandem, assim como os seus problemas e a questão social se tornam cada vez mais latentes.

Prosseguindo com base nas reflexões de Santos (2005), temos que as cidades brasileiras se moldam, sob a forte influência do Estado, em um processo que é nominado de *urbanização corporativista*, onde o censo de democracia e

direitos sociais é fragilizado pela captura dos processos políticos e econômicos e por interesses particularistas de determinados grupos, sobretudo as corporações.

A evolução técnica e informacional passa a moldar o processo de urbanização nacional e faz com que as grandes cidades (mais especificamente os centros dinâmicos específicos das grandes cidades) sejam os pontos de onde emana a gestão da infraestrutura e da superestrutura do capitalismo brasileiro. Mesmo assim, fundada nas bases anteriormente descritas, as cidades crescem de maneira desigual e segregada, negando os direitos advindos dessa evolução técnica e produtiva a um grande contingente da população ao mesmo tempo em que concentra renda nas mãos de poucos. Com desemprego e informalidade na base da economia das cidades e com a intervenção insuficiente do Estado (ou mesmo com a intervenção no sentido da manutenção ou piora do quadro vigente) a cidade torna-se *criadora de pobreza*, como bem sintetiza Santos (2005, p. 10),

O perfil urbano se torna complexo, com tendência à onipresença da metrópole, através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõem aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço dos sistemas urbanos. Mas há, também, paralelamente, uma certa “involução” metropolitana, o crescimento econômico das grandes cidades sendo menor que o das regiões agrícolas e dinâmicas e respectivas cidades regionais. O novo perfil industrial tem muito a ver com esse resultado. Por isso, a grande cidade, mas do que antes, é um pólo de pobreza (a periferia do pólo...), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições sub-humanas. A grande cidade torna-se o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, o teatro de numerosas atividades “marginais” do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal. Um gasto público crescentemente orientado à renovação e à reabilitação urbana e que, sobretudo, interessa aos agentes socioeconômicos hegemônicos, engendra uma crise fiscal da cidade; o fato de a população não ter acesso aos empregos necessários, nem aos bens e serviços essenciais, fomenta a expansão da crise urbana. Algumas atividades continuam a crescer, ao passo que a população se empobrece e observa a degradação de suas condições de existência. [...] A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias e (dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, um modelo espacial.

É com base nesse processo sócio-histórico repleto de contradições, que as cidades brasileiras tomam o formato atual, no qual a desigualdade e a segregação geográfica marcam a atualidade. As expressões da questão social se tornam cada vez mais latentes, tendo a riqueza concentrada na mão de poucos ao mesmo tempo em que um grande contingente de trabalhadores pobres é privado do acesso a bens

e serviços básicos que são necessários à sua reprodução como indivíduos e como classe.

O Brasil contemporâneo é muito distinto daquele do início do século XX. A marcha avassaladora da industrialização e da urbanização, na sua dinâmica dialética, alterou o cenário brasileiro não só do ponto de vista econômico, mas também político, social e em termos da geografia urbana.

A urbanização vertiginosa do Brasil conformou as cidades como polos de crescimento demográfico e econômico, além de integrar as diferentes regiões do país do ponto de vista econômico, político e cultural, levando à formação de uma unidade heterogênea, repleta de diversidades e marcada pelas desigualdades socioeconômicas, de maneira que as cidades brasileiras se desenvolvem baseadas em características inerentes à sociedade do país, algo alinhado ao entendimento e análise de Gondim (2020, p. 20 apud CASTELLS, 2009, p. 99), quando demarca o sentido do processo de urbanização, alinhado à ideia da industrialização na América Latina: “[...] a história do desenvolvimento econômico e social da América Latina, e consequentemente de sua relação com o espaço, é a história dos diferentes tipos e formas de dependência que se organizaram sucessivamente em sociedade”.

O movimento da sociedade brasileira rumo à urbanização pode ser apreendido através de estatísticas. Dados dos censos demográficos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) apontam que entre 1950 e 2010 a população brasileira saltou de 51,9 milhões de pessoas para 190,7 milhões. Já o índice da população vivendo em áreas urbanas passou de 32,2% para 84,4% no mesmo período. Os números relatam que o crescimento acentuado da população vivendo em áreas urbanas foi muito superior ao crescimento demográfico geral do país. Enquanto no intervalo de 60 anos a população brasileira total aumentou na ordem de 267%, a população residente em áreas urbanas cresceu cerca de 862%. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

É preciso ressaltar o cuidado necessário para interpretar estes dados, uma vez que a delimitação entre urbano e rural ainda enseja debates técnicos, acadêmicos e políticos. Segundo Endlich (2006), as técnicas existentes para caracterização do espaço urbano são diversas, cada uma delas passível de defesa e crítica. A autora resume e categoriza as mais comuns da seguinte forma: aquelas

que buscam fundamentos na delimitação político-administrativa; no corte populacional; na densidade demográfica; ou na ocupação econômica da população. O debate é profícuo e importante, pois traz consigo uma diversidade de pontos de vista, comportando, inclusive, defensores da inviabilidade de diferenciação entre urbano e rural, apontando essa tentativa de cisão como uma redução superficial da complexidade dos espaços e de suas relações sociais.

No Brasil, especificamente, adota-se a partir do Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, uma categorização de rural e urbano de caráter oficial, que diz respeito a uma classificação político-administrativa. (BRASIL, 1938).

O Decreto-lei n. 311, de 02.03.1938 que dispõe sobre a divisão territorial do Brasil, constitui-se em um marco legal da diferenciação entre espaços rurais e urbanos no País. Ele estabelece, entre outros aspectos, os critérios objetivos para a diferenciação entre cidades e vilas, pois até aquele ano não havia distinção entre estas duas unidades político-administrativas e as sedes de municípios podiam ser vilas ou cidades, dependendo das condições de sua criação (LIMA, 2007). A partir do citado decreto, todos os distritos-sede de municípios passaram a ser classificados como cidades, enquanto as vilas seriam todas as sedes de distritos. Tudo o que estivesse fora deste enquadramento corresponderia ao rural. Caberia aos municípios estabelecer esta diferenciação, bem como definir os limites de cidades, vilas e, por consequência, das áreas rurais. (DECRETO-LEI..., 2017, p. 37).

Essa classificação, sem a combinação de outros critérios, segundo Endlich (2006), resulta em distorções, pois, ao adotar uma diferenciação meramente institucional que envolve, inclusive, interesses políticos conjunturais diversos do interesse público, deixa à margem realidades concretas importantes para a diferenciação entre o urbano e o rural. As críticas ao modelo adotado pelo Brasil são tamanhas que, inclusive, o IBGE (2017), principal órgão de levantamento estatístico do país, elaborou uma proposta alternativa de classificação com vistas ao tratamento dos dados para a próxima pesquisa censitária.

Apesar das críticas, os parâmetros estabelecidos no Decreto-Lei nº 311 de 1938 ainda são os utilizados oficialmente para a mensuração quantitativa das populações urbanas e rurais do país. É importante salientar que mesmo os críticos a este método de diferenciação, adotando diferentes pontos de vista, assumem que a sociedade brasileira atual é predominantemente urbana, como resultado de um processo de desenvolvimento histórico fortemente atrelado à industrialização.

Além de ser consensual a predominância da urbanização da sociedade brasileira, é possível inferir que ela ainda não chegou ao seu estágio final, pois faz

parte de um processo em evolução que adquiriu distintas configurações nas últimas décadas. Neste sentido, Brito, Horta e Amaral (2018, p. 3) aponta que

Apesar de já existirem no Brasil estados com elevado grau de urbanização, como por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro, que apresentaram, em 2000, percentuais acima dos 90,0%, acredita-se que o Brasil ainda tem, certamente, um razoável potencial de transferência de população do campo para as cidades.

Além disso, os autores concluem neste trabalho que, a partir dos anos 1980, os números que caracterizam o processo de urbanização nacional passaram a ser mais expressivos nas cidades médias, marcadamente aquelas com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, sobretudo localizadas fora das regiões metropolitanas.

Este fenômeno já havia sido anteriormente apontado por Milton Santos (1988). Na sua análise, além de detectar o aprofundamento da urbanização nas cidades médias por meio da multiplicação deste perfil urbano no Brasil, ele aponta, de maneira crítica, uma característica inerente à formação do espaço urbano brasileiro sob o capitalismo, condicionada pelo processo de formação sócio-histórica do país. Para ele,

[...] as cidades médias passam a acolher mais classes médias, um número crescente de letrados, indispensáveis à produção material que se cientifica. Por isso assistimos, no Brasil, a um fenômeno paralelo de metropolização e de desmetropolização, no sentido de que se criam cidades grandes e médias ao mesmo tempo, com um incremento demográfico parecido, o que em grande parte se deve ao jogo dialético entre a criação de riqueza e de pobreza sobre o mesmo território. (SANTOS, 1988, p. 100).

Leite (2010), ao propor um debate sobre favelas em cidades médias, liga o crescimento destas ao movimento dinâmico do Capital, que passa a migrar das regiões metropolitanas em busca de menores custos de produção com vistas à maximização dos lucros. Em uma totalidade dialética, cidades médias passam a ser o foco principal da urbanização e a velocidade desta será proporcional ao nível de pobreza observado regionalmente. Quanto mais pobre a região, maior a migração da população do entorno em busca de oportunidades nas novas cidades com configuração econômica mais dinâmica.

Essa (re)locação do capital no cenário nacional interfere diretamente nos fluxos migratórios, provocando um fluxo populacional constante para as cidades médias. Esse fluxo é proporcional ao crescimento econômico dessas cidades, ou seja, quanto maior o crescimento econômico maior será a migração para essa cidade. (LEITE, 2010, p. 169).

Independentemente de onde a urbanização brasileira recente tem se manifestado de forma mais marcante, seja em regiões metropolitanas ou em cidades

médias, a característica mais acentuada deste processo é a profunda desigualdade com a qual ele se efetiva. O que se observa é que o movimento do Capital associado aos condicionantes sócio-históricos inerentes à formação da sociedade brasileira resulta na ampliação das desigualdades sociais e econômicas nas cidades.

Esse cenário pode ser constatado através dos resultados de um estudo do MAPBiomas (2021), no qual são analisadas imagens de satélite com o intuito de caracterizar o uso do solo brasileiro em um período de 36 anos, compreendido entre 1985 e 2020. Neste estudo são apresentadas conclusões acerca do perfil da urbanização brasileira, como sobre o crescimento geográfico das *favelas*, demonstrando uma ampliação em área equivalente a 95 mil campos de futebol desses espaços no país, considerando métricas que levam em conta a classificação dos aglomerados subnormais pelo IBGE⁴.

É importante salientar que o estudo aponta um notório avanço da urbanização sobre a vegetação nativa brasileira, sobretudo no Cerrado e na Amazônia, o que, nos debates atuais sobre a necessidade do desenvolvimento humano e econômico pautado na sustentabilidade socioambiental, coloca a necessidade de consideração de um novo aspecto para a análise da urbanização brasileira. Além disso, outra conclusão do levantamento é o avanço mais acentuado das favelas em períodos de crise econômica, o que ratifica a correlação direta da precariedade de acesso aos direitos sociais urbanos e os ciclos de crise no mercado de trabalho, reforçando a compreensão da questão urbana e da habitação como componentes de uma totalidade que carrega em suas raízes as dinâmicas inerentes ao modo capitalista de produção.

Dessa forma, percebe-se que debater o cenário urbano brasileiro não se trata de analisar uma fotografia estática e acabada, mas de investigar um processo em pleno desenvolvimento e que permanece condicionado por elementos históricos que levam, invariavelmente, à produção e reprodução de pronunciada desigualdade

⁴ É preciso apontar as falhas do modelo de definição de favelas utilizado pelo IBGE, como a consideração de apenas os aglomerados com mais de 50 residências, ou objetivações que podem excluir da classificação áreas que socialmente devem ser consideradas no escopo de políticas públicas ou mesmo a análise de dados repassados pelos municípios sem padronização de definições. Porém, a base do IBGE é a única sistematização a nível nacional sobre as aglomerações urbanas socialmente vulneráveis no país. Para essa discussão, consultar Costa e Nascimento (2005).

social e acentuados níveis de pobreza, demonstrando que o Brasil se configura como um dos países mais desiguais do planeta.

Segundo o *World Inequality Report*⁵, relatório que trata sobre a desigualdade social e econômica em nível global, dentre o conjunto das 20 maiores economias do mundo, o Brasil é o segundo país mais desigual, atrás apenas da África do Sul⁶. (CHANCEL *et al.*, 2021). O Estudo aponta que no Brasil os indivíduos que formam o grupo dos 10% mais ricos detêm cerca de 59% de toda a renda nacional, ao passo que auferem rendimentos cerca de 30 vezes maiores quando comparados aos rendimentos dos indivíduos situados no grupo dos 50% mais pobres do país. Em termos patrimoniais, a discrepância é ainda mais gritante, haja vista que no Brasil os 10% mais ricos detêm cerca de 80% do patrimônio privado do país. Se considerarmos apenas os indivíduos que conformam o grupo dos 1% dos brasileiros mais ricos, em 2021 eles possuíam cerca de metade do patrimônio privado nacional (48,9%, mais especificamente).

Além da desigualdade social que historicamente marca o Brasil, outro problema estruturante é a pobreza encontrada no país, fruto também dos condicionantes históricos de nossa formação social. A conceituação de pobreza é algo que se encontra em debate em todo o mundo e de maneira ainda mais profunda no Brasil, e mesmo os órgãos oficiais de levantamento e sistematização de dados e estatísticas sociais não têm consenso em relação a uma metodologia de mensuração da pobreza no país. Segundo o IBGE (2021b, p. 23), “[...] na ausência de uma linha oficial de pobreza no Brasil, várias linhas são utilizadas com diferentes propósitos, resultando em distintos percentuais e totais de pobres na população”. Porém, normalmente as classificações mais utilizadas nos mais diversos levantamentos utilizam linhas de pobreza baseadas em cortes de níveis de renda da população.

Desse modo, no Brasil, para a mensuração da pobreza, é mais comum o uso das linhas de pobreza consideradas como critério para inclusão de famílias em benefícios sociais - como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Cadastro

⁵ Produzido por uma equipe composta por diversos pesquisadores do *World Inequality Lab*, entre eles o francês Thomas Piketty, autor de renome internacional por conta dos seus estudos sobre desigualdade. O referido relatório usou dados do ano de 2021 (portanto influenciados pelos efeitos da pandemia da Covid-19).

⁶ É importante salientar que a África do Sul viveu até a década de 1990 sob o *Apartheid*, regime de segregação social de base racial que era inscrito no ordenamento jurídico do país.

Único para Programas Sociais (CadÚnico) - além dos recortes de renda propostos pelo Banco Mundial (BM), baseados na Paridade de Poder de Compra (PPC)⁷.

Segundo o documento *Síntese dos Indicadores Sociais* do IBGE (2021b)⁸ que usa dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), em 2020, o Brasil contava com mais de 12 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza e com cerca de 51 milhões de pessoas em situação de pobreza (5,7% e 24,1% da população total, respectivamente). É importante salientar que o período representado pelos dados analisados por este relatório compreende o ano de 2020, momento em que as ações de transferência de renda foram temporariamente reforçadas com vistas ao combate dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19⁹.

Outro importante apontamento sobre as conclusões apresentadas na *Síntese dos Indicadores Sociais* com dados relativos a 2020 é acerca da desigualdade racial no Brasil. De acordo com IBGE (2021b), as taxas de pobreza e extrema pobreza entre pretos e pardos são muito maiores do que entre brancos. Se considerarmos o estrato de mulheres chefe de família, os dados são ainda mais expressivos.

As taxas de extrema pobreza e pobreza entre pretos e pardos eram mais que o dobro das observadas para brancos: 7,4% entre pretos e pardos eram extremamente pobres (contra 3,5% entre brancos) e 31,0% eram pobres (contra 15,1% entre os brancos). Na análise combinada de sexo e cor ou raça, foram as mulheres pretas e pardas que apresentaram maiores incidências de pobreza (31,9%) e extrema pobreza (7,5%). Por fim, verificou-se que a pobreza é maior entre as crianças, tendência observada internacionalmente. Entre aquelas com até 14 anos de idade, 8,9% eram extremamente pobres e 38,6% pobres, em contraste com a população idosa, 2,5% e 8,8%, respectivamente. [...] O arranjo domiciliar formado por mulheres pretas ou pardas como responsáveis, sem cônjuge e com filhos menores de 14 anos de idade foi o que concentrou a maior incidência de pobreza: 17,3% dos moradores desses arranjos tinham rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,90 [*extrema pobreza*] e 57,9% inferior a US\$ 5,50 [*pobreza*]. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021b, p. 66-67).

⁷ A paridade do poder de compra corresponde à taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes.

⁸ Baseado nas linhas de classificação monetária da pobreza aplicadas do Banco Mundial considerando o Valor nominal mensal per capita em 2020 de US\$ 1,90 PPC 2011/dia como linha da extrema pobreza e US\$ 5,50 PPC 2011/dia como linha para a pobreza.

⁹ A importância das ações de transferência de renda pode ser captada a partir da análise realizada pelo IBGE (2021b), onde são calculadas as taxas de pobreza e pobreza extrema considerando cenários com e sem os benefícios de transferência de renda. Segundo o Instituto, caso não fossem aplicados no período de 2020, as taxas de extrema pobreza e pobreza poderiam chegar a 12,9% e 32,1%, respectivamente.

As estatísticas apontadas reforçam a correlação entre a situação social atual do país e as condicionantes sócio-históricas que influenciam de maneira mais aguda a vivência de determinados grupos sociais, além de apontar para a baixa densidade e reconhecimentos dos direitos inerentes à condição de cidadania (PEREIRA, 2013), haja vista que o país sempre teve um frágil e precário esquema de Proteção Social que pouco contribuiu no tocante a redução das diferenças sociais e as insuficiências do mercado de trabalho.

De fato, a arquitetura do *esquema protetivo* brasileiro sempre foi pouco inclusiva, expressando o próprio caráter conservador e clientelístico do sistema político. Desse modo, as políticas públicas específicas que foram sendo formuladas sempre contaram com recursos financeiros e humanos insuficientes, incapazes de responder à altura as questões que estavam postas para serem enfrentadas por elas.

Assim, as políticas públicas pouco contribuíram com a redução da pobreza e desigualdade, situação que pode ser captada ainda hoje nos mais diversos indicadores sociais. Eles expressam os efeitos agudos desses processos históricos formam um retrato da corrosão da qualidade de vida dos grupos e segmentos mais empobrecidos da sociedade brasileira.

Consideramos que o nível de acesso a bens e serviços ofertados por meio do Estado e suas políticas públicas, também definidos como salários indiretos, é essencial para uma análise da qualidade de vida de determinada fração da sociedade, além de subsidiar a constatação de possíveis privações de caráter objetivo ou subjetivo pelas quais ela passa, levando à categorização desta como população ou indivíduo pobre.

É importante frisar que concordamos que a análise da pobreza a partir de recortes de renda (nominada pobreza monetária) se mostra insuficiente no sentido de oferecer um panorama mais preciso da situação social do país, pois não captura um cenário mais amplo de oferta de serviços públicos, como educação, saúde, infraestrutura etc.

Nesse sentido é que Kageyma e Hoffmann (2006, p. 83) promovem uma extensa discussão sobre as metodologias de mensuração da pobreza e apontam que

Julgar o sucesso econômico de uma nação somente pela renda ou outro indicador objetivo de riqueza faz com que se perca de vista a melhoria do

bem-estar da população. Um país com alta renda per capita e acesso restrito aos serviços de saúde e educação básica pode ter menor esperança de vida e maiores taxas de mortalidade, assim como num país com alto valor da disponibilidade de alimentos per capita pode haver segmentos da população desnutridos ou famintos. Vários autores sugerem que sejam usadas diferentes medidas de pobreza e que se dê prioridade, nas políticas sociais, àqueles grupos para os quais as medidas se superpõem, isto é, aos grupos que podem ser considerados pobres segundo mais de um critério simultaneamente.

Porém, ao se analisar estruturas sociais desiguais como é a brasileira, invariavelmente se chega a conclusões que soam paradoxais a partir do senso comum acerca da atuação do Estado, pois mesmo os serviços e bens de caráter público podem apresentar uma concentração em favor de grupos sociais que possuem condições materiais mais vantajosas, algo que reproduz um padrão colonial de relações de trabalho e de atuação estatal.

É exatamente isso o que pode ser concluído a partir do estudo feito pelo Observatório das Metrópoles (RIBEIRO, 2016), que buscou mensurar o nível de acesso a bens e serviços públicos urbanos para as 15 maiores metrópoles brasileiras. Para isso, o Observatório desenvolveu uma metodologia de cálculo com base num indicador denominado Índice de Bem-estar Urbano (IBEU)¹⁰. Depois da análise de uma série de números e indicadores setoriais relativos a serviços urbanos, concluiu-se que a profunda desigualdade social das metrópoles brasileiras, além de ser fortemente marcada pela segregação territorial, ainda carrega as marcas da desigualdade de acessos a serviços públicos essenciais para a qualidade de vida das frações mais pobres da sociedade.

Observamos que há uma nítida correspondência também entre o nível de bem-estar urbano e o rendimento médio da população, na medida em que as áreas que apresentam os níveis mais elevados de bem-estar urbano são aquelas onde moram também as pessoas que apresentam – em média – maiores rendimentos [...]. Por outro lado, nas áreas onde as condições urbanas são piores se caracterizam por apresentar população com média de rendimento menor. Para se ter uma ideia das desigualdades de renda segundo os níveis de bem-estar urbano, podemos observar que as pessoas que moram nas áreas de melhores condições urbanas ganham, em média, 7,3 vezes mais que a média do rendimento das pessoas que moram nas

¹⁰ O IBEU foi calculado para os 15 maiores aglomerados urbanos do país, sendo considerados como as principais metrópoles brasileiras, identificadas em estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles (2005 apud RIBEIRO, 2016), por exercerem funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos, compreendidas por São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Belém, Goiânia, Campinas, Florianópolis e Grande Vitória. Esse índice contém cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana. E cada uma dessas dimensões é constituída por um conjunto de indicadores, construídos a partir de dados do censo demográfico do IBGE de 2010.

áreas onde se apresentam as piores condições urbanas. (RIBEIRO, 2016, p. 219).

Neste sentido, ao invés do acesso a produtos e serviços por meio de políticas sociais (salários indiretos) se dar como uma forma de correção das desigualdades ocasionadas pelo modelo capitalista brasileiro e seus condicionantes sócio-históricos, o que se observa é a acentuação da desigualdade, uma vez que o Estado direciona suas políticas públicas às áreas onde residem as frações mais remediadas da sociedade. Algo que também já vinha sendo apontado por Maricato (2003, p. 152), quando ela argumenta que

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

A conclusão obtida a partir dos dados e informações analisadas é que o Estado brasileiro, ao invés de atuar na redistribuição das riquezas em favor dos menos remediados (conforme idealmente preconizado e mesmo formalizado no plano jurídico-institucional), adota uma postura que favorece em grande medida a concentração da riqueza nas mãos de determinados grupos sociais e a acentuação da pobreza para um largo contingente populacional. Dessa forma, além da pobreza monetária, as frações menos remediadas da sociedade passam a sofrer privações de acesso a produtos e serviços básicos para sua sobrevivência e dignidade, conformando um processo cíclico que se retroalimenta e que resulta na criação e acentuação das desigualdades sociais e da pobreza.

Neste processo de agudização da pobreza e desigualdade, discute-se, inclusive, o empobrecimento do ponto de vista político das pessoas residentes nas áreas urbanas segregadas. Por motivos diversos e complexos, a representatividade e capacidade de mobilização política para a reversão das péssimas condições de vida as quais são submetidas as populações residentes nessas localidades torna-se prejudicada.

[...] coloca-se como importante desafio a compreensão dos mecanismos que operam no sentido de fazer com que os espaços que apresentam as melhores condições de bem-estar urbano são aqueles ocupados por grupos sociais que também apresentam as melhores condições sociais e vice-

versa. Vimos, porém, que a existência de segregação socioespacial contribui para que essa situação seja reproduzida, tendo em vista que as diferenças territoriais ao contribuir para ausências de interação entre grupos sociais distintos, levam a incapacidade da construção de identidades coletivas e reivindicação de direitos para o conjunto da coletividade. E quando isso acontece, a ação coletiva ocorre somente no sentido da reivindicação de recursos coletivos para o grupo de pertencimento, o que implica em disputas ou conflitos sociais em busca dos recursos coletivos urbanos. Como normalmente essas reivindicações são feitas para o poder público, este tende a beneficiar aqueles grupos sociais já providos das melhores condições urbanas, porque são também os que possuem maior poder de pressão frente ao aparelho do Estado e também porque a burocracia do aparelho de Estado é constituída pelos grupos sociais de posições sociais mais elevadas, o que contribui para um processo de causação circular da distribuição dos recursos públicos e, por conseguinte, para reprodução das desigualdades urbanas e desigualdades sociais. (RIBEIRO, 2016, p. 228).

Maricato (2003) também já apontava esta faceta da pobreza urbana nas metrópoles brasileiras. Tomando por base a obra do sociólogo Pedro Demo (2011), ela argumenta que muito além da pobreza refletida nos números e indicadores sociais, grande parte da população urbana brasileira é submetida à pobreza política, que é exatamente o impedimento de adquirir direitos a partir da participação dessas populações no processo decisório. Portanto, a pobreza transcende a limitação do ter, seja diretamente ou por meio de políticas públicas, passando ao impedimento do poder ter os direitos mínimos para uma sobrevivência digna e até mesmo à restrição de reivindicá-los.

Neste sentido, a análise da pobreza e da desigualdade no Brasil deve ir além dos números, precisando apreender uma realidade complexa que tem raízes na nossa formação sócio-histórica e que limita de maneira estruturante a realização da vivência humana de maneira plena para grandes contingentes da população, para pessoas a quem é limitado o acesso à cidadania. Dos aspectos da vida humana, seja individual ou no meio social, um que merece destaque e atenção é a moradia, sobretudo tratando-se do contexto urbano. É a partir dela que o indivíduo se estrutura para a busca da sua realização como ser humano e como cidadão. Neste sentido, Sarlet (2003, p. 15) argumenta que

Aliás, provavelmente é ao direito à moradia - bem mais do que ao direito de propriedade - que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar - numa tradução livre - que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa [...]. Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar sua intimidade e privacidade, enfim, certamente pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes, não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. [...] Não é por outra razão que o direito à moradia tem sido, também entre nós - e de

modo incensurável - incluído no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida.

Portanto, uma análise estruturante da questão social partindo do entendimento da situação da moradia é válida, pois é por meio desta que se abrem portas para a elucidação de vários aspectos da cidadania, além da possibilidade de acesso a diversos outros direitos de caráter humano, fundamental e social.

A moradia digna como direito encontra-se assentada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de acordo com a Assembleia Geral da ONU no art. 25: “[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. (UNITED NATIONS, 1948, p. 7, tradução nossa).

Além disso, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU também buscam assegurar o direito à habitação quando sustentam, na meta 11.1, que trata sobre *Cidades e Comunidades Sustentáveis*, que “[...] até 2030, [deve-se] garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL, [20--?]).

A CF/1988 no art. 6º afirma que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Tendo a moradia sido acrescida ao texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Mesmo sendo necessária a problematização em relação aos reais interesses de alguns pactos internacionais no âmbito do capitalismo globalizado, sobretudo quando se trata das imposições feitas pelos países capitalistas centrais às economias periféricas, é consenso que o acesso à moradia digna é um direito básico que deve ser assegurado, principalmente às populações pobres. No entanto, mesmo sendo direito constitucional e tendo previsibilidade assegurada no âmbito de tratados internacionais, o acesso à moradia digna no Brasil ainda não se efetiva amplamente, pois carrega as marcas da aguda desigualdade social que assola o país, realidade que pode ser analisada de maneira objetiva através de vários indicadores sociais, inclusive, alguns já apontados neste texto.

Atualmente, um dos indicadores mais aceitos e difundidos diz respeito ao déficit habitacional e a inadequação de moradias, ambos calculados pela FJP. O déficit habitacional reflete a necessidade quantitativa de provisão de moradia, ou seja, a demanda por novas unidades habitacionais. Já a inadequação habitacional reflete a necessidade de readequação de infraestrutura e serviços públicos básicos para a garantia da moradia digna e de uma qualidade de vida mínima às famílias do país.

Nesse sentido, a mais recente publicação da FJP (2021), aponta que no Brasil, no ano de 2019, era necessária a provisão de moradia para um universo de 5,876 milhões de famílias. Além do déficit habitacional, a FJP calcula que cerca de 14,257 milhões de domicílios urbanos apresentaram inadequação em, pelo menos, um tipo de serviço de infraestrutura; 11,246 milhões de domicílios urbanos sofrem de algum tipo de carência edilícia; e cerca de 3,557 milhões de domicílios urbanos sofrem de algum tipo de inadequação fundiária. Estes números refletem um quadro que está na origem das muitas consequências catastróficas observadas nas regiões mais pobres das cidades brasileiras, como alagamentos, desabamentos de moradias e uma diversidade de ocorrências que escancaram a gravidade do problema habitacional do país.

Dessa maneira, fica evidente a urgência de se garantir um mínimo de qualidade habitacional, de infraestrutura urbana e de serviços públicos essenciais à dignidade da vida humana para um grande contingente populacional, sobretudo aos segmentos mais empobrecidos dos trabalhadores. Isto nos impõe analisar o fenômeno da restrição do acesso à moradia digna enquanto uma totalidade social que possui determinações histórico-estruturais e, como tal, atinge de maneira acentuada os setores sociais mais pobres, com renda mensal inferior a 3 salários-mínimos, que respondem por 88% de todo o déficit habitacional e mais de 60% de toda a inadequação de moradia.

Soma-se ao que está apresentado a histórica insuficiência de intervenção do Estado nessa realidade social, seja através da implementação de ações estruturantes no campo econômico para a promoção de um mercado de trabalho mais dinâmico que propicie à classe trabalhadora melhores condições de sobrevivência e reprodução ou mesmo na promoção de políticas públicas que possam suprir a demanda por serviços sociais básicos. É com esse perfil insuficiente

e inadequado que as diversas políticas públicas de provisão de moradia têm sido formuladas, ou seja, as ações do Estado supostamente voltadas para dar resposta ao problema habitacional do País ao longo da história não equacionaram a questão, tendo em vista que o déficit apontado acima ainda é bastante significativo.

Considerar os números do déficit habitacional como ferramenta necessária para elucidar a dimensão do problema da moradia no Brasil é importante, porém feito de maneira isolada é algo que pode limitar a compreensão da complexidade do problema e, sobretudo, de suas origens e estruturas, direcionando sujeitos sociais à proposição de ações muitas vezes sem efetividade para a resolução do problema de moradia no Brasil. Prova disso é que, historicamente, sobretudo a partir da década de 1960, foram implementadas diversas políticas habitacionais que procuraram resolver a questão habitacional com o aumento do estoque de moradias, tratando o problema a partir de uma visão meramente numérica, como um desequilíbrio entre demanda e oferta de unidades habitacionais.

Como consequência, o que se observou foi a permanência de elevados índices de carência de moradias. Estes, mesmo melhorando de forma tímida depois de décadas, ainda continuam alarmantes. Prova disso é que Silva (1989, p. 46) aponta que “João Goulart admitia que, em 1963, o déficit habitacional no país já girava em torno de 5 milhões de unidades e que o problema de moradia já atingia em grande escala, também, à classe média”. Mesmo sendo necessária cautela quanto às especificidades estatísticas e analíticas de diferentes períodos históricos, é possível afirmar que, sem dúvida, caso a observação de João Goulart fosse feita hoje, quase seis décadas após a data da citação acima e depois de bilhões de reais investidos em política habitacional, ela continuaria verdadeira e ainda seria capaz de ser um retrato fidedigno da realidade da moradia nacional.

Nascimento e Braga (2009) discutem o quão problemático é o uso isolado do déficit habitacional para a análise da questão da moradia e afirma que a escolha de números frios por si já direciona para a adoção de ações que, historicamente, antes de serem solução para os da habitação brasileira, buscaram na realidade uma atuação do Estado no campo econômico, com o intuito de promover o crescimento e a melhoria do mercado de trabalho. Neste texto, as autoras buscam fundamentar uma crítica ao desenho do *Minha Casa, Minha Vida*, programa habitacional que se iniciava naquele momento. O destino se mostrou implacável, pois após entregar os

números mais significativos em termos de unidades construídas e os maiores investimentos públicos dentre todas as políticas de moradia implementadas na história do Brasil, o país viu seu déficit habitacional aumentar em termos absolutos, saindo de algo em torno de 5,1 milhões de domicílios em 2009 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012) para cerca de 5,9 milhões em 2019 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Isso como resultado da repetição pelo Minha Casa Minha vida de um padrão histórico, no qual os programas habitacionais não atacam os pilares do problema social e da moradia do Brasil.

Outra discussão que torna claro que os números do déficit habitacional não dão conta de elucidar as questões estruturais do problema de moradia no Brasil é a que se dá sobre o estoque de imóveis vazios nas cidades. O urbanista Edésio Fernandes, em entrevista à rede de jornalismo *BBC News* afirmou que em 2018 o país possuía cerca de 6 milhões de imóveis vazios, enquanto a demanda por unidades habitacionais para suprir o déficit de moradia era estimada em 6,9 milhões. (ODILLA; PASSARINHO; BARRUCHO, 2018). É preciso salientar que não há consenso quanto à veracidade da afirmativa que uma solução para a questão da moradia seria simplesmente promover o uso de imóveis vazios para fins habitacionais.

Por outro lado, o reconhecimento das desigualdades sociais expressas no grande contingente de imóveis urbanos que não exercem sua função social ao mesmo tempo em que no país existem milhões de famílias sem acesso à moradia digna por si já evidencia os processos de especulação imobiliária típicos dos centros urbanos, de forma que a promoção da habitação social nestes imóveis deveria ser algo integrado a outros elementos de uma política pública efetiva de garantia da moradia para a população mais empobrecida. É neste sentido que Bonduki (2018), fazendo uma análise do estoque de imóveis vazios na cidade de São Paulo, aponta para a necessidade de adoção de uma política integrada na qual o exercício da função social dos imóveis já existentes deve ser um elemento. Segundo o autor:

Em 2010, nos dez distritos centrais [de São Paulo], a taxa [de vacância de imóveis] ficou em 10,3%, ainda acima da média. O poder público precisa agir, notificando os proprietários a darem função social, cobrando IPTU progressivo e facilitando o retrofit. Devem-se reabilitar edifícios vazios, mas não é a ocupação de domicílios vagos que equacionará o déficit. O desafio exige política fundiária e habitacional, combatendo a especulação com terrenos ociosos e investindo em programas de produção de moradias adequados à realidade do país. (BONDUKI, 2018, p. 2).

As observações de Bonduki (2018), colocando a resolução da questão habitacional como fruto de um leque de ações estruturantes que carregam forte caráter redistributivo, apontam para a necessidade de se considerar os problemas na moradia não apenas a partir dos números do déficit habitacional. Neste sentido, a questão da moradia do país torna-se ainda mais complexa, pois se situa numa totalidade maior, relacionada à formação das cidades no contexto do capitalismo inserido em um quadro de especificidades e particularidades da formação sócio-histórica brasileira.

Outro importante ponto de debate quando se trata da questão da moradia e que não pode ser apreendido a partir da análise apenas dos números do déficit habitacional, diz respeito às dificuldades impostas à maior parte da população pobre por conta da segregação socioespacial das cidades, sobretudo nas metrópoles. Este fenômeno causa um distanciamento das famílias pobres das cidades brasileiras dos centros de oferta de trabalho e serviços públicos, resultando em limitações adicionais para acesso a um patamar digno de qualidade de vida. Isso se mostra como um problema ainda mais marcante quando é analisada a oferta do transporte público nas nossas cidades, aspecto fundamental da vivência urbana contemporânea.

Desse modo, Singer (1979, p. 27 *apud* GONDIM, 2020, p. 26) aponta que, ao tratar do acesso aos serviços urbanos, dispostos de forma desigual nas cidades, defende que “[...] o acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escasso forem os serviços em relação à demanda”. Prosseguindo, Gondim (2020, 26) aponta que:

Partindo da assertiva defendida pelo autor [refere-se a Singer (1979)], podemos observar que a negação ou o acesso fragmentado aos serviços públicos urbanos preenchem a dinâmica das cidades contemporâneas. Isso ocorre, sobremaneira, ao destacarmos a disputa pela apropriação do solo e a influência exercida pelos segmentos do capital imobiliário [...] que pressiona e usurpa as classes mais pobres e o Estado, em um perverso jogo de morte e vida de espaços construídos, em busca da lucratividade quase hegemônica.

As cidades brasileiras, com suas características geográficas baseadas na segregação socioespacial, com elevados índices de pobreza e com concentração da oferta de serviços públicos nas regiões de classe média e classe média alta, deveriam, para promover a dignidade às pessoas residentes das regiões mais pobres, ofertar ferramentas que efetivassem o direito à mobilidade urbana,

oferecendo alternativas de transporte acessíveis e de qualidade para sua população. Ao contrário, o que se efetiva é uma negligência histórica em relação ao transporte público e uma priorização do transporte rodoviário individual para as classes médias e altas, o que acarreta diversos problemas sociais, ambientais, econômicos e para o bem-estar a toda a sociedade, sobretudo, às pessoas mais pobres.

Silveira e Cocco (2013), analisando as contradições presentes no sistema de transporte público brasileiro, constatarem justamente uma dominação do modelo rodoviário individual em detrimento de transportes públicos mais eficientes do ponto de vista social e, mesmo no transporte público, a predominância do modelo rodoviário em detrimento de outras opções tidas como melhores, como o transporte sobre trilhos ou mesmo a mobilidade ativa quando tornada vantajosa pela infraestrutura e proximidade dos deslocamentos. Esse modelo de mobilidade urbana não se dá por acaso, pois, como argumentam os autores, é resultado de pressões políticas e econômicas de fortes *lobbies* ligados aos conglomerados empresariais que atuam, sobretudo, no âmbito local, mas tem reverberações que chegam ao nível nacional.

O resultado, como apresentado pelos autores, é que a principal alternativa de mobilidade nas cidades brasileiras com população acima de 60 mil habitantes atualmente é o deslocamento a pé, correspondendo a 38% do total dos deslocamentos realizados nesses locais. Esse dado seria positivo caso a realização de trajetos a pé fosse uma escolha da população, mas o que se tem na prática é o fato de que a motivação para isso se dá por necessidade, sendo que muitas famílias sequer detêm recursos para custear o preço das passagens no sistema público de transporte.

Numa dinâmica que se retroalimenta, o transporte público urbano escasso, de baixa qualidade e alvo de fortes *lobbies* de grupos econômicos leva à redução da demanda deste sistema por todas as classes sociais, acarretando a necessidade de aumento das tarifas e resultando, por fim, em mais restrições de acesso às famílias pobres, elas que são as principais dependentes dos modais públicos para circular nas cidades brasileiras.

Outro aspecto importantíssimo que deve ser abordado quando se trata dos problemas de moradia, da segregação socioespacial das cidades e das limitações de acesso a bens e serviços públicos e fundamentais para uma vida minimamente

digna é a segregação racial. São diversos os números que conseguem apreender o fato de que a população negra está mais submetida às mazelas da pobreza e suas derivações nas cidades brasileiras, o que pode ser captado a partir da análise demográfica dos espaços urbanos onde são concentradas as populações mais pobres e que são regiões mais carentes de intervenção estatal. Por exemplo, a fração da população residente em favelas e que se autodeclara negra corresponde a 72% (MEIRELLES; ATHAYDE, 2014), algo bastante superior à média total da população brasileira que é de 55,8%. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021a). Isso reforça que a construção da desigualdade e da pobreza no cenário urbano brasileiro carrega as marcas históricas do longo processo escravista e da manutenção dos valores sociopolíticos que se reiteram as desigualdades, os preconceitos e o racismo.

Outra constatação importante que denota a segregação racial das nossas cidades pode ser retirada do estudo do Observatório das Metrôpoles (2005 *apud* RIBEIRO, 2016) acerca do acesso da população urbana a serviços públicos, no qual se observa que os espaços públicos com melhores condições para promoção do bem-estar da população são concentrados justamente onde existe uma maior proporção de pessoas brancas. Segundo o estudo,

O tipo de relacionamento observado, portanto, entre a variável cor e o nível do bem-estar urbano é que há uma nítida correspondência dessas variáveis no sentido de que os espaços mais bem providos das condições urbanas de bem-estar são aqueles apropriados em sua maioria pelos grupos de pessoas de cor branca. Na medida em que os espaços passam a se caracterizar pela ausência de recursos coletivos urbanos, aumenta a proporção de pessoas de cor não-branca e, por conseguinte, se reduz a de pessoas de cor branca. A partir desta constatação podemos inferir que a cor da pele das pessoas pode ser utilizada como mecanismo de acesso aos recursos coletivos urbanos, o que demonstra que as desigualdades urbanas refletem também as desigualdades raciais ou, dito de outra forma, as desigualdades raciais são reproduzidas no acesso desigual aos recursos coletivos urbanos. (RIBEIRO, 2016, p. 216).

Poderiam ser elencadas diversas estatísticas que elucidam de maneira objetiva a pior condição das pessoas negras nas cidades brasileiras em relação às pessoas brancas. Isso pode ser constatado em dados de mercado de trabalho, de renda, de acesso a ensino, de segurança pública etc. Porém, o fundamental é apontar que a condição atual das cidades brasileiras é fruto de um processo de formação sócio-histórica carregada de condicionantes gerais do capitalismo moderno, mas também de condicionantes específicas que dizem respeito à sociedade brasileira. Portanto, as características atuais de pobreza e das

segregações de caráter social, geográfica e racial das nossas cidades não são meros frutos do acaso, mas fincam raízes nesse processo aspectos que devem ser levados em consideração quando da análise do espaço urbano nacional e dos problemas sociais a ele relacionados.

Além disso, as cidades brasileiras não são produtos acabados, mas são parte de um processo que continua em curso e que, por diversos motivos, têm reforçado as mesmas condicionantes que levaram aos inúmeros problemas sociais observados hoje no país. Portanto, a construção de políticas públicas efetivas que combatam as refrações da questão social nas cidades brasileiras só ocorrerá caso a análise estrutural da nossa condição se der além da realidade mais aparente, demandando que se aprofunde as discussões sobre as estruturas e condicionantes sócio-históricos que levaram à atual configuração da sociedade brasileira, do seu espaço urbano e dos problemas nele observados, sendo a questão da moradia uma das mais graves e urgente de soluções efetivas.

É fato, que a realidade mundial se encontra em processos contínuos e acelerados de transformação, e o Brasil também acompanha essa dinâmica, evidentemente que guardadas as devidas proporções, sobretudo, levando em conta as particularidades de sua inserção nestes processos. Assim, verifica-se que o país se *desloca* de uma perspectiva ancorada no modelo urbano-industrial buscando se inserir na lógica da sociedade da informação e do conhecimento tecnológico e computacional, esse processo vai colocar novas demandas e configurações ou reconfigurações ao espaço urbano delineando novos problemas que são sobrepostos a outros já conhecidos e até tematizados, porém nunca equacionados. (ASCHER, 2010).

2.2 As lutas e conquistas dos movimentos populares por moradia e reforma urbana no Brasil

A interpretação do espaço urbano moderno em uma perspectiva marxista tem seu início nas obras de Engels (2015) ainda século XIX. Porém, é na segunda metade do século XX que ela ganha elaboração e complexidade. No final da década de 1960, o filósofo francês Henri Lefèbvre, além de aperfeiçoar o diagnóstico feito por Engels colocando o modelo capitalista industrial na raiz dos problemas do

espaço urbano moderno, propõe uma filosofia para a superação da segregação social inerente à cidade capitalista, apontando para a construção de sociedades mais justas e democráticas, sobretudo em relação ao usufruto dos bens e serviços urbanos socialmente produzidos, reivindicando a sua distribuição da maneira mais igualitária entre toda a sociedade. Neste sentido, Lefèbvre cunha a ideia do *Direito à Cidade*.

Muito além de tratar de bens e serviços urbanos, a ideia do Direito à Cidade remete à democratização radical das cidades, fazendo com que seus rumos sejam determinados de maneira democrática, inclusiva e que reflitam de fato os anseios de uma maioria em todos os âmbitos do espaço urbano, inclusive na definição do emprego dos recursos e no processo de destruição e construção de suas estruturas físicas. Para Lefèbvre (2008), o *Direito à Cidade* é superior aos demais direitos humanos, ultrapassa a demanda por produtos e serviços urbanos de maneira setorial e deve ser fruto de uma revolução constante nos âmbitos econômico, político e cultural, revolução que permita a apropriação da produção do urbano por toda a sociedade, tornando a cidade uma obra (não mais um produto) e buscando o valor de uso das cidades, de forma a superar o seu valor de troca. Essa revolução, segundo o autor, é possível apenas através de uma práxis que carregue consigo um profundo envolvimento daqueles sujeitos que mais sofrem com o flagelo da urbanização capitalista, ou seja, a classe trabalhadora.

Seguindo a linha do pensamento de Lefèbvre (2008), David Harvey (2012) elucida de maneira detalhada como historicamente o crescimento e a readequação do espaço urbano serviram a objetivos fortemente contrários à ideia do Direito à Cidade, atuando como mecanismos de viabilização do reinvestimento dos excedentes de capitais de maneira a promover a tendência geral de valorização e acumulação capitalistas, porém com um padrão segregacionista e excludente que trouxe como uma das consequências a reprodução das desigualdades e da segregação social e territorial urbana.

Assim, na sociabilidade capitalista, o direito à vida urbana digna se torna objeto de lutas, pois o urbano é repleto de desigualdades expressas nas profundas diferenças entre as classes sociais. Corroborando com a premente necessidade de busca pelo *Direito à Cidade* identificada por Lefèbvre, David Harvey (2012, p. 74) procura conceituá-lo da seguinte forma:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Na formulação da concepção do *Direito à Cidade*, Lefèbvre (2008) destaca a necessidade de se colocar as ideias em prática, de se fazer efetivar a reforma urbana com seu potencial revolucionário de construção de uma nova sociedade que submeta a produção às necessidades sociais e que eleve o valor de uso da sua produção acima do valor de troca, inclusive se quando se trata propriedade da terra urbana. Para a efetivação desse horizonte utópico, é destacada a necessidade de que as classes populares tomem a dianteira de um processo revolucionário. Os trabalhadores urbanos, sendo os mais tolhidos do usufruto das melhores parcelas do desenvolvimento da técnica e da produção na sociedade capitalista industrial, são os únicos que conseguirão levar a cabo o projeto de uma sociedade renovada, em que todos possam desfrutar, da maneira mais igualitária possível, dos instrumentos de bem-estar socialmente produzidos.

Segundo Lefèbvre (2008, p. 140),

Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. ele tem, portanto, a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o humanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, apropriação, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material.

Neste sentido, Lefèbvre (2008) propõe a revolução a partir dos movimentos populares que reivindicam o Direito à Cidade, algo um tanto polêmico no debate marxista tradicional que pauta a luta social centrada nas estruturas de representação no âmbito do trabalho. Harvey (2012), concordando com a ideia de Lefèbvre (2008), argumenta que todas as grandes lutas sociais dos últimos tempos excederam o espaço do trabalho e, por isso, uma proposta revolucionária deve buscar a união dos diversos aspectos da vida dos trabalhadores, inclusive o seu local de moradia, de vivência e de lazer, ou seja: o espaço urbano. Além disso, o autor aponta que a própria estrutura do espaço urbano é socialmente produzida, portanto deve ser reivindicada por aqueles que nela investiram sua força de trabalho.

Por fim, Harvey argumenta que a luta por uma sociedade renovada a partir da ideia do Direito à Cidade tem o potencial de abarcar segmentos da sociedade que são submetidos a camadas adicionais de opressão que se somam à exploração de classe, como opressões de gênero, raça, etnia e religião etc. Algo apontado como difícil de acontecer quando se trata estritamente do âmbito do trabalho. Segundo Harvey (2014, p. 238)

Quando ampliamos a lente para melhor observar o meio social em que se dá a luta, altera-se a percepção da natureza do proletariado e de quais poderiam ser suas aspirações e estratégias operacionais. A composição de gênero da política de oposição parece muito diferente quando colocamos em cena relações fora do convencional do chão de fábrica (tanto locais de trabalho quanto os locais em que se vive). A dinâmica social do local de trabalho não é igual à do espaço de moradia. No segundo, as distinções baseadas em gênero, raça, etnia, religião e cultura costumam ser mais profundamente arraigadas no tecido social, enquanto as de reprodução social desempenham um papel mais relevante, até mesmo dominante, na conformação da subjetividade e da consciência política.

De fato, a leitura de processos políticos mais recentes deixa indícios de que existe a necessidade de uma inserção da ideia de Direito à Cidade nas lutas por um modelo de sociedade alternativo ao capitalismo ou mesmo por uma sociedade mais justa e igualitária quanto ao compartilhamento da produção social. Condições contemporâneas, como a dificuldade de organização dos trabalhadores trazida pelos processos de reestruturação capitalista que tem usado de inúmeras estratégias como a flexibilização e descentralização (que se efetivaram através de reformas no campo da organização dos processos de trabalho e também da produção em geral), além das reformas das leis trabalhistas e sindicais, compreendem medidas que tem acentuado o desemprego estrutural e o empobrecimento da classe trabalhadora.

Esse acirramento das contradições pode se constituir num elemento com o potencial de permitir que a classe trabalhadora reconheça a necessidade de inserção nas lutas contra as diferentes formas de opressão compreendendo que a luta social não se limita às relações de trabalho.

Os autores aqui citados (Lefèbvre e Harvey), apontam que uma alternativa viável para a construção de uma sociedade renovada se encontra na mobilização em torno da discussão dos espaços urbanos, suas mazelas e as maneiras de revertê-las, ou seja, uma discussão acerca do *Direito à Cidade*. Sintomático dessa necessidade urgente é que grande parte dos maiores movimentos populares de questionamento à ordem social nos últimos anos no mundo, sobretudo no Brasil,

foram pautados nas demandas por direitos de caráter intrinsecamente urbano. Em síntese, demandaram, de maneira direta ou indiretamente, o *Direito à Cidade*.

Neste sentido, Harvey (2014) elenca uma série de convulsões sociais com teor revolucionário que aconteceram recentemente e que tiveram suas raízes fincadas no ideário do *Direito à Cidade*. Na sua análise, são elencadas mobilizações urbanas ocorridas em países da periferia do capitalismo mundial, como as que ocorreram em diversos países da América Latina nos anos 2000 e mobilizações ocorridas em países centrais, como na Europa e nos Estados Unidos. Harvey (2014, p. 238) alega que,

Se a urbanização é tão crucial para a história da acumulação do capital, e se as forças do capital e seus inumeráveis aliados devem mobilizar-se sem descanso para revolucionar periodicamente a vida urbana, então uma luta de classes de algum tipo, não importa se explicitamente reconhecida como tal, está inevitavelmente envolvida.

Seguindo a filosofia do *Direito à Cidade*, no Brasil se estabeleceu na década de 1980 uma forte articulação de movimentos sociais de raízes urbanas formada por representações das populações pobres e dos trabalhadores. Pautando ideias nascidas a partir de propostas tecnicistas incorporadas às reformas de base do governo João Goulart na década de 1960, um movimento renovado surge e se fortalece no contexto da luta pela redemocratização no Brasil, congregando diversos movimentos sociais e entidades de representação, com destaque às comunidades eclesiais de base, aos movimentos de associações de bairros, ao movimento dos favelados e a entidades de representação de segmentos profissionais, marcadamente o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Depois de anos de consolidação teórica e de lutas destes movimentos, diversas foram as suas vitórias, sobretudo no plano institucional. Tanto que David Harvey, umas das vozes mais respeitadas a nível mundial quando se trata das reflexões acerca dos problemas urbanos, coloca os movimentos sociais brasileiros como vanguardistas, apresentando suas lutas e vitórias como exemplos a nível mundial da busca pelo *Direito à Cidade*. Segundo Harvey (2014, p. 13),

[...] Como aconteceu na última década, a ideia do direito à cidade passou por certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefèbvre que nós devemos voltar em busca de uma explicação (por mais importante que esse legado possa ser). O que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante. E, como grande dialético e crítico imanente da vida cotidiana urbana, certamente Lefèbvre estaria de acordo. O fato, por exemplo, de que a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990 tenha resultado em artigos na Constituição brasileira de 2001 que garantem o

direito à cidade tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização. [...] Quando todos os tipos de movimentos sociais reuniram-se no Fórum Social dos Estados Unidos, em Atlanta, e decidiram criar uma aliança do Direito à Cidade nacional com conexões ativas em cidades como Nova York e Los Angeles, em parte inspirada pelas conquistas dos movimentos sociais urbanos no Brasil, eles o fizeram com desconhecimento quase total do nome de Lefebvre.

Neste sentido, percebe-se a grande força dos movimentos sociais que se articularam na luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia no Brasil, sendo que o debate urbano e da habitação de interesse social do país não pode deixar de destacar a importância dos movimentos sociais populares como sujeitos essenciais na luta em favor das classes em condição de subalternidade, sobretudo dos seus segmentos mais empobrecidos. Como já apontado, o Brasil convive com inúmeras refrações da questão social advindas do modelo capitalista de produção e agravadas por características da sua formação sócio-histórica, tendo como resultado diversas mazelas sociais, dentre elas, a presença de cidades acentuadamente desiguais e segregadas, além de um profundo e persistente problema de falta de acesso à moradia digna para enormes contingentes populacionais.

Pois como bem analisa Maricato (2010, p. 5),

[...] problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo, o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população. Parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico, sem concurso de arquitetos e engenheiros para construção de seus bairros ou casas, sem financiamento para as obras que compõem uma gigantesca produção doméstica de espaço urbano que evidentemente resulta precário.

Desse modo, ainda na década de 1960, período no qual o país seguia sua marcha avassaladora de industrialização e urbanização, a luta por moradia digna já se colocava com maior intensidade nas mobilizações e discussões da sociedade, de maneira bastante vinculada ao ainda incipiente debate sobre a reforma urbana. Estas discussões ganham corpo e assumem caráter progressista, sendo capitaneadas sobretudo pelo segmento profissional dos arquitetos, por meio do IAB. Posteriormente, esta mobilização estaria na gênese de um movimento que articulou vários outros segmentos sociais em torno das pautas da reforma urbana, sobretudo aqueles vinculados aos interesses dos trabalhadores.

Com relativo apoio dos movimentos políticos detentores da representação estatal, as questões levantadas sobre a moradia e reforma urbana durante o

Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963 no Rio de Janeiro, passaram a compor o Projeto de Lei nº 87 de 1963 apresentado no Congresso Nacional. As medidas incorporaram as Reformas de Base propostas pelo então presidente João Goulart. Bonduki e Koury (2007, p. 7) discorre sobre algumas das principais propostas tiradas do Seminário realizado pelo IAB:

Entre as propostas do SHRU particular destaque foi dado no documento final à criação de uma nova estrutura institucional, com um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos a serem concentradas num Fundo Nacional de Habitação, a serem investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais. Para a efetivação desta proposta foi elaborado um anteprojeto de lei de reforma urbana, que propunha a criação de um Banco Nacional de Habitação, de um Plano Nacional de Habitação e também de um Plano Emergencial para as habitações "subnormais". Este anteprojeto de lei foi transformado no projeto de lei nº 87, de 1963, apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional, que propunha a formulação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH), reformulando a legislação relativa à Fundação da Casa Popular (FCP), e centralizando os recursos disponíveis para o setor. A atualidade destas propostas – que apenas no início do século XXI, depois de muita luta, estão começando a ser implementadas, mostra como o SHRU foi ousado na criação dos instrumentos técnicos e administrativos necessários para equacionar os problemas de moradia nos centros urbanos.

Porém, com o golpe deflagrado em 1964 e a instalação da Ditadura Militar, o país passa a vivenciar longo período de arbítrio, autoritarismo e violência de Estado, além do marcante conservadorismo nas políticas públicas. É neste contexto que ocorre o processo de esvaziamento das lutas sociais, sobretudo por conta do cerceamento das liberdades democráticas, fazendo com que a mobilização da sociedade civil em torno das propostas para a habitação e reforma urbana ficasse paralisada.

Ainda sob a vigência do regime ditatorial, mas com a conjuntura menos tensionada, durante a década de 1970 o debate sobre a reforma urbana é retomado, dessa vez tendo forte influência de entidades progressistas vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Em 1982, na 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, 1982), é divulgado um documento intitulado *Solo Urbano e Ação Social* onde a Instituição, após reflexões sobre a condição da moradia e do crescimento urbano vertiginoso e descontrolado que o país experimentava, conclui que,

[...] o direito natural à moradia tem primazia sobre a lei positiva que preside à apropriação do solo. Apenas um título jurídico sobre uma propriedade não pode ser um valor absoluto, acima das necessidades humanas de pessoas

que não têm onde instalar seu lar. (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1982, p. 9).

Nesse sentido, a entidade demonstra sua aderência à concepção da função social da propriedade urbana, uma das bases da reforma pautada historicamente pelos movimentos populares urbanos.

Na década de 1980, a luta pela moradia e pela reforma urbana no Brasil é impulsionada pelo fortalecimento da ação dos movimentos sociais populares que, através de uma grande e histórica articulação, conseguiram pautar a reabertura política e iniciar o processo de redemocratização no Brasil. Nesse contexto, indo além do perfil tecnocrático do movimento que articulou as propostas de reforma urbana na década de 1960, uniram-se aos setores progressistas da Igreja Católica diversos outros segmentos sociais, como entidades de representação profissional, intelectuais, acadêmicos, federações de associações de moradores e uma miríade de outros movimentos organizados unidos em torno do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana (MNRU). Como movimento genuinamente popular e organizado com objetivo principal de pautar uma reforma urbana com base no acúmulo teórico e de lutas das décadas anteriores, segundo Grazia (2003, p. 54),

[...] o Movimento elabora três princípios básicos para referenciar sua prática:

1. Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
2. Gestão Democrática da Cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
3. Função Social da Cidade e da Propriedade entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

É baseado na ideia do *Direito à Cidade* que, na constituinte nacional iniciada em 1985, o MNRU propõe a Emenda Popular nº 63 de 1987, que trata da Reforma Urbana. Como resultado de uma grande mobilização social através da qual são angariados cerca de 131 mil apoios, a proposta recebeu mais de quatro vezes o número mínimo de assinaturas requerido para a aceitação de uma emenda popular.

Mesmo com amplo apoio da sociedade, a Emenda enfrentou resistência na Assembleia Constituinte, sobretudo do *lobby* da indústria da construção civil e de movimentos políticos conservadores, articulados no nascente Centrão. Este embate de forças resultou em modificações na proposta original defendida pelo MNRU,

marcadamente com a imposição da condicionalidade da aplicação dos instrumentos constitucionais da reforma urbana a uma Lei Federal posterior, além da exigência da aprovação legislativa de um Plano Diretor Municipal prévio nas cidades com mais de 20 mil habitantes para a efetivação do preceito da função social da propriedade urbana.

Ainda que com modificações conflitantes com as pautas do MNRU, a Emenda Popular da Reforma Urbana foi aprovada por quase unanimidade e comemorada pelos movimentos sociais, passando a compor os artigos 182 e 183 da CF e mostrando a força da luta dos movimentos urbanos articulados em torno do MNRU. A incorporação da Reforma Urbana à Carta Magna brasileira foi vista como um grande avanço social, colocando o país na vanguarda mundial em termos de legislação urbana. Isso se torna ainda mais relevante se considerarmos a formação sócio-histórica do Brasil e o lugar ocupado pelo país na ordem capitalista mundial.

Após a promulgação da Constituição, o MNRU se converte no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), voltando seu foco de luta para a proposição de uma legislação urbana no Congresso Nacional que, como requerido na Constituição, era necessária para regulamentar o texto constitucional.

Já em 1989 estabelece-se um intenso debate em torno da regulamentação da Reforma Urbana, porém ele logo é arrefecido por conta da mudança na correlação de forças do Congresso Nacional após a redução do espaço da representação legislativa de correntes progressistas. Porém, em 1990, o Projeto de Lei nº 181 de 1989, nomeado *Estatuto das Cidades*, é rapidamente aprovado no Senado Federal. Passando a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 5.780 de 1990. Com o falecimento do seu autor, o Senador Pompeu de Sousa, o Estatuto das Cidades passou a sofrer forte oposição das corporações da indústria da construção civil e de segmentos conservadores do Congresso. Grazia (2003) relata a ocorrência de abaixo-assinados contra o Projeto, promovidos nacionalmente por grupos conservadores ligados à Igreja Católica.

A atuação dos movimentos conservadores contra o Estatuto das Cidades surte efeito, tanto que a sua apreciação é retardada, resultando em uma tramitação tortuosa no parlamento, sendo paralisada em diversas comissões do Congresso Nacional, refletindo uma estratégia deliberada para evitar sua aprovação. Soma-se à resistência encarada no Legislativo a falta de atuação do Executivo em favor da

proposta, sendo que o Governo Federal nada fez para que o Estatuto das Cidades tivesse sua aprovação efetivada. Sabendo da centralidade do poder executivo brasileiro na definição na agenda pública nacional, sem apoio do Governo, tem-se dimensão da dificuldade enfrentada pelo projeto

Nesse período, o FNRU assumiu uma estratégia pautada fortemente na atuação junto ao Congresso Nacional, exercendo pressão sobre os parlamentares para a aprovação do projeto e optando pela busca de consenso em torno das propostas do Estatuto das Cidades. Segundo Grazia (2003) é nessa fase que o Fórum inicia uma estratégia que privilegia a atuação em nível institucional, lançando mão da negociação com parlamentares contrários à aprovação do projeto e arrefecendo a mobilização popular que havia marcado sua estratégia de ação na década de 1980. Mesmo reconhecendo as contradições imbricadas nessa forma de atuação política, ela mostrou-se efetiva, sendo que em 2001 o Estatuto das Cidades foi aprovado no Congresso Nacional por unanimidade, figurando como uma nova vitória dos movimentos populares pela reforma urbana e pela moradia social. Uma vitória histórica que consolidou a legislação urbana brasileira como uma das mais avançadas do mundo.

Já em 2002, com a chegada ao comando do poder executivo de uma frente política de caráter popular apoiada pelos movimentos sociais, abre-se uma janela de oportunidades para que conquistas pudessem se dar além do plano institucional. Em 2003, no início do ciclo de gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), um dos marcos para a política urbana e de moradia popular foi a criação do Ministério das Cidades. O órgão surgiu como uma estrutura inovadora para o tratamento da questão urbana de maneira integrada e intersetorial, trazendo coesão e sinergia às políticas de infraestrutura urbana, mobilidade, habitação e sendo um importante locus de discussão sobre demandas históricas dos movimentos sociais. Tanto que no texto para a abertura da 5ª Conferência Nacional das Cidades consta que o Ministério das Cidades foi uma inovação não só a nível nacional, mas de toda a América Latina:

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) e para integrá-los levando em consideração a cidadania, a qualidade de vida e o direito à cidade. A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores

universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. (QUEM..., 2013, p. 15).

Após a aprovação do Estatuto das Cidades, a criação deste órgão é alçada a uma das mais importantes conquistas dos movimentos populares no campo das políticas urbanas do país, sendo que essa estrutura se encontrava pautada desde os debates sobre reforma urbana promovidos na década de 1960.

Para a gestão do novo ministério foi escolhido Olívio Dutra, histórico militante sindicalista do Partido dos Trabalhadores, um personagem com grande articulação com os movimentos por moradia e pela Reforma Urbana e que carregava uma bagagem de experiências pioneiras no sentido da ampliação da democracia participativa durante suas gestões à frente do governo do Rio Grande do Sul e da prefeitura de Porto Alegre, sobretudo com a inovação do orçamento participativo.

No período em que esteve à frente do Ministério das Cidades foram implementados importantes instrumentos institucionais que, mesmo não sendo blindados a críticas, simbolizaram uma ampliação do debate democrático sobre a política urbana, algo demandado historicamente pelos movimentos sociais e que figurava como um dos princípios balizadores do modelo de reforma urbana por eles pautado.

Dentre as medidas efetivadas por este Ministério destacam-se: as Conferências das Cidades, nas quais houve predominância significativa dos movimentos sociais e ampla mobilização nacional; a implementação de espaços institucionais de participação e controle social, como o Conselho das Cidades; e a busca pela descentralização do debate sobre a política urbana através de institucionalização de instâncias participativas nos níveis municipal e estadual.

Outra importante conquista deste período foi a histórica aprovação no Congresso Nacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (aprovado em 2005 como a Lei nº 11.124, de 16 de junho); do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do seu Conselho Gestor. Fruto de uma proposta de iniciativa popular que colheu mais de um milhão de assinaturas na década de 1990, a proposição foi encampada pelos movimentos de reforma urbana e de habitação popular, tendo tramitado no Congresso por cerca de 14 anos antes de sua aprovação.

Porém, a partir de 2005, com a mudança da direção no Ministério das Cidades, é iniciada uma progressiva inserção de correntes conservadoras no centro

das políticas urbana e de habitação de interesse social estatais brasileiras. O processo se inicia com a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades já em 2005. Fruto de um rearranjo político do Governo petista com o intuito de ampliar sua base parlamentar para sustentar o governo após o processo conhecido como Mensalão, a saída de Olívio representou um duro golpe nos movimentos sociais que até então participavam fortemente da formulação e da execução da política estatal. A partir de então, mesmo durante os governos de caráter progressista, com avanços reconhecidos no plano institucional e com consideráveis investimentos em políticas sociais (inclusive em habitação e urbanismo), as ações estatais no urbano e na habitação social passam a ser marcadas por profundas contradições, sofrendo contundentes críticas dos movimentos que historicamente se colocaram em defesa de uma política urbana e de moradia calcada no *Direito à Cidade* e que privilegiasse os trabalhadores em detrimento do capital, algo que não se efetivou. Ainda assim, o período foi marcado pela relativa permeabilidade do governo ao exercício de pressões por parte dos movimentos sociais, tanto que estes continuaram prestando apoio, sobretudo eleitoral, à frente política que governava o país.

Os processos sociais que se passaram neste período demonstram a complexidade das relações estabelecidas entre os movimentos urbanos (sobretudo aqueles em torno do FNRU) e o Estado. É notório na literatura uma discussão sobre a perda de efetividade das lutas, fruto da estratégia de institucionalização dos movimentos sociais. Gusso (2013) lança luz a esse debate a partir da análise das falas realizadas por diferentes sujeitos sociais representantes de movimentos e outras instituições que discutiam estratégias de ação durante o Encontro Nacional do FNRU realizado no ano de 2009. Nos relatos, percebe-se divergências nas falas, sendo que enquanto alguns sujeitos criticam o processo de institucionalização dos movimentos, outros defendem os resultados deste processo, inclusive alertando para a necessidade de se fazer uma defesa mais enfática dos espaços e instrumentos institucionais conquistados.

Analisando o que viria a acontecer no futuro, percebe-se a profundidade e complexidade do debate, sendo que, por um lado, mesmo no período de governo formado por uma frente popular, as políticas urbanas e de moradia social tiveram elementos bastante contraditórios. Mesmo tendo os principais investimentos estatais sido voltados para a valorização do capital (marcadamente por meio dos *Programas*

de *Aceleração de Crescimento* e da maior parte do *Minha Casa Minha Vida*, os movimentos populares se demonstraram menos aguerridos em relação a sua atuação histórica, o que levou muitos sujeitos a considerar que o apassivamento das mobilizações se deu pela profunda institucionalização pela qual passaram os movimentos populares, sobretudo aqueles em torno do FNRU.

Por outro lado, bastou que o poder executivo fosse tomado por uma frente política de caráter abertamente conservador para que os espaços institucionais de atuação historicamente conquistados fossem reduzidos e até extintos, o que indica que o nível de institucionalização não havia sido suficientemente profundo para garantir a sustentabilidade de um modelo de construção de políticas públicas mais participativo e permeável ao controle pelos diferentes atores sociais, sobretudo pelos representantes das classes populares.

A partir de 2016, com a destituição da presidente Dilma Rousseff, a hegemonia do comando político do país é dominada por uma linha de pensamento profundamente conservadora, o que impactou ainda mais fortemente as políticas urbanas e de habitação social, promovendo o acirramento das contradições que já se mostravam presentes. É este período que marca o início de severos retrocessos no campo da participação social, algo que atingiu fortemente as mobilizações dos movimentos sociais populares pela reforma urbana, inclusive por meio de ações e omissões que enfraqueceram os mecanismos e espaços institucionais de participação e controle social historicamente conquistados pelas lutas dos movimentos sociais populares. Esta fase de retrocessos será mais discutida com mais detalhes no decorrer do segundo capítulo deste texto.

O momento também marca o aprofundamento dos retrocessos nas políticas sociais brasileiras, quando são implementados severos cortes nos recursos estatais destinados à promoção de ações voltadas para as frações mais empobrecidas da sociedade, inclusive no campo da reforma urbana e da habitação social. Com isso, as ações estatais historicamente incipientes em termos quantitativos e qualitativos, além de terem sido permeadas por contradições, passam a sofrer revezes ainda mais agudos.

2.3 De Vargas ao Minha Casa Minha Vida: um histórico de contradições nas políticas públicas estatais de moradia social

O retrospecto das políticas públicas de habitação no Brasil revela uma trajetória tortuosa marcada por volumes de investimento muito menores do que o necessário, inclusive com períodos de quase abandono estatal em relação ao tema, além da constatação de ações que se demonstraram pouco efetivas para a solução do problema de moradia no país, sobretudo para as frações mais empobrecidas da sociedade.

Segundo Bonduki (1994), as primeiras experiências promovidas pelo poder público no campo da habitação social no Brasil datam dos primórdios do período republicano. Inicialmente foram projetos bastante tímidos e pontuais, demonstrando que os governos se furtavam a implementar ações que beneficiassem o grande contingente popular que necessitava de soluções públicas na área da moradia.

Porém, no decorrer do século XX, com a dinamização do processo de industrialização no Brasil, ocorre a intensificação da migração campo-cidade e a consequente expansão da população urbana, que em grande parte passa a viver sob condições precárias. Em face disto, os governos passaram a estruturar programas de maior vulto que buscavam, mesmo que de maneira ainda incipiente, soluções para a questão da moradia popular no Brasil.

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1930 - 1945), tem-se o início de um período de maiores intervenções estatais na sociedade. Em relação à questão da provisão habitacional, foram ampliadas as ações com vistas à sua promoção, sendo que no pacote de garantias sociais e direitos conquistado pelos trabalhadores, a ela foi dada considerável atenção.

Em 1937 são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), estatizando a previdência dos trabalhadores formais com o intuito de assegurar direitos sociais, inclusive o de moradia, aos seus associados. Além dos IAPs, no ano de 1942 é promulgada a Lei do Inquilinato, que, como intervenção direta do Estado no mercado imobiliário, congela os valores dos aluguéis no país. (MELLO; SOARES JUNIOR, 2018).

Segundo Bonduki (2008), como consequência desses rearranjos institucionais houve a gradual transferência da responsabilidade da construção da moradia

popular do setor privado para o governo, o que colocou o capital privado, antes empregado na construção de moradias, à disposição do processo de industrialização, base do modelo econômico desenvolvimentista da era getulista.

Por outro lado, ainda segundo o autor acima referido, com o arrefecimento da produção de unidades habitacionais pelo setor privado e com o congelamento dos valores dos aluguéis, houve um aumento no número de despejos que, associados à rápida ampliação do número de trabalhadores que passava a residir nas cidades, levou ao crescimento da autoconstrução em assentamentos precários e do mercado informal de moradia, sobretudo para aqueles trabalhadores que não tinham vínculo empregatício formal e, por consequência, não tinham acesso proteção social fornecida através dos IAPs, inclusive na seara da moradia.

Há de se destacar a tentativa de criação da Fundação Casa Popular (FCP) em 1946 durante o governo Gaspar Dutra como primeiro órgão estatal com objetivo exclusivo de promover a habitação popular para os segmentos mais empobrecidos da sociedade brasileira. A FCP atuou até 1964, ano de instauração da ditadura militar no Brasil. Porém, por depender unicamente de recursos oriundos do governo central e por conta de limitações devido ao contexto político, a FCP entregou números pouco relevantes no campo da habitação. (BONDUKI, 1994).

O arranjo institucional criado para as políticas de moradia popular, composto pelos IAPs e FCP, perdurou até o golpe militar de 1964. Estima-se que, mesmo com diversas controvérsias, a política habitacional da era getulista tenha conseguido entregar cerca de 140 mil unidades habitacionais, concentradas sobretudo nos segmentos da classe trabalhadora que possuía vínculo empregatício formal. (BONDUKI, 1994).

Com o golpe militar de 1964, a estrutura institucional dos IAPs e da FCP é dissolvida, dando lugar ao Banco Nacional da Habitação (BNH) e ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O BNH passou a ser o principal órgão executor da política habitacional no Brasil. O SFH, por sua parte, por meio das poupanças dos trabalhadores, buscava alimentar de recursos financeiros o BNH para a construção das moradias. Nesse período também houve um intenso esforço para a construção de um ideário que colocasse a casa própria como algo a ser alcançado, um objetivo de vida para os trabalhadores. Tanto que o parque edilício estatal do período

getulista, fruto dos IAPs e antes administrado pelo Estado, passa a ser comercializado para as famílias que neles residiam. (AZEVEDO, 1988).

Ao final da ditadura militar, o BNH, por conta da sua lógica de mercado e por consequência de acontecimentos exógenos ao Banco, não conseguiu consorciar seus interesses econômicos e os objetivos sociais da política habitacional, sendo incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF) no ano de 1986 durante o governo de José Sarney. Depois de 22 anos de atuação como principal instrumento da política habitacional, o BNH havia construído cerca de 4,5 milhões, porém apenas um terço delas direcionadas para famílias de baixa renda. (AZEVEDO, 1988).

Mesmo alvo de críticas relativas à pouca efetividade na entrega de moradias para trabalhadores mais pobres, a atuação do BNH é tida como um marco histórico de valorização das políticas públicas no campo da habitação, sobretudo pelos vultosos números de moradias produzidas e de recursos empregados.

Com a extinção do BNH no governo José Sarney, a política habitacional brasileira passa por um período de profunda desorganização e de queda abrupta nos investimentos. A princípio, as atribuições do Banco são passadas à CEF, são limitadas as fontes de recursos para a construção de moradia e a responsabilidade pelo planejamento da política de habitação passa a vagar pelas mãos de diversos órgãos do Governo Central. Como consequência, a política habitacional a nível federal fica praticamente paralisada, levando os entes subnacionais a implementar políticas próprias, sobretudo na consolidação dos assentamentos precários que haviam se multiplicado nas décadas anteriores, porém de maneira descoordenada e subfinanciada. Dessa forma, sem a capacidade de investimentos característica do período de preponderância do BNH e sem a coordenação a nível federal, o que se observa é uma forte retração de uma política que havia tomado progressiva relevância desde a década de 1930.

Na gestão de Fernando Collor, fortemente alinhada ao ideário neoliberal, o vácuo de participação do Governo Federal na implementação de uma política habitacional à altura das necessidades nacionais persistiu, sendo que até mesmo os tímidos números prometidos em termos de novas unidades habitacionais não foram entregues. Muitas construções, como relata Maricato (1998) não foram finalizadas e acabaram por compor a herança dramática herdada pelos governos seguintes no campo das políticas de moradia popular.

Cumpra dizer que mesmo diferentes governos tendo buscado formatar políticas e ações voltadas para equacionar a questão da moradia, elas se mostraram insuficientes face à magnitude da demanda existente, pois, como ressaltado anteriormente, o país vivenciou um acelerado processo de urbanização e um vertiginoso crescimento populacional no decorrer do Século XX, tendo isto escancarado as refrações da questão social nos meios rural e urbano, sendo a falta de acesso à moradia digna uma delas.

Além disso, fica evidente a correlação entre o desenho das políticas adotadas no campo da habitação e o cenário macroeconômico do país. No final da década de 1980 e na década 1990, as restrições para a implementação de políticas de moradia em maior escala ficam comprometidas pelos choques inflacionários sucessivos que marcaram o período, além do receituário de política econômica adotado no Brasil, marcado pela restrição do investimento público e pelas altas taxas de juros (algo que influencia fortemente no crédito para aquisição de imóveis).

Tanto que no período de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), mesmo com o avanço na retomada do financiamento habitacional por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Orçamento Geral da União (essencial para o financiamento de moradias nos estratos mais empobrecidos da população, mas apontado por Maricato (1998) como diminuto durante a gestão de FHC), o modelo econômico baseado no câmbio flutuante, metas de inflação perseguidas sobretudo com a variação das taxas de juros e com a perseguição de superávits primários, é gerado um quadro de limitação dos investimentos por parte do poder público e redução da atratividade do crédito para a aquisição de imóveis, fazendo com que no período não tenha sido significativas as políticas públicas de provisão de moradias no país. Porém, durante os governos de FHC se promove um modelo de política habitacional baseado no crédito concedido por órgãos federais para empresas privadas promoverem a construção de imóveis contando com a facilitação dos entes subnacionais, sobretudo dos municípios, por meio de flexibilização da legislação, construção da infraestrutura necessária, fornecimento de serviços públicos para as unidades construídas e mesmo com a concessão de terrenos. Mesmo não tendo sido marcante em termos numéricos, este modelo seria o embrião da principal política pública implementada nas gestões do Partido dos

Trabalhadores (PT) nos anos 2000 e uma das maiores da história do país, o Programa *Minha Casa, Minha Vida*.

Mesmo sendo necessário reconhecer os avanços do período FHC, é preciso visualizá-los com ressalvas, pois além de não se ter verificado um enfrentamento das questões estruturais que estão na base dos problemas da moradia, a questão foi pouco priorizada no período. Segundo Maricato (1998, p. 9)

Apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema. [...] Enfim, o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC.

Em 2003, já no governo Lula (PT), foram implementadas ações que marcaram a política urbana e de moradia social. Demandas históricas dos movimentos por moradia e reforma urbana foram atendidas em um período de expressiva evolução institucional e de investimentos neste campo¹¹.

Porém, de todas as ações implementadas no período, aquela de maior relevância em relação ao emprego de recursos e que foi uma das ações basilares da estratégia petista durante seus governos foi o programa Minha Casa Minha Vida. Criado por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2019, o maior programa na área da habitação urbana e rural da história do país foi pensado, sobretudo, como uma política anticíclica que pudesse contribuir com a manutenção do crescimento econômico no contexto da crise financeira internacional de 2008 ao mesmo tempo em que dava uma resposta às demandas pelo equacionamento dos problemas habitacionais do país. (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012).

Passados alguns anos de sua criação, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), segundo o Ministério da Economia, até o ano de 2020, já havia contratado cerca de 5,82 milhões de unidades habitacionais, mobilizando um montante de recursos na ordem de 465,7 bilhões de reais. (BRASIL, 2019). Desse total de recursos, os valores subsidiados pela União foram da ordem de 90,6 bilhões de reais, além de cerca de 3,9 bilhões direcionados para equalização das taxas de juros para aquisição de imóveis. Das moradias contratadas, cerca de 88% foram

¹¹ Marcos já abordados anteriormente, como a criação do Ministério das Cidades, a criação do SNHIS (aprovado em 2005 com a Lei nº 11.124) e do FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS, ambos fruto de uma iniciativa popular de proposta legislativa após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional. Além disso, foi criado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com estratégias para o combate aos problemas relativos à habitação no país até o ano de 2023.

destinadas para famílias com renda de até quatro mil reais (BRASIL, 2019), consolidando o MCMV como a maior ação da história do país no campo da habitação popular em termos quantitativos.

É importante destacar que o MCMV foi o primeiro programa na história da política habitacional brasileira a destinar vultosos recursos para famílias de baixa renda, onde se encontra a maior parte do déficit habitacional. Sendo este um mérito nada trivial, o Programa figura na história da política de moradia social como um dos mais expressivos já implementados, situado em um período onde o Executivo nacional era liderado por uma frente política consideravelmente permeável às demandas dos movimentos populares que historicamente pautaram os maiores avanços no campo da moradia social. Porém, os méritos do MCMV não evitaram que o Programa se tornasse um locus de contradições e sobretudo de disputas em torno dos recursos do Estado, incluindo interesses alheios àqueles relacionados à garantia do direito social à moradia digna às frações mais empobrecidas da sociedade. Por esses motivos, uma análise mais detida às forças políticas, atores e interesses envolvidos na formulação e implementação do MCMV pode ser elucidativa de uma situação histórica das políticas de habitação brasileiras.

Por mais que todo o arcabouço institucional, a formação de recursos humanos e a participação social relacionada à implementação de políticas públicas no campo da moradia popular tenham tido avanços expressivos, sobretudo a partir da promulgação do Estatuto das Cidades, o MCMV foi um programa que teve sua formulação passando ao largo do que foi previsto pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e pelo PlanHab, ambos formatados a partir de processos participativos e do acúmulo de debates sociais históricos.

Por sua vez, conseguimos revelar com forte segurança que o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social. [...] Por sua vez, conseguimos revelar com forte segurança que o MCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 46).

Importante salientar que mesmo na narrativa institucional do Governo de então, o MCMV era tratado claramente como um instrumento de ativação da economia, diminuindo sua importância para a questão habitacional. Analisando inclusive os grupos de interesse em torno do programa, vê-se que as forças políticas

que mais sustentaram sua criação eram ligadas aos interesses privados de setores empresariais da construção civil, algo emblemático e que reforça a inferência de que o programa relegou o histórico problema da falta de moradia digna para um plano inferior.

Portanto, o Programa é um exemplo marcante de contradições que pairam historicamente sobre as políticas públicas de moradia do Estado brasileiro. Marcante não pelo motivo de ter sido aquele onde as contradições se manifestaram de maneira mais latente (inclusive observando o histórico de atuação do Estado, o MCMV talvez tenha sido a única ação com significativa escala a beneficiar de fato os estratos mais empobrecidos da sociedade), mas por ele ter sido a maior política pública da história da habitação popular no Brasil e ter sido implementada por governos sustentadas por uma frente política de caráter popular.

Mesmo emblemática, a maior atenção ao plano econômico e a satisfação de interesses de grupos empresariais privados em detrimento do interesse público observados no MCMV, esta situação não aparece na história como exceção, mas como regra geral de atuação do Estado.

3 **CRISE DO CAPITALISMO:** das demandas por direito à cidade à ascensão do ultraconservadorismo no Brasil a partir das jornadas de junho de 2013.

A forma que o Estado brasileiro construiu políticas públicas nos últimos anos, mesmo guardando correlação íntima com os padrões já descritos anteriormente, sobretudo no que diz respeito à insuficiência histórica de proteção social, traz também peculiaridades que dizem respeito ao cenário atual e que precisam ser entendidas em sua profundidade para que seja possível realizar uma avaliação das ações governamentais.

Sabendo que a atuação do Estado se dá a partir de um contexto de dinâmicas sociais próprias de determinados períodos históricos, a tentativa de entender o quadro no qual as políticas sociais brasileiras se deram nos últimos anos, inclusive no caso da política urbana e de moradia social, é indispensável para compreender quais foram os sujeitos sociais e grupos políticos que influenciaram nos processos que resultaram na construção (ou destruição) destas políticas, sendo importante também para se determinar os reais interesses e ideias que guiam a implementação das ações estatais.

Para isso, partindo de uma análise estruturante, é imprescindível que se atente de maneira mais detalhada ao quadro histórico no qual se encontra a sociedade. Sob o capitalismo neoliberal globalizado em crise em nível mundial, o Brasil passa por uma situação ainda mais crítica devido às peculiaridades de sua formação sócio-histórica.

Na análise dos retrocessos econômicos, sociais e até mesmo civilizatórios que têm sido observados no país nos últimos anos, é possível situar um marco temporal de bastante relevância que elucida aspectos da crise brasileira: as manifestações de massa que aconteceram em junho de 2013. Inicialmente estas mobilizações giravam em torno de demandas pelo *Direito à Cidade*, porém tempos depois arrebataram o país e passaram a apresentar inúmeras pautas difusas, e uma rejeição geral a tudo que se identificava ao sistema político institucionalizado. Uma energia poucas vezes vista na história brasileira acabou sendo capturada de maneira mais exitosa por grupos da extrema direita. A partir disso, vários momentos marcantes se sucederam, influenciando os rumos da política brasileira, refletindo na dinâmica social de maneira mais ampla e, sobretudo, nas políticas públicas do país.

É importante salientar que junho de 2013 não é considerado aqui necessariamente um ponto de partida, um *marco zero* a partir do qual se sucederam os acontecimentos posteriores. Inclusive, é possível situar o período como reverberação de uma crise do capitalismo em nível mundial que teve sua expressão visível economicamente na crise do *subprime* que, iniciada nos Estados Unidos no ano de 2008, se alastrou por todo o mundo capitalista, inclusive sendo base de revoltas populares em diversos outros países nos anos subsequentes. Porém, junho de 2013 foi no Brasil o período de eclosão de ampla insatisfação social e a análise deste momento pode nos oferecer informações-chave para a compreensão da frenética sucessão de acontecimentos marcantes que vieram posteriormente.

Mesmo sendo ainda alvo de debates, inclusive com divergências em torno de suas causas e consequências, é consenso que junho de 2013 é fundamental para o entendimento do que se passa na atualidade no Brasil, incluindo a maneira como se porta o Estado como promotor de políticas públicas e até mesmo na forma que o país se coloca e influencia o cenário internacional. Definitivamente, junho de 2013 é um período que conformou a sociedade brasileira e merece especial atenção.

Na tentativa de trazer respostas a questionamentos sobre a realidade na qual se inserem as políticas públicas atuais, talvez aquilo que mais importa seja entender como um movimento baseado nas demandas por direitos sociais veio a estar na base da ascensão ao poder de grupos contrários às demandas que haviam sido postas; e como que um processo de afrontamento ao poder institucionalizado veio reforçar segmentos da sociedade que historicamente se valem do acúmulo e concentração do poder para enfrentar qualquer tentativa de alterações (mesmo que marginais) na ordem social em favor dos menos favorecidos.

3.1 A ascensão do bolsonarismo: uma análise tomando por base as Jornadas de Junho de 2013

O capitalismo, como previsto por Marx, é um sistema econômico inerentemente permeado por crises. A história tem provado essa tese, pois grandes instabilidades no sistema capitalista têm sido reiteradamente observadas com o passar das décadas, trazendo profundas mudanças sociais, econômicas e políticas.

A crise do *subprime* em 2008¹² pode ser enquadrada neste contexto, como um momento de instabilidade que, iniciado no sistema financeiro dos Estados Unidos, coração do capitalismo mundial, logo se espalhou ao redor do mundo por meio de uma estrutura econômica financeirizada e globalizada, atingindo os diversos países.

Após 2008, não tardou o início de demonstrações de insatisfação social em diversos países, mesmo no centro do capitalismo global, marcadas por protestos contra reflexos das desigualdades sociais e contra a baixa representação e identificação com a política institucional. Neste sentido, a década de 2010 é marcada por manifestações de massa como o *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos, a Primavera Árabe no Oriente Médio, os Indignados na Espanha e as Jornadas de Junho no Brasil. Sendo assim, estes movimentos apontam para uma tendência global de insatisfações com um modelo econômico calcado na desigualdade que tende à segregação de grandes parcelas da população e com modelos institucionais que levam à falta de representatividade e à opressão política violenta. (TEIXEIRA, 2018).

Mesmo sabendo que estes e outros movimentos, em um contexto de capitalismo neoliberal globalizado em crise, guardam entre si origens e motivações gerais ligadas à insatisfação de caráter econômico e político, para se compreender a fundo cada movimento, é preciso entender as especificidades das formações sociais nas quais eles se desenvolvem. Assim, é possível buscar explicações para distinções entre os movimentos, sobretudo no que tange às suas motivações e implicações. Tanto que Michael Löwy (2019), ao discutir a ascensão da extrema direita mundialmente (inclusive apontando a crise de 2008 como um dos fatores comuns que originam este processo), exemplifica características gerais e específicas de diversos países:

Em cada país esta extrema direita tem características próprias: em muitos países (Europa, Estados Unidos, Índia, Birmânia) o “inimigo” – isto é, o bode expiatório – são os muçulmanos e os imigrantes; em certos países muçulmanos são minorias religiosas (cristãos, judeus, yezhidis). Em alguns casos predomina o nacionalismo xenofóbico e o racismo, em outros o fundamentalismo religioso, ou então o ódio à esquerda, ao feminismo, aos homossexuais. [...] Apesar dessa diversidade há alguns traços comuns à maioria, senão a todos: o autoritarismo, o nacionalismo integral –

¹² Iniciada em 2007 com a crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos da América que causou o aumento da aversão global ao risco financeiro, a crise do subprime tomou contornos de bolha especulativa, muito em causa da oferta desenfreada de títulos e derivativos imobiliários sem lastro real, culminando na quebra de bancos, algo marcado pela derrocada do Lehman Brothers, um grande banco americano. Posteriormente a crise se alastrou, afetando as economias de todo o mundo capitalista. (BORÇA JUNIOR; TORRES FILHO, 2008).

“Deutschandüberalles” e suas variantes locais: “AmericaFirst”, “O Brasil acima de tudo”, etc. – a intolerância religiosa ou étnica (racista) contra o “Outro”, a violência policial/militar como única resposta aos problemas sociais e à criminalidade. (LÖWY, 2019, p. 1-2).

Desta forma, para entender o cenário atual como reverberação também das manifestações de massa ocorridas no Brasil em junho de 2013, tentar-se-á imprimir esforços para se compreender este movimento, situando-o numa tendência mundial de crise do capitalismo neoliberal, porém tentando elucidar as especificidades da sociedade brasileira, marcada pela limitação de acesso a direitos básicos e pela profunda desigualdade social em um país que se situa na periferia do capitalismo mundial.

Como dito anteriormente, as manifestações de junho de 2013, também chamadas de *Jornadas de Junho*, têm seu início com passeatas realizadas na cidade de São Paulo, tendo como demanda principal a garantia do *Direito à Cidade*, sobretudo pautada na discussão da mobilidade urbana pelo Movimento Passe Livre¹³. Em poucos dias, com cobertura midiática intensa e tendo como marca a violenta repressão policial, um ciclo de protestos tomou conta do Brasil, chegando no seu ápice a levar às ruas milhões de pessoas em mais de 380 cidades. (EM DIA..., 2013).

Desde a eclosão das Jornadas de Junho e com os acontecimentos subsequentes, importantes discussões sobre as origens e consequências do movimento têm sido travadas. Neste sentido, Perez (2021) analisou cerca de 134 produções acadêmicas que tratam sobre o tema, agrupando os principais argumentos acerca das origens e consequências das Jornadas. Neste sentido, as insatisfações que levaram as pessoas às ruas são apontadas com tendo três motivações principais: a economia, a representação política e a sociabilização pautada em mídias e redes sociais.

Se tratando dos argumentos de caráter econômico, predomina a associação à crise sistêmica do capitalismo neoliberal, com o aprofundamento do

¹³ O Movimento Passe Livre (MPL) é historicamente um dos protagonistas no debate da mobilidade urbana. Formalmente constituído em 2005, durante o Fórum Social Mundial, segundo se autodenomina “[...] é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada”. (MOVIMENTO..., [20--?]). Já Spina (2016, p. 55) aponta que “[...] o MPL nacional, portanto, é formado por uma confluência de performances vindas dos repertórios autonomistas e socialistas. Isto só foi possível devido às conexões com o ciclo de protestos globais, as adaptações e influências locais, as formas de confronto vivenciadas ou assistidas e através dos laços sociais compartilhados”.

descontentamento com a desigualdade, com a segregação e com a opressão que marcam o modelo. Ainda no campo econômico, é discutida a incapacidade do Estado em promover reformas estruturantes para privilegiar grandes contingentes populacionais mesmo com o aprofundamento da desigualdade social. Perez (2021) contra-argumenta alertando que a crise econômica aguda só eclodiu no Brasil após as Jornadas de Junho, sobretudo a partir de 2014, visto que em 2013 as estatísticas que refletiam a situação da economia e do mercado de trabalho foram tidas como relativamente positivas.

Porém, é importante lembrar que o desgaste do modelo econômico já era perceptível para alguns estudiosos antes de 2013, sobretudo na discussão sobre a precarização do trabalho. Nesta linha, o sociólogo Ruy Braga (2013) analisou os protestos de 2013 quando ainda em desenvolvimento, trazendo observações sobre a insatisfação social latente em relação ao modelo de desenvolvimento brasileiro inserido no contexto de crise internacional.

Além de verificarmos a fadiga do atual modelo de desenvolvimento apoiado sobre o consumo degradante de força de trabalho barata, em gerar empregos e distribuir renda, devemos levar em consideração o aprofundamento da crise econômica internacional, bem como suas implicações sobre o atual regime de acumulação brasileiro em termos de desaceleração do ritmo de crescimento econômico. Finalmente, percebemos a transformação de um estado mais ou menos latente de inquietação social que acompanhou o bom desempenho do PIB entre 2005 e 2010 em uma generalizada indignação popular que transbordou para as ruas nos últimos meses. (BRAGA, 2013, p. 53).

Seguindo com a análise de caráter econômico, o filósofo Marcos Nobre (2022) insere as jornadas de junho em um ciclo global de movimentos baseados na insatisfação popular com o capitalismo neoliberal. Além disso, corrobora com a incapacidade estrutural dos estados em promover respostas à altura das demandas sociais, algo que, por si, tem raízes no modelo neoliberal que coloca restrições à atuação estatal na efetivação dos direitos sociais.

Junho e o ciclo global a que pertence trouxeram clareza política ao significado do declínio do modelo neoliberal, após a crise econômica global iniciada em 2007-8. O ciclo de revoltas de 2011 a 2013 voltou-se para os Estados nacionais em busca de soluções. Ao se pedir mais Estado e não menos, vai-se na contramão também das lutas antiglobalização dos anos 1990 e início dos 2000, que buscavam soluções globais, e não mais soluções nacionais. Os Estados nacionais, pressionados a retomar o papel que um dia tiveram, encontram grandes dificuldades para responder às demandas. Ao menos nas condições fiscais e tributárias atuais. (NOBRE, 2022, p. 26).

Outro apontamento feito no trabalho de Perez (2021) diz respeito à representação política. É argumentado que um dos principais focos da insatisfação popular que originou as Jornadas de Junho foi a crise do sistema político brasileiro causada pelo sentimento de falta de representatividade de grande parcela da população na política, levando ao não atendimento das demandas da sociedade pela política institucional, ao mesmo tempo em que ela se torna fechada para a inclusão de novos sujeitos que pudessem representar de melhor forma a população. Em uma espécie de círculo vicioso, a política se afasta da população e se blinda de renovações que pudessem torná-la mais representativa. Com isso, acaba por não atender aos anseios populares, agudizando ainda mais o distanciamento. Neste sentido, Baquero e Vasconcelos (2013, p. 12) argumentam que

[...] A crise de representatividade dos partidos brasileiros entre outras fontes inclui o tipo de cultura política e a forma como os cidadãos constroem suas representações a respeito dessas instituições. Obviamente, não é só a cultura política que é a responsável pelos déficits de funcionamento dos partidos, mas, também, é fruto da forma como se estruturou o sistema político como um todo. Em primeiro lugar, identificamos a incapacidade dos partidos em processar os conflitos sociais, em proporcionar soluções às crescentes demandas da população, ou seja, em solucionar os problemas básicos de caráter material da sociedade (moradia, educação, transporte e segurança).

A expectativa criada com o processo de democratização entre os cidadãos era de que nessa nova etapa de construção do país, as funções do Estado se alterariam para melhor. Esperava-se que as organizações governamentais se orientariam para servir o público, dentro de uma nova proposta de construção de cidadania emancipatória; havia também a esperança de uma mobilidade social mais acentuada, e um redirecionamento dos partidos para um papel mais efetivo de expressão política dos cidadãos, o que não historicamente não se materializou.

Um terceiro aspecto apontado por Perez (2021) em sua pesquisa diz respeito ao fenômeno contemporâneo da sociabilidade centrada nas mídias digitais. A convocação e organização dos protestos, tendo sido realizada primordialmente por meio de redes sociais, deixou claras as implicações de um novo modelo de sociabilidade na mobilização política, algo que viria a aprofundar seu impacto nos anos subsequentes. Porém, como ferramentas para promover o relacionamento social, é importante ressaltar que o impacto das mídias e redes sociais deve ser analisado com cautela. Como apontado por Perez (2021), é problemático alçá-las a pilar estruturante das insatisfações sociais que levaram a população às ruas.

Outro apontamento feito por Perez (2021) é a tendência autoritária que marca a formação brasileira, gerando reflexos na sociabilidade e na política nacionais. Essa percepção não foi captada como uma recorrência na produção acadêmica analisada,

mas a autora atribui que é um aspecto importante de ser mencionado, sobretudo quando se direciona o olhar para a estruturação histórica da sociedade brasileira, pois esta tendência autoritária demonstrou-se marcante nos desdobramentos futuros das Jornadas. Nas palavras da autora:

Não encontramos trabalhos que tentem explicar as Jornadas por meio da cultura política autoritária na sociedade brasileira. Isso faz concluir que os argumentos tendem a ser externos aos cidadãos, mas também poderiam ser internos. Nesse sentido sugerimos explicações que considerem a possibilidade de perda de privilégios pela elite durante o governo petista, em especial no governo de Dilma Rousseff. (PEREZ, 2021, p. 10).

Isso é corroborado por um levantamento feito por Mendonça (2018). Por meio de entrevistas com sujeitos sociais que participaram das Jornadas de Junho, tentando captar suas percepções sobre o significado da democracia, o autor chega à seguinte conclusão:

Chama a atenção, entretanto, a pouca preocupação com regras e instituições que assegurem a democracia, incluindo-se aí a questão dos controles. A crítica veemente às instituições vigentes caminha para uma negação da própria institucionalidade da democracia e para um apagamento de suas múltiplas dimensões. É escassa a tematização de procedimentos e balizas institucionais, importantes para promover a participação entre iguais e a proteção de minorias. [...] Eles [indícios levantados nas entrevistas] apontam para uma baixa preocupação com regras e instituições democráticas e, sobretudo, com a existência de mecanismos de monitoramento a balizar o exercício do poder político. As falas são um sinal a corroborar a baixa legitimidade das instituições democráticas, indicando brechas e fragilidades da democracia brasileira. Brechas essas que parecem atravessar o tecido social, amarrando polos que se veem como inconciliáveis. (MENDONÇA, 2018, p.18-19).

É possível, inclusive, ampliar o entendimento da cultura autoritária como algo marcante da sociedade brasileira para se explicar a violenta repressão por parte do Estado e suas polícias às manifestações desde sempre, sendo algo recorrente nas mobilizações e protestos de movimentos sociais de trabalhadores, apontado inclusive como um dos fatores que atraíram maior adesão popular às Jornadas de Junho. Obviamente a argumentação proposta por Mendonça (2018) diz respeito ao autoritarismo impregnado na visão das pessoas sobre democracia, porém é importante explicitar como a cultura autoritária do país se encontra capilarizada na sociedade e nas suas instituições, algo que transbordou nas Jornadas de Junho, seja por meio de alguns grupos que passaram a participar das manifestações, seja pela atuação truculenta na repressão às manifestações pelo Estado.

Os aspectos captados por Perez (2021) obviamente não esgotam o leque de motivações que levaram a emergência de um fenômeno tão complexo como as

Jornadas de Junho, até mesmo porque este período ainda se encontra em discussão no meio acadêmico e em disputa no debate público. Porém, na minha compreensão, são aspectos essenciais para se desenvolver uma argumentação sobre as consequências das Jornadas e seus desdobramentos, inclusive sua profunda influência na conformação política que levou a extrema direita à hegemonia do poder nacional.

Além da insatisfação com o sistema econômico desigual e restritivo quanto à efetivação dos direitos sociais por meio das políticas públicas estatais, o quadro de instabilidade causado pelas manifestações mostrava que era grande o descontentamento quanto à política institucional, não somente em relação ao governo, naquele momento formado por uma frente política liderada pelo PT, mas em relação ao sistema político como um todo. É importante ressaltar, inclusive, que, pela amplitude e pulverização das pautas e pelos fatos que se desdobraram posteriormente, no período, provavelmente qualquer corrente ideológica que estivesse à frente do Governo poderia ser fortemente impactada pelos protestos, pois o alvo era o sistema político como um todo. Marcos Nobre (2022, p. 13-14) ressalta este aspecto quando diz que

[...] basta, por contraste — de maneira contrafactual, como se costuma dizer —, imaginar que efeitos teria tido Junho, de que maneira seria interpretado hoje, caso o PSDB tivesse vencido a eleição presidencial de 2010 e estivesse no poder federal em 2013. O ciclo de revoltas democráticas de 2011-3 aconteceu em ditaduras, em governos democráticos de direita e de esquerda, sob coalizões as mais variadas. E seus efeitos e resultados foram diferentes em cada lugar em razão disso. Pagando aqui tributo a Max Weber, parece mais do que razoável dizer que Junho teria acontecido no Brasil mesmo que não tivesse sido o PT, mas o PSDB o vencedor da eleição presidencial de 2010. Ainda que não possuísse os exatos mesmos desenvolvimentos, teria sido considerado, então, o maior ciclo de manifestações de esquerda da história do país.

A partir do forte teor questionador do movimento, ele foi visto por muitos como uma janela de oportunidade na qual a energia das manifestações poderia passar a influenciar o debate público na busca por soluções de fato estruturantes no campo da política e da atuação estatal. Porém, a instabilidade inerente à configuração dos protestos prenunciava um quadro nebuloso, a ponto de Ruy Braga (2013, p. 57), considerando o panorama de crise internacional, fazer o seguinte prognóstico:

Na realidade, se a desaceleração econômica associada à inexperiência organizativa dos manifestantes turvam antecipações mais precisas sobre o futuro, parece-me claro que as temporalidades da crise econômica internacional e da crise política nacional colocaram-se em concordância. O

país entrou no ritmo do sul da Europa e arrisco afirmar que viveremos ainda um bom tempo sob a sombra desse explosivo estado de inquietação social.

Com o decorrer dos protestos, foi percebida a ascensão cada vez maior de grupos identificados com a pauta da direita, algo dificilmente observado nos protestos de massa e nas manifestações de rua ocorridas desde a redemocratização. Além disso, a rejeição generalizada a partidos políticos e outras organizações sociais que historicamente pautavam manifestações no país, demonstravam não só a dificuldade de se dar concretude às pautas das manifestações, mas também o caráter antissistêmico e autoritário¹⁴ que o processo passou a apresentar.

A partir das Jornadas de Junho, novos grupos organizados digitalmente se sobressaíram na condução das convocações para manifestações de rua no país, sendo este período uma marca do nascimento de organizações como *Movimento Brasil Livre* (MBLP), *Vem Pra Rua* e *Revoltados Online* que passaram a ter grande influência no processo político nacional. (OLIVEIRA, 2021). Essas organizações posteriormente continuariam pautando debates nacionais como uma espécie de oposição que atuava fora da lógica tradicional do sistema político brasileiro, sobretudo nos meios digitais, capturando muitos seguidores e capitalizando essa adesão com a influência no debate político.

É importante abrir parênteses para apontar que movimentos políticos à esquerda também colheram frutos das Jornadas de Junho. Neste sentido, políticos, ativistas, militantes e até mesmo veículos de mídia independente progressistas ganham espaço no contexto das manifestações, como apontado por Marcos Nobre (2022, p. 11-12):

Acontece que o ciclo 2011-3 representa o marco de uma nova configuração da sociabilidade e, portanto, de novas configurações da política. Não enxergar isso é não entender onde nos encontramos. Mas esses diagnósticos também acabam por tentar apagar o enorme impulso que veio com Junho para a consolidação e a ampliação de lutas sociais as mais diversas na base da sociedade. Não só no Brasil, muitas novas ondas de protesto se formaram a partir do ciclo de revoltas de 2011 a 2013, focadas em objetivos mais específicos. É o caso de ciclos de mobilização de enorme amplitude e importância, como as primaveras feminista e secundarista, visíveis no Brasil nos anos de 2015 e 2016. São deixadas de lado novidades institucionais, como a entrada nos parlamentos de figuras que representam

¹⁴ Várias foram as evidências que apontavam para um elevado nível de autoritarismo das manifestações. Um simbolismo foi a proibição de bandeiras de movimentos sociais e partidos, sobretudo os de esquerda durante os protestos, algo imposto por grupos formados também por manifestantes. (BRITO; BREDI, 2013).

uma renovação da vida política, de que Marielle Franco se tornou o grande símbolo.

Ressaltar esse fato é importante para realçar que as Jornadas de Junho não foram necessariamente um movimento *de direita* ou contra o então governo liderado pelo PT, mas um movimento que nasce a partir de um questionamento sistêmico a um modelo político e econômico que limita o Estado na implementação de políticas públicas que atendam às demandas da população pela efetivação de direitos sociais. Porém, é inegável que a energia social do movimento foi capturada com maior sucesso pela direita e extrema direita, sendo elas as maiores beneficiárias do processo e do que se sucedeu depois dele. Em 2013, no desenrolar das Jornadas, Marilena Chauí (2013, p. 9) apontava o potencial antissistêmico das manifestações que poderia provocar a mudança do paradigma da política nacional, porém também alertava que “Justamente porque uma nova possibilidade política está aberta, algumas observações merecem ser feitas para que fiquemos alertas aos riscos de apropriação e destruição dessa possibilidade pela direita conservadora e reacionária”.

Marcos Nobre (2022), trata das organizações políticas da direita gestadas nas Jornadas de Junho em 2013 como uma oposição extrainstitucional ao sistema político. O fato de um partido de esquerda estar à frente do governo federal por mais de uma década, inclusive no período dos protestos, foi um dos motivos que levou o PT a ser tomado por parte da sociedade como maior representante deste sistema, mesmo quando a formação histórica e posições do partido demonstram que essa é uma suposição falseada. Além disso, ficou evidente que os movimentos da direita e extrema direita assimilaram mais rapidamente o novo modelo de sociabilidade pautado nas mídias digitais e redes sociais, conseguindo maior impacto e engajamento público, não só durante as Jornadas de Junho, mas também nos importantes processos políticos que se deram posteriormente.

Marcos Nobre (2022) avalia que 2013 foi o marco de esgotamento de uma lógica amplamente utilizada na política institucional brasileira desde a redemocratização, algo que está na base da insatisfação que eclodiu com as Jornadas. Segundo o filósofo, nesta lógica, os partidos e agremiações políticas aderem à base de qualquer governo, indiferentemente à agenda por ele proposta. O Governo, com isso, atinge sua *governabilidade* através de bases partidárias superdimensionadas, sendo elas proporcionalmente muito maiores do que a

representação social das pautas defendidas pelo grupo hegemônico no poder. Neste quadro, os partidos que aderem a este modelo passam a disputar o debate internamente à base governista, numa espécie de oposição interna que busca frear mudanças estruturantes que têm respaldo na sociedade ou que devem ser por ela debatidas. Portanto, esta lógica tem como finalidade não só bloquear mudanças, mas conter qualquer discussão franca e ampla sobre elas na arena pública.

Pelo fato de o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ser o principal expoente desta maneira de fazer política institucional, Marcos Nobre batiza esta lógica de *pemedebismo*. Segundo o autor, este fenômeno se fortalece na década de 1990, mas se inicia na política institucional na década de 1980, durante o processo da constituinte, através da organização do chamado Centrão. Na construção da nova Constituição, um grupo de congressistas conservadores se organizou para buscar frear o caráter progressista que o processo havia tomado. Em 13 de dezembro de 1987, em discurso do Senador Bezerra de Melo do PMDB do Ceará, fica clara a intenção de criação do Centrão:

Já não concordávamos com os rumos tomados pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. E para tanto formou-se o "Centrão", cuja missão dentro do Parlamento é salvar a nova Constituição das graves ameaças por que está passando, inclusive com o sério risco de tomar-se uma Carta Magna deturpada, posta a serviço dos grupos radicais, que já se revelam adversários da paz e da concórdia nacional.

O "Centrão" foi mobilizado com o nobre propósito de preservar os sentimentos de liberdade e convivência pacífica entre as classes obreiras e patronais, reconhecidos os seus direitos, resguardando o espírito da livre iniciativa, tanto quanto deseja e a que aspira a consciência nacional.

O movimento do "Centrão" insurgiu-se, por isso mesmo, contra as manifestações obstinadas da Comissão de Sistematização, através do seu modelo exótico e estapafúrdio da estatização, sufocando da forma mais totalitária a iniciativa privada, ferindo sobretudo as nossas tradições de trabalho livre, com os grilhões de um esquerdismo odioso e enfermo. (BRASIL, 1987, p. 5925).

Segundo a lógica proposta por Nobre (2022), o *pemedebismo* seria uma deturpação da ideia de presidencialismo de coalizão defendida por Abranches (1988), quando analisava a formação institucional da Nova República. Para Abranches, a sociedade brasileira, significativamente plural e heterogênea, justificaria um sistema partidário relativamente fragmentado, de forma a permitir a representação e participação institucional da diversidade de interesses e valores permeados na sociedade brasileira. Porém, na ausência de mecanismos formais de mediação institucional de conflitos agudos entre os poderes legislativo e executivo

no exercício do governo, para atingir um nível viável de estabilidade, o Poder Executivo necessitaria da formação de coalizões amplas no Congresso Nacional através dos mecanismos de convencimento disponíveis, no que é chamado de presidencialismo de coalizão. Nas palavras de Abranches (1988, p. 21-22),

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão" [...] Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um "presidencialismo imperial", baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo "mitigado" pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão.

Portanto, percebe-se que Abranches (1988), não atribui ao conceito do presidencialismo de coalizão um valor necessariamente negativo. Na verdade, por meio da comparação do modelo institucional brasileiro com os de outras democracias mundo afora, o autor aponta que ele seria relativamente adequado para as especificidades nacionais. O conceito de presidencialismo de coalizão passou a ser amplamente empregado desde 1988 no meio acadêmico, jornalístico e até político como categoria descritiva do modelo institucional brasileiro. Para Marcos Nobre (2022), por outro lado, o conceito foi deturpado por parte da política institucional, resultando na lógica do pemedebismo, cuja consequência é o bloqueio aos debates e conflitos que permeiam uma sociedade desigual e heterogênea como a brasileira, bloqueio este que se dá dentro da própria base de apoio institucional aos governos.

Trata-se de uma maneira de operar que procura amortecer, suspender e mesmo travar os conflitos em lugar de elaborá-los abertamente em uma disputa democrática que envolva toda a sociedade. Ao jogar os problemas para debaixo do tapete das supercoalizões, o encaminhamento dos problemas também se dá embaixo do tapete. Isso não significa que conflitos abertos não ocorram e não tenham ocorrido. Significa que se procurou evitá-los ao máximo, que conflitos abertos só eclodiram quando não foi possível equacioná-los sob o tapete da supercoalizão. Junho de 2013 demonstrou como esse arranjo é pouco permeável a mudanças profundas na base da sociedade, onde os conflitos se agudizaram sem a devida correspondência no sistema político. A pluralização e novas polarizações na base da sociedade não encontraram correspondência efetiva no sistema político. (NOBRE, 2022, p. 44).

Neste sentido, os debates latentes na sociedade não encontram ressonância no sistema político, levando à insatisfação popular e ao sentimento de falta de

representatividade. Desta forma, as Jornadas de Junho representam importante marco da crise geral de representatividade, sendo que as respostas da política institucional, além de não trazer soluções efetivas às insatisfações da população, fez com que essa crise fosse aprofundada, fortalecendo a oposição extra institucional que se organizava como força política e eleitoral de grande relevância na sociedade. Na época, o Governo Federal e os governos subnacionais buscaram firmar acordos entre si para promover respostas paliativas (CHAGAS, 2013), porém pouco foi feito de estruturante para responder aos anseios da população.

Na realidade, política institucional permaneceu encastelada, reforçando suas práticas tradicionais, enquanto a população demandava mudanças contundentes. Para aprofundar o descontentamento da sociedade, no ano de 2014 surge a Operação Lava Jato que atinge frontalmente o sistema político e as instituições. Empregando métodos de comunicação e desfrutando de amplo apoio midiático, a Lava Jato passa a inundar manchetes e noticiários com operações cinematográficas que reforçaram o imaginário nacional de corrupção generalizada. É importante ressaltar que a midiaticização de casos de corrupção marcava o noticiário desde 2012, com a inédita cobertura do julgamento do chamado *escândalo do Mensalão*, o que, inclusive, levou a defesa do combate à corrupção a ser uma das principais pautas levantadas já nas Jornadas de Junho.

No Brasil, isso ficou muito claro na resistência do sistema político a Junho, por exemplo. Não arredaram pé, não se reformaram, fizeram o mínimo de alterações na legislação eleitoral — como a aprovação da proibição de coligações em eleições proporcionais e de uma cláusula de barreira crescente a cada eleição até 2030. Contaram que a sociedade não teria mecanismos para contorná-los em suas posições de controle e de poder. O resultado foi a eleição de Bolsonaro em 2018. Mas nem mesmo esse cataclismo alterou sua atitude de absoluto fechamento à sociedade e de manutenção de seu modo tradicional de operar. (NOBRE, 2022, p. 27-28).

Para Marcos Nobre (2022), após as Jornadas de Junho, a Operação Lava Jato iria servir para consolidar os movimentos organizados durante as manifestações. Surgida em 2014, a Operação viria a se tornar um fator aglutinador da oposição extra institucional organizada a partir dos Jornadas. Além disso, a Lava Jato viria a emparedar o sistema político, inviabilizando qualquer tentativa de saída da crise que ele pudesse buscar para conservar sua forma tradicional de conduzir a política institucional¹⁵.

¹⁵ É importante ressaltar que a atuação da Operação Lava Jato desde o seu início foi questionada quanto a seus métodos e seus objetivos políticos, algo que foi reforçado anos mais tarde, quando

Neste sentido, a sociedade passa a considerar essa oposição extra institucional, agora amalgamada no apoio à Lava Jato, como um movimento com identidade política própria, o *Lavajatismo*. Para Nobre (2022), a destituição de Dilma Rousseff em 2016 tem como motivação principal a tentativa da classe política e do pemedebismo se salvarem deste movimento, ao mesmo tempo em que se alinham estrategicamente a ele, no objetivo imediato de destituir a presidente reeleita. Dessa forma, busca-se um acordo entre a direita, os partidos fisiológicos (ambos já acuados pela operação Lava Jato) e o mercado financeiro pelo prosseguimento do processo de impeachment e a sustentação de Michel Temer (PMDB) no poder. A essa altura, a crise econômica que havia se instalado no país e a brusca reversão da política econômica e social que havia se sagrado vitoriosa no debate público das eleições de 2014, contribuíram sobremaneira para o aumento do apoio popular à destituição da presente, além do efeito deletério das ações da Operação Lava Jato na imagem do então governo.

Passado o processo de impeachment, Michel Temer, do PMDB, assume o governo com o apoio de agentes do mercado, tentando ao mesmo tempo conter a Operação Lava Jato e impor uma pauta de austeridade fiscal e liberalização da economia, agendas defendidas pelo empresariado, sobretudo do setor financeiro. A Operação Lava Jato, por outro lado, com grande apoio popular e da mídia tradicional, continuou avançando, chegando a investigar por diversas vezes o próprio Michel Temer, que inclusive viria a ser preso logo após deixar a presidência no início do ano de 2019. Soma-se a isso a ampla impopularidade do Governo que, a despeito do apoio da classe política no Congresso Nacional, batia recordes históricos de rejeição nas pesquisas de opinião. Este paradoxo entre farto apoio institucional e baixa aprovação popular reforça a tese de que a ótica pemedebista de construção da política institucional faz com que os governos se blindem do debate público que se dá na sociedade, sendo que Michel Temer foi talvez o representante mais legítimo deste modelo desde a redemocratização.

Desta maneira, as eleições presidenciais de 2018 acontecem em meio à tendência de que candidaturas identificadas com o sentimento antissistêmico

protagonistas das chamadas Forças-tarefa e juízes foram considerados parciais pelo STF, com base em revelações de atos ilegalmente praticados. A discussão sobre a Operação não será aprofundada neste texto, pois a proposta é ater-se à tese de que ela conseguiu amalgamar um movimento extra institucional com amplo apoio popular em oposição à ordem política institucional, ao mesmo tempo em que inviabilizou eventuais tentativas de saída para o sistema político brasileiro.

poderiam angariar forte apoio popular. Foi neste quadro que despontou o então deputado federal Jair Messias Bolsonaro nos meios mais radicalizados da direita e nos segmentos ligados à segurança pública. Mesmo tendo sido deputado federal por 27 anos consecutivos com produtividade parlamentar pífia (BASTIAN, 2018); mesmo tendo atuado para colocar grande parte de sua família na política, inclusive sendo ela envolvida em diversos casos com indícios de corrupção (BREIER, 2018); mesmo tendo sua atuação política voltada somente a interesses corporativos de segmentos do exército; o ex-militar, sem identificação ideológica ou partidária, punido no Exército por insubordinação e defensor de torturadores da ditadura militar conseguiu arregimentar o sentimento antissistêmico. (VICTOR, 2022).

Por motivos diversos, a identificação de Jair Bolsonaro com a oposição extrainstitucional que evoluiu a partir dos acontecimentos de 2013 pode soar como um contrassenso. Porém, é de se considerar que Bolsonaro em 2018 já havia arregimentado o apoio de grupos sociais radicalizados de militares e agentes de segurança, sobretudo no meio virtual, parte dos quais compunham de forma ativa as novas frentes da política que haviam se formado a partir de 2013. Além disso, com uma estratégia digital muito efetiva, Bolsonaro conseguiu, de forma inédita, impulsionar sua campanha eleitoral por meio das redes sociais, mudando o paradigma do processo eleitoral e cooptando os novos grupos de mobilização de direita que haviam se consolidado a partir das Jornadas de Junho e do processo de impeachment de Dilma Rousseff, em grande parte em torno das pautas identificadas com a extrema direita.

Vale ressaltar que outros fatores foram essenciais para a eleição de Bolsonaro, sobretudo a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (do PT), que esteve sempre à frente nas pesquisas de intenção de voto mesmo às vésperas da eleição de 2018¹⁶. Além disso, o atentado à faca durante a campanha sofrido por Bolsonaro foi essencial para a manutenção do crescimento da sua candidatura, evento que foi extremamente explorado midiaticamente e que levou à superexposição do candidato nas mídias digitais e tradicional, corroborando sua narrativa de candidato antissistema e de imagem messiânica. Mesmo sabendo do impacto significativo e até mesmo decisivo destes acontecimentos no desenrolar das

¹⁶ A retirada forçada da candidatura de Lula envolveu um imbricado e complexo arranjo de acontecimentos que vão desde a operação Lava Jato e decisões do STF que, na época, sofreu ameaças do alto comando do Exército por meio de redes sociais.

eleições de 2018, este texto buscará se ater à identificação dos grupos sociais que levaram Bolsonaro ao poder.

Em um movimento de adesão de novos sujeitos sociais com forte impacto eleitoral, Bolsonaro obteve êxito em atrair para si o apoio dos altos escalões dos segmentos militares, das cúpulas de grande parte das igrejas evangélicas de corrente neopentecostal, da elite de partidos políticos fisiológicos e de direita, da elite do agronegócio e do mercado financeiro¹⁷. Essas *elites* identificadas com segmentos sociais conservadores, não tinham, *a priori*, Bolsonaro como seu candidato, tanto que outros nomes identificados ao campo conservador inicialmente conseguiram maior apoio político formal.

Porém, percebendo a inviabilidade das demais candidaturas e por afinidade ao projeto de Bolsonaro, expressivos grupos sociais acabaram se amalgamando à base eleitoral de Bolsonaro, que já demonstrava ter conseguido representar o papel de figura antissistêmica, arregimentando o apoio do movimento político de direita iniciado nas Jornadas de Junho e consolidado nos anos seguintes.

A adesão destes segmentos ao projeto de Bolsonaro foi fator essencial para a sua vitória. Além deste aspecto, o domínio da campanha em formato digital foi outro determinante. Alves dos Santos (2019), analisou o desenvolvimento da política no meio digital entre 2013 e 2018 através da análise de milhões de publicações no Facebook à luz da deterioração das instituições democráticas do país e da corrosão da credibilidade da imprensa tradicional brasileira. Como conclusões, apresentou que houve uma agudização da polarização nas redes sociais, algo que se manifesta na pouca conexão entre diferentes visões de mundo dos grupos políticos, além da radicalização das posições políticas, sendo um fenômeno mais acentuado no espectro ideológico da extrema direita; também foi apontado o que o autor chamou de *desarranjo de visibilidade*, causado pelo declínio da imprensa e das mídias tradicionais, dando espaço não só para ascensão das redes sociais como fontes de informação, mas também para mídias fortemente tendenciosas e partidarizadas que defendem, em sua maioria, ideias e discursos da extrema direita; por fim, foi captada a desordem informacional, fruto da difusão de narrativas e

¹⁷ Como o caso do ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, àquela altura no PSDB, que angariou o maior arco de alianças formais de partidos políticos, o que o logrou à sua candidatura o maior leque de recursos tradicionais de campanha, como acesso privilegiado a fundos públicos de financiamento eleitoral e maior tempo de propaganda eleitoral em rádio e televisão. (FAGUNDES, 2018).

notícias falsas pelos segmentos de extrema direita, além da promoção de perseguição e ridicularização de adversários políticos, aspectos que foram amplamente utilizados desde 2018 nos processos eleitorais.

Neste sentido, a conjunção do apoio de grupos sociais expressivos à candidatura de Jair Bolsonaro, aliado a uma nova sociabilidade digital habilmente dominada pela extrema-direita brasileira foram fatores determinantes para a vitória eleitoral de 2018 que levou o bolsonarismo ao poder. É importante ressaltar que a explicação deste processo não se limita a estes fatores, porém eles são de grande relevância para o entendimento do processo.

Dessa forma, percebe-se que essa conjunção de fatores não se deu ao acaso, mas é fruto de um processo que tem como momento marcante as Jornadas de Junho de 2013 e que se articula com raízes mais profundas do processo sócio-histórico brasileiro (sobretudo no período pós-redemocratização) e a inserção mundial do país como economia periférica do capitalismo neoliberal e globalizado. A ideia central é que aquilo que tratamos hoje como bolsonarismo é fruto da cooptação de insatisfações acerca do cenário político, econômico e social brasileiros e com a conformação da cultura política nacional, sobretudo no período pós-redemocratização.

Pautado em traços constitutivos da sociedade brasileira, como o autoritarismo e violência e a rigidez da ordem social a mudanças direcionadas à efetivação de direitos básicos a grupos historicamente subalternos, o bolsonarismo, em um movimento complexo e contraditório, usando de maneira eficiente as novas redes sociais e mídias digitais, consegue capturar o sentimento antissistêmico da sociedade, que demandava mudanças profundas em junho de 2013 para trazer novamente à hegemonia do poder grupos conservadores (inclusive extremistas e reacionários) ligados aos segmentos historicamente resistentes a quaisquer mudanças na ordem social do país.

3.2 O desmonte institucional do Estado e da proteção social brasileira

Como tem sido discutido no decorrer deste texto, não é recente a carência de políticas públicas que busquem combater de maneira efetiva as reverberações da questão social no Brasil, sendo este um aspecto fundante das mazelas sociais e

econômicas que se manifestam no país. Quando se trata de políticas urbanas e de moradia social, esta tendência de carência se manifesta de maneira ainda mais marcante.

Behring, Cislighi e Souza (2020) apontam que o Brasil, desde o início da redemocratização, vem passando por um ajuste fiscal permanente que aprofunda a dilapidação dos preceitos e instrumentos da CF de 1988. Mesmo nos governos formados por frentes políticas cuja hegemonia era exercida por grupos progressistas, identificados com a defesa dos direitos dos mais pobres, não houve uma interrupção desta lógica, de forma que a ideologia neoliberal permanece hegemônica e ditando os limites do debate público e da atuação estatal. Neste sentido, a cada crise do capitalismo neoliberal, como antídoto são implementadas ações baseadas no aprofundamento dos princípios deste modelo, pautadas na restrição do investimento público no campo econômico e, sobretudo, social.

Mesmo que a ausência de políticas públicas efetivas de proteção social seja algo marcante na história do Estado brasileiro, nos últimos anos o país tem passado por um aprofundamento deste quadro, fruto do alinhamento da crise econômica e social com a hegemonia de uma visão que busca restringir a intervenção estatal no contexto social sob a alegação da necessidade de combinação de austeridade fiscal e liberalização da economia. O movimento tem limitado a intervenção dos diferentes governos que, mesmo quando com pretensões legítimas de ampliação dos investimentos sociais, acabam enfrentando muitas barreiras para efetivarem ações que respondam às demandas de grandes contingentes populacionais. O quadro é marcante, sobretudo no campo da habitação e da garantia do *Direito à Cidade*, pois políticas públicas nessas áreas são historicamente deficitárias (resultando em um grande passivo de demandas a serem respondidas), uma vez que demandam elevados investimentos e recursos em grande monta para serem materializadas, além de estarem sob intensa disputa entre diferentes sujeitos sociais, cada um com seus interesses diversos em torno das políticas públicas.

Não bastasse a hegemonia de uma das ideias que pregam a necessidade de contenção de investimentos estatais, nos últimos anos tem avançado no Brasil uma visão conservadora sobre as políticas sociais. Partindo-se de pressupostos moralistas que consideram a pobreza como uma questão de responsabilidade individual, intensificam-se também processos direcionados para a criminalização dos

pobres. Além disso, tem sido observada uma tendência de acentuação da redução dos gastos públicos, em particular, nos dois últimos governos (Temer e Bolsonaro), o que resultou em ações estatais muito limitadas para garantir o acesso aos direitos fundamentais às frações mais empobrecidas da sociedade, algo que deveria ser assegurado conforme as obrigações constitucionais do Estado.

Além de tudo, no período compreendido entre a derrubada de Dilma Rousseff (2016) e o mandato de Jair Bolsonaro (entre 2019 e 2022), o Estado brasileiro se mostrou cada vez mais refratário ao debate democrático para pautar suas ações. O cerceamento do debate teve sua expressão mais aguda na redução e fechamento dos espaços institucionais para participação popular nas arenas decisórias e consultivas, muitas delas constituídas nas últimas décadas, após a redemocratização.

Entendemos que tal comportamento é sintoma de um Estado cada vez mais fechado à participação e controle social em um contexto de Governo autoritário, avesso ao debate e ao confronto por pontos de vista divergentes, estreitando assim as possibilidades de melhorias da ação estatal, sobretudo no que diz respeito às políticas sociais. É importante destacar que, de acordo com Caldas (2022), essa rejeição ao diálogo é seletiva, tendo em vista que seu alvo principal são os segmentos da sociedade e movimentos que representam os interesses da população menos abastada. Por outro lado, os representantes dos segmentos sociais remediados, detentores de poder econômico e político, continuam encontrando portas abertas para influenciar na construção das ações governamentais e pautar seus interesses frente ao Governo. O resultado é a formulação de políticas públicas assimétricas, cujo objetivo final raramente é voltado em primeiro plano à promoção de direitos sociais.

Na gestão Bolsonaro (2018-2022), este quadro foi agravado com o aprofundamento das restrições de recursos para as políticas sociais. De fato, vivenciou-se o acirramento das contradições em decorrência do avanço das ideias ultraliberais que vêm sendo adotadas no país e que impuseram às políticas públicas severos cortes de recursos para o seu financiamento. Cabe também destacar que esse quadro de intensificação das tendências ultraliberais, se faz num cenário social que é marcado pelos traços da herança também conservadora e autoritária, como os altos níveis de concentração de renda, um mercado de trabalho desestruturado, com

fraca capacidade de incorporação da força de trabalho e baixo assalariamento. O resultado de tudo isto se reflete no crescimento da precarização dos trabalhadores mesmo aqueles assalariados, o acirramento do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais em geral.

A agudização da lógica neoliberal durante os mandatos de Michel Temer e, sobretudo, durante a gestão Bolsonaro é discutida por Behring, Cislighi e Souza (2020, p. 106), que a trata como a ascensão do ultraliberalismo, de forma que apontam que:

Entendemos por ultraneoliberalismo essa mais recente forma do neoliberalismo, que não se resume ao Brasil, pois pode ser observada em vários países no mundo. A maioria dos autores do campo crítico, adotando ou não esse termo, concordam que o neoliberalismo sofre uma inflexão que aprofunda seus pressupostos, como consequência da crise financeira de 2008. Apesar de a crise ser centralmente das atividades do setor privado financeiro, e fazer parte de um momento estrutural de crise do capital que se arrasta por décadas, ela foi apresentada, mais uma vez, como uma crise do Estado, que de fato, absorveu os prejuízos do capital por meio de fundo público, com a justificativa de que bancos e instituições financeiras eram “grandes demais para quebrar” o que afetaria o conjunto da sociedade.

Para entender este quadro é necessário analisá-lo a partir das ações implementadas por Michel Temer após a derrubada da presidente Dilma Rousseff. Este período marca a hegemonização de uma perspectiva econômica pautada pelo capitalismo financeiro, que propõe como solução para a crise a implementação de severas restrições à atuação estatal no processo de garantia de acesso a direitos sociais para a fração empobrecida da sociedade. Isso foi materializado na atuação do Estado em diversas frentes, como na restrição dos direitos trabalhistas, na drástica redução do financiamento estatal de políticas sociais e na desregulamentação econômica, sobretudo do capital financeiro.

É importante sublinhar que este processo já vinha acontecendo mesmo durante os governos liderados pelo PT, sobretudo a partir da implementação de medidas de austeridade fiscal aprofundadas em 2015, algo que elucida o caráter estrutural do modelo de capitalismo neoliberal em um país de economia periférica. Por outro lado, é evidente que o processo de impeachment de Dilma Rousseff se mostra como um avanço das medidas de caráter neoliberal, em um período marcado pela chegada ao poder institucional de grupos ligados ao capital financeiro. Além disso, a partir do impeachment, o próprio debate público passa a deixar os movimentos sociais populares à margem do processo de construção das ações do Estado.

Não é o objetivo deste texto detalhar as medidas implementadas por Michel Temer quando à frente do Executivo Federal, porém, para a busca de interpretar a forma e conteúdo das políticas sociais implementadas a partir deste período, é necessário se deter com mais atenção à medida mais emblemática implementada durante o seu governo, que foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, chamada de Novo Regime Fiscal, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2016).

O regime fiscal proposto, popularmente chamado de Teto de Gastos, recebeu amplo apoio de representantes do capital nacional e internacional (sobretudo do setor financeiro), além de amplo apoio dos grandes veículos de imprensa e da maioria do Congresso Nacional. A oposição dos movimentos sociais populares e dos partidos políticos ligados à esquerda não foi suficiente para impedir a aprovação da medida em meio a uma conjuntura adversa que aliava um arranjo das elites políticas institucionais e uma operação midiática de defesa intransigente do Teto de Gastos. (NOCE; CLARK, 2017).

Segundo a proposta aprovada ainda em 2016, por 20 anos os gastos públicos só poderiam crescer anualmente até o limite do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA - comumente generalizado como a inflação) acumulado em doze meses. Na prática, a regra congelava os gastos do governo em políticas públicas nos patamares de 2016. Por outro lado, despesas financeiras, como o pagamento de juros da dívida pública foram colocadas fora dos limites impostos pelo teto, fazendo com que se reforçasse a tendência de destinação do fundo público para financiamento da dívida pública em detrimento dos investimentos sociais (inclusive os gastos com a previdência social) e dos setores produtivos da economia.

A perspectiva foi de limitação brutal dos gastos discricionários do Governo, sobretudo dos investimentos públicos, considerando a tendência natural de aumento de despesas obrigatórias que comprimem a margem disponível para investimentos sob um orçamento fixo. Além de ser rígido a ponto de impossibilitar a ação do Estado de maneira célere em situações emergenciais, o Governo ficou inviabilizado de ampliar seus investimentos em momentos de crise econômica por meio de ações de caráter contracíclico, algo importante para promover a superação dessas crises. Essa medida reforçou a tendência de estagnação econômica e sua rigidez confirmou-se como trágica durante a pandemia da Covid-19, quando o Estado se viu

engessado para implementar ações céleres de proteção social e estímulo econômico. Além disso, concretizou-se a tendência de desfinanciamento de políticas sociais importantes, sendo que diversas frentes de ação estatal foram desmontadas em um período de grande demanda por elas, tendo em vista a crise econômica e social, algo muito marcante na política urbana e de moradia.

O Teto de Gastos, mesmo tendo sido posteriormente ignorado conforme a conveniência do Governo, sobretudo na gestão Bolsonaro com anuência do Congresso Nacional¹⁸, foi reiteradamente usado como justificativa para a restrição de investimentos em políticas sociais e foi um dos sustentáculos da hegemonia neoliberal, se conformando como uma das ações mais significativas para moldar a capacidade do Estado em implementar políticas públicas nos últimos anos, em um movimento de depreciação dos recursos direcionados para a garantia de direitos e dinamização econômica enquanto aumentava-se a destinação do fundo público para financiamento de gastos financeiros, em um movimento de apropriação do produto social por segmentos restritos da sociedade.

É neste quadro que a já contraditória política urbana e de moradia social brasileira passa a sofrer sucessivos revezes. Desde o início do governo de Michel Temer houve redução significativa das contratações do MCMV, sobretudo na faixa destinada às famílias de menor renda (Faixa 1), justamente onde está a maior concentração do déficit habitacional. Essa faixa era financiada quase integralmente pelo Orçamento Geral da União, que tinha preponderância na destinação dos recursos ao programa. (GOVERNO..., 2018). Foi exatamente essa fonte de recursos que passou a ser restringida pela regra do Teto de Gastos.

Neste sentido, os subsídios diretos do Orçamento Geral da União deram espaço para a predominância do financiamento pelo FGTS, acessado por famílias que compõem o mercado formal de trabalho e que detém níveis de renda relativamente mais altos, conformando um perfil social onde a privação de acesso à moradia é relativamente mais branda quando comparado às famílias dos estratos sociais mais empobrecidos. O direcionamento do Programa MCMV aos segmentos sociais mais abastados dialoga com demandas apresentadas pelos empresários do setor da construção civil, particularmente as incorporadoras imobiliárias, que

¹⁸ Segundo estudos da Instituição Fiscal Independente, órgão vinculado ao Senado Federal, o Governo Bolsonaro promoveu 5 furos no teto de gastos, totalizando um impacto fiscal de R\$ 236,5 bilhões. (TETO..., 2022).

enxergam neste perfil social um público-alvo daqueles negócios que as empresas consideram mais rentáveis. Dessa forma, os interesses dos segmentos empresariais do setor imobiliário buscam conservar a demanda no mercado imobiliário nacional por meio de subsídios do fundo público ao mesmo tempo em que se apoia a agenda de restrição de investimentos em direitos sociais, trazendo como resultado o prejuízo às camadas mais empobrecidas da sociedade. (LOCATELLI, 2018).

Portanto, é possível afirmar que a gestão de Bolsonaro aprofunda os retrocessos no campo da política urbana e da moradia popular. Já na largada do governo em 2019 o Ministério das Cidades é extinto, tendo suas atribuições repassadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Este fato, além de simbólico no processo de desmonte implementado nesta quadra da história, traria efeitos práticos, por se tratar da extinção de um órgão essencial para a consolidação e coordenação da política urbana em nível nacional. Exatamente por isso a criação deste ministério surgiu como uma resposta às reivindicações históricas dos movimentos sociais populares, tida como uma grande conquista de uma política urbana tecnicamente sólida e alinhada às demandas dos mais pobres.

A gravidade que a extinção do Ministério das Cidades representou para a política urbana e de moradia pode ser resumida no conteúdo da nota do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, 2019) acerca da medida:

A redução de Ministérios não garante necessariamente o aumento da eficiência na implementação de políticas públicas ou do necessário combate à corrupção e desvios de recursos. Muito pelo contrário, a extinção do Ministério das Cidades pode significar um enorme retrocesso na busca pela integração das políticas urbanas; na captação de recursos internacionais através de bancos de fomento, os quais valorizam a existência de um Ministério próprio sobre a temática das cidades e do desenvolvimento urbano; na implementação das agendas internacionais, como com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030; no diálogo entre União, Estados e Municípios, na gestão democrática das cidades, na garantia de efetividade do marco jurídico-urbanístico e, consequentemente, na concretização do direito à cidade de todos e todas.

Além do Ministério das Cidades também foi extinto o Conselho das Cidades, principal instância de promoção da participação e controle social no campo da política urbana e de moradia social. Ainda que a extinção do conselho tenha sido posteriormente judicializada, resultando na interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) favorável à permanência do Conselho (MAZZA, 2019), na prática a estrutura não funcionou durante o mandato de Jair Bolsonaro, representando um revés no debate democrático e na participação dos movimentos sociais de defesa

dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade no processo de formulação e avaliação de políticas urbanas e de moradia social.

O ataque aos movimentos sociais não se deu apenas no âmbito da restrição dos espaços institucionais de participação e controle social. Outro diferencial marcante deste período foi a adoção de um discurso radicalizado partindo de indivíduos dos altos escalões do Governo e de sua base de apoio no Congresso Nacional, sendo incentivados pelo próprio Presidente da República, com ataques aos movimentos sociais populares, indicando a criminalização deles.

Por fim, o Governo Bolsonaro foi responsável pela extinção do Programa MCMV. Em uma estratégia mais ampla de encerramento de programas emblemáticos associados às gestões do PT, o Executivo Federal reduziu fortemente os recursos destinados ao programa durante dois anos e, aproveitando a menor cobertura midiática no período da pandemia, encerrou sem alarde o maior programa habitacional da história brasileira, dando lugar ao Programa Casa Verde Amarela. (GIOVANAZ, 2021).

A redução dos investimentos em políticas sociais, sobretudo no campo da moradia popular e na reforma urbana; a extinção do Conselho das Cidades junto às reiteradas ofensivas contra os movimentos sociais populares; a extinção do Ministério das Cidades; e do programa MCMV conformam um quadro de desmonte sistemático da política urbana e de moradia social durante a gestão Bolsonaro, aprofundando processos iniciados no governo de Michel Temer. É neste quadro de desmonte que surge o programa Casa Verde Amarela, que passa a centralizar as ações do Governo Federal para a provisão de moradia.

3.3 Pandemia e crise: o agravamento da condição da moradia no Brasil durante a Covid-19 sob o governo Bolsonaro

Os problemas da moradia no Brasil, como reverberações da questão social agravada por especificidades da formação sócio-histórica do país, são antigos e persistentes. Porém, os problemas se agravam em determinados períodos de crise econômica e social, nos quais tornam-se mais gritantes e mais pronunciados. Por uma série de razões, estamos apontando à pandemia da Covid-19 como um destes períodos de aprofundamento dos problemas relacionados à moradia e às cidades.

Reservar um espaço para a discussão da moradia no contexto da pandemia da Covid-19 é algo que considero importante, pois este evento de escala global tende a interferir de maneira profunda e duradoura nas relações sociais, com influências já visíveis e outras ainda imprevisíveis nas formações sociais ao redor do mundo. Tanto que Stefano Azzarà (2020), em seu texto nomeado *Crises históricas e naturalismo capitalista*, argumenta, com base no pensamento de Walter Scheidel, que pandemias letais devem estar entre os eventos de crise que promovem as profundas e estruturantes reflexões sociais.

As crises agudas evidenciam as contradições, fragilidades e linhas de falha de cada sociedade histórica, bem como de todo sistema político e econômico. Ao longo dos tempos, guerras em larga escala, quedas repentinas na produção, erupções revolucionárias, terremotos, fome, mas também epidemias perturbaram o funcionamento normal da vida das nações e sujeitaram suas estruturas a tensões imprevistas, às vezes até mesmo levando-as ao colapso, quando essas tensões ultrapassavam o nível do limiar e, em particular, quando podiam alavancar fraturas anteriores profundas que, até então, haviam permanecido mais ou menos ocultas ou haviam sido suturadas de alguma forma. Assim, seria interessante completar a pesquisa de Walter Scheidel sobre o impacto nivelador e redistributivo dos “Quatro Cavaleiros” — “guerras de massa, revoluções transformadoras, fracassos estatais e pandemias letais” —, investigando “se e como” a presença de formas graves de desigualdade social ou outras assimetrias poderiam “contribuir para gerar esses choques violentos”. (AZZARÀ, 2020, p. 14).

Desta forma, a discussão da influência da pandemia na sociedade é algo essencial para que se tenha um entendimento mais aprofundado dos processos sociais, algo importante para o caso das políticas públicas. Isso é ainda mais marcante quando se trata do debate do espaço urbano e da moradia, dado que estes dois aspectos foram centrais para elucidar a maneira com que cada formação social conseguiu lidar com os efeitos da pandemia da Covid-19. Porém, antes mesmo de debater estes aspectos em específico, é necessário situar a pandemia em um quadro histórico mais amplo.

Pedro Claudio Bocayuva (2020) trata da pandemia como uma crise da biosfera, ou seja, fruto da interação entre processos biológicos, físicos, químicos e ecológicos, um berço do desequilíbrio que origina uma pandemia global. A crise da biosfera se relaciona com processos sociais sob um sistema capitalista também em crise, carregando contradições que limitam o bem-estar humano. Neste encontro, é prenunciado um cenário deletério para a humanidade.

Vivemos, durante o final do século XX e as duas primeiras décadas do novo século, uma disputa entre lugares, pela atração via oferta de ativos exploração de trabalho e recursos naturais baratos nos distintos países,

com a transnacionalização de impulsos bélicos, unificação de estados e classes via cultura e consumo, com uma enorme fusão, aquisição e expansão das Empresas Transnacionais. Este processo de ampliação do raio das relações de produção se apoiou numa enorme revolução nas intensidades produtivas, através de meios técnicos e organizacionais. O planeta passou por uma mudança geográfica, demográfica e ecológica com efeito na biosfera, com a constituição de um megaspaço urbano, apoiado na destruição ambiental e nos efeitos biológicos derivados do impacto da dinâmica de atrocidades, saques e a submissão forçada de populações e territórios. (BOCAYUVA, 2020, p. 103-104).

Neste sentido, a crise da biosfera que está na base do surgimento da pandemia tem uma correlação direta com a vigência de um modelo capitalista. Os resultados do processo pandêmico nas diferentes nações também dependerão de aspectos que guardam relação com o capitalismo nos seus fundamentos mais gerais, porém também terão relações com as especificidades de cada formação social.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretava a Covid-19 como uma pandemia global (ORGANIZAÇÃO..., 2020). Com o crescimento vertiginoso das infecções do vírus SARS-CoV-2 em todo o mundo, os países, mesmo aqueles do centro do capitalismo, se viram com seus sistemas de saúde sobrecarregados devido às intonações de quem manifestava sintomas graves da doença, elevando a letalidade da pandemia. Neste quadro assustador, as recomendações dos especialistas para o enfrentamento passaram a ser centradas, sobretudo, na adoção de medidas de higiene pessoal (HIGIENIZAR..., 2020) e no isolamento social e ampliação da rede de leitos hospitalares pelos governos. (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2020).

O primeiro caso de Covid-19 foi registrado no Brasil no dia 27 de fevereiro de 2020. Nos primeiros meses da pandemia, antes do contágio se aprofundar no país, a sociedade brasileira assistia emocionada à devastação feita pelo vírus em países da Europa, sobretudo na Itália. Nos noticiários televisivos, nos jornais e nas redes sociais circulavam notícias sobre o drama de países confinados no isolamento social, com o sistema de saúde colapsado e mortos que diariamente chegavam às centenas, como consequência do contágio. No Brasil, com as taxas de contágio ficando cada dia mais agudas, pairava o receio do que havia por vir, uma vez que mesmo países com sistemas de saúde mais robustos, economias mais pujantes e condições sociais mais favoráveis eram arrebatados. (2020..., 2020).

A população brasileira em sua maioria se viu em uma situação dramática, sem condições de praticar as medidas sanitárias mais básicas por conta da falta de acesso à infraestrutura urbana e à moradia digna. Até mesmo a lavagem periódica das mãos se mostrou como um desafio para grande parte da população. Além disso, com um mercado de trabalho desestruturado, informal e sem garantias sociais aos trabalhadores, percebeu-se que era impossível que as famílias praticassem as medidas de isolamento social apontadas pelos especialistas, sobretudo quando na ausência do apoio contundente do Estado. (KRÜGER; KRÜGER; FERREIRA, 2021).

A coesão social em torno de uma estratégia de superação da crise sanitária de proporções então imprevistas, era algo essencial para o momento. Mais uma vez via-se o papel destacado da atuação estatal na liderança e coordenação da sociedade para superação da crise. Já não bastasse as péssimas condições materiais de grande parte da sociedade brasileira (sobretudo no tocante aos aspectos urbanos, de moradia e do mercado de trabalho), o país ainda teve que lidar com a postura negacionista da maior autoridade política do país naquele momento, que influenciou diversas outras autoridades a tomar medidas que iam na contramão do consenso científico sobre o enfrentamento da pandemia. (FONSECA *et al.*, 2021).

O governo federal, sobretudo o chefe do executivo e seus aliados, promoveram uma verdadeira guerra à sociedade brasileira. Por omissão e por ação, consciente e deliberadamente, o presidente Bolsonaro foi capaz de criar uma cisão no país, atrapalhando a união e coesão social necessárias para o enfrentamento da crise. Ele foi o principal patrocinador de um discurso que pregava uma falsa dicotomia entre as medidas sanitárias necessárias para o combate à pandemia e a manutenção da atividade econômica, o que ensejou diversas ações de resistência ao isolamento social; além disso, estimulou o uso de medicamentos sem comprovação científica para o combate aos quadros graves da Covid-19, medicamentos que posteriormente foram demonstrados como ineficazes. A ação direta de Bolsonaro também é tida como uma das causas do agravamento de crises humanitárias, como no caso do episódio da falta de oxigênio na cidade de Manaus. Por fim, mesmo ações simples e eficazes no combate à pandemia, que poderiam ser consideradas consensuais e sem resistências aparentes por parte da sociedade,

como o uso de máscaras e a vacinação, foram desestimuladas pelo governo federal sob a liderança de Bolsonaro. (HUR; SABUCEDO; ALZATE, 2021).

Neste sentido, um estudo realizado por Fonseca e outros (2021) constatou por meio de uma ampla análise das declarações do presidente que sua postura frente à pandemia foi provavelmente uma das motivações da situação crítica pela qual passou o Brasil. Nas suas conclusões, o estudo aponta de maneira direta que “Nossa discussão política e análise discursiva sustentam o argumento de que o presidente Bolsonaro minou a resposta do país e provavelmente exacerbou a epidemia”. (FONSECA *et al.*, 2021, p. 13, tradução nossa).

Em entrevista ao Jornal da USP, Lira Luz Benites Lázaro, um dos cientistas que participaram do estudo citado acima, fala diretamente sobre como Bolsonaro influenciou negativamente o processo de combate à pandemia: “O que nós pudemos mostrar e verificar foi que as falas do presidente subestimaram a seriedade da pandemia, estimularam a desinformação como estratégia política e promoveram a pseudociência, enfraquecendo as ações do Ministério da Saúde”. (ESTUDO..., 2021, p. 2).

Porém, essa postura negacionista não era endereçada a todas as pessoas, mas tinha como foco os segmentos historicamente alijados do exercício do poder. Neste sentido, no texto de abertura do livro *Para além da quarentena: reflexões crise e pandemia* (2020), os autores descrevem a atuação do governo federal com termos como *malthusianismo social* ou *darwinismo social*, numa ótica de que, como resultado da pandemia, sobreviveriam os mais fortes, leia-se os históricos detentores do poder político e econômico.

Um exemplo foi o deboche do presidente da República, no Brasil, sobre a gravidade da pandemia considerando-a uma “gripezinha”, denotando uma espécie de malthusianismo social e demonstrando que a política de governo é uma práxis neofascista. [...] Nesta caracterização, é importante considerar que a linha que separa a civilização da barbárie foi rompida quando empresários, acionistas da bolsa de valores e governo se posicionaram pelo imediato fim da quarentena, a despeito das consequências para a vida humana. A ideia subjacente é que a “seleção natural” irá agir na epidemia (darwinismo social): os mais fortes (como os “super-homens” Bolsonaro, o dono do Madeiro, entre outros tantos) sobreviverão, os fracos sucumbirão. (LOLE; STAMPA; GOMES, 2020, p. 9).

Retomando a discussão sobre o entrelaçamento entre a crise da biosfera e o capitalismo, Pedro Claudio Bocayuva (2020), analisando o caso específico do Brasil, chegou a uma conclusão que renunciava a catástrofe pela qual passamos. Para ele, a interação da crise pandêmica com o aprofundamento da crise orgânica

persistente pela qual o Brasil atravessa há anos (nas suas dimensões política, social, econômica e de valores) poderia resultar no ato inaugural de um processo que coloca em risco a própria humanidade.

Parece que o Brasil é hoje o laboratório do modo mais nefasto de se lidar com as especificidades da combinação entre crise orgânica e mutações na biosfera. Parece-nos que a pandemia da Covid-19 se configura como um acontecimento inaugural dos desafios próprios do século XXI, que nos afetam como sociedades e como espécie. (LOLE; STAMPA; GOMES, 2020, p. 114).

Os dados do déficit e da inadequação habitacional, como constatação numérica do problema da moradia brasileira, mostram que, no país, sobretudo nos seus espaços urbanos, um grande contingente populacional vive sem acesso à água, saneamento básico, em moradias excessivamente adensadas e em habitações precárias. Além disso, a grande incidência de pessoas em situação de rua nas grandes cidades brasileiras demonstra que mesmo a precariedade habitacional é negada a uma parcela significativa da sociedade. Como apontado, neste quadro social, a adoção de medidas profiláticas indicadas por especialistas para combater a pandemia foi um desafio para a população. Como permanecer em isolamento domiciliar quando não se tem moradia ou se vive em residências onde pessoas moram aglomeradas, ou seja, onde não existem condições dignas de moradia? Como praticar o ato básico de higienização das mãos, se grande parte da população sequer tem acesso à água potável?

Estes são questionamentos com os quais grande parte da população brasileira se deparou, tendo disponíveis poucas alternativas para enfrentar os desafios da pandemia. Soma-se a isso um mercado de trabalho informal, altamente instável e sem garantias mínimas de proteção social, como já explicitado neste texto, o que não permitiu que a grande maioria das pessoas mais pobres pudesse interromper suas atividades de trabalho para fugir do contágio pelo vírus, como foi feito por boa parte dos segmentos economicamente mais abastados.

Além do trabalho em si, outra questão que se fez presente como uma sobreposição de riscos para a população urbana mais pobre foi a continuidade do uso do transporte público. Como já discutido, o transporte coletivo público das cidades brasileiras, marcado pela precariedade e pela superlotação, é um dos principais meios de locomoção dos trabalhadores de menor renda, mesmo aqueles com trabalho formal. Durante a pandemia, grande parte destes trabalhadores foram

impedidos de praticar o isolamento social nas suas próprias casas e continuaram a se locomover em um sistema de transporte público que funcionou como um lócus de propagação e contágio pelo vírus SARS-CoV-2.

A contaminação no Brasil, inicialmente trazida por pessoas de condição econômica privilegiada enquanto viajavam para o exterior, teve como primeiro grupo de manifestação mais grave da Covid-19 as pessoas idosas, não se diferenciando quanto outras características socioeconômicas e demográficas. Porém, logo a proliferação do vírus no Brasil viria mostrar que nossa estrutura social influenciaria fortemente na incidência da doença, sendo um dos fatores determinantes para definir quem sofreria em maior medida as consequências da pandemia. Nossa desigualdade socioeconômica que se expressa no cenário urbano também do ponto de vista geográfico e territorial conformou mais uma condicionante para o nível de vulnerabilidade à pandemia: a região de moradia dos indivíduos.

No Brasil, a face da desigualdade se reflete na oferta de políticas públicas, na negligência por parte dos gestores no que tange a investimentos em itens como saúde, educação, habitação, saneamento básico, ciência e tecnologia, e nesse momento, em particular, na tentativa de enfraquecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), fundamental no enfrentamento da atual pandemia. Essa desigualdade também desconstrói a ideia de que a Covid-19 é uma doença democrática, que atinge igualmente a todos os cidadãos. Na realidade, o vírus atinge a todos, mas seus efeitos não se expressam democraticamente, diante da inadequação histórica das políticas públicas, das diversas vulnerabilidades a que está exposta uma fração significativa da sociedade, e da atenção do Estado para seus cidadãos, que não se dá de forma equânime. A presidente da Fiocruz, Nísia Trindade Lima, concorda e complementa esta constatação, afirmando que “a capacidade de proteção e de resposta a isso é diferente num país desigual como o nosso”. (FERNANDES, LIMA, 2020, p. 1).

Este prognóstico, pautado na histórica desigualdade nacional de acesso a níveis dignos de renda e a serviços públicos, demonstrou-se certo. No dia 19 de junho de 2021, data que os números da pandemia no Brasil superaram a impressionante marca de 500 mil óbitos por consequência da Covid-19, a CNN Brasil publicou uma reportagem trazendo resultados de algumas pesquisas que analisaram as estatísticas disponíveis sobre vítimas da pandemia e caracterizaram o perfil da contaminação e mortes no Brasil.

O número de meio milhão de mortos pela Covid-19 no Brasil tem o carimbo da desigualdade social e econômica. Mesmo que a pandemia não possa ser responsabilizada por um problema histórico do país, a relação entre doença e desigualdade, afirmam pesquisadores, ajuda a compreender os caminhos do vírus e suas consequências, além de colocar em risco o futuro de uma geração de brasileiros. (MEIO..., 2021, p. 2).

A constatação corrobora com as bases das discussões propostas, onde a desigualdade social e níveis de pobreza do país fazem com que grandes contingentes populacionais sejam privados do acesso a condições adequadas de moradia e a serviços públicos essenciais, algo que agrava a vulnerabilidade de grandes grupos sociais à contaminação e ao agravamento da doença causada pelo vírus SARS-CoV-2.

O estudo aponta que as áreas mais afetadas pela mortalidade por Covid-19 na cidade de São Paulo foram aquelas com maior proporção de moradores em situação de pobreza e com menor acesso a serviços de saúde de qualidade. Além disso, o trabalho em atividades consideradas essenciais, como transporte público e serviços de limpeza, tipicamente desempenhado por trabalhadores pobres, aumentou a exposição dessa população ao vírus e foi mais concentrado, como era de se esperar, em regiões com concentração de famílias com menor nível de renda. Pela conformação geral do cenário urbano brasileiro, é possível inferir que este comportamento da pandemia se repetiu nas demais cidades brasileiras, sobretudo naquelas de maior porte.

Assim, as desigualdades sociais presentes na cidade de São Paulo foram fator determinante para a distribuição desigual da mortalidade pela Covid-19. Rocha e outros (2021), analisando estatísticas socioeconômicas, chega a afirmar que a difusão da Covid-19 em seu estágio inicial foi influenciada mais fortemente pelas condições socioeconômicas das pessoas do que pela sua faixa etária ou prevalência de fatores de risco, as chamadas comorbidades. Esse fato é reafirmado pelo pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em entrevista à CNN Brasil:

Quando a pandemia surgiu, a questão etária parecia determinar um perfil claro de risco. Com o tempo, fomos percebendo um padrão segundo o qual a doença, em vez de se espalhar por lugares com estrutura etária mais avançada, passou a se tornar um problema maior em locais socialmente vulneráveis, independentemente da presença de pessoas mais velhas. (MEIO..., 2021, p. 3).

No Brasil, o entrelaçamento entre pobreza, desigualdade e a questão racial também foi estudado por pesquisas que analisaram a situação de contaminações e mortes por Covid-19. Ribeiro e outros (2021) constatou um número surpreendente: na cidade de São Paulo, uma pessoa preta tinha cerca de 77% mais chances de morrer por Covid-19 quando comparada a uma pessoa branca. Além disso, questões como renda, escolaridade, adensamento habitacional e moradia em favelas foram

determinantes para o nível de risco à doença. O estudo aponta que, mesmo o arrefecimento das taxas de mortalidade com o passar do tempo se deu de maneira mais marcante primeiramente entre as pessoas brancas.

Nossos resultados revelam desigualdades sociais marcantes na mortalidade por Covid-19 em São Paulo, expondo desigualdades estruturais na sociedade brasileira que não foram abordadas pela resposta governamental ao Covid-19. Sem uma resposta equitativa, a Covid-19 agravará ainda mais as desigualdades sociais atuais em São Paulo. (RIBEIRO *et al.*, 2021, p. 1).

Galindo e Pedreira Junior (2021) discutiram como a questão racial, que se encontra intimamente imbricada com o quadro social brasileiro, influenciou nos resultados nefastos da pandemia. Àquela altura, o Brasil tinha pouco mais de 100 mil mortes por Covid-19, mas os dados já apontavam uma tendência significativa de maior impacto entre as pessoas negras.

A Covid-19 tirou o dobro de vidas das mortes por homicídio de um ano inteiro na metade do tempo, levando a óbito mais negros de Covid-19 até agora que o total de homicídios de todas as raças/cores no período de um ano. [...] e a Covid-19 fosse “democrática”, a distribuição de seus óbitos por faixa etária levaria a 29% mais óbitos de brancos que de negros, quando na realidade houve 30% mais mortes de negros que de brancos. A desigualdade continua na saúde e na dimensão sanitária. As vulnerabilidades que levam às desigualdades se perpetuam em todas as dimensões, levando a um menor acesso às oportunidades, à renda, a uma pior condição habitacional e urbana e ao distanciamento do acesso a serviços, ou acesso a oportunidades, como aponta Pereira *et al.* (2019). Tudo isso leva a uma menor condição de isolamento, como apontado por Natividade *et al.* (2020), além de piores condições de saneamento e, consequentemente, higiene – um ciclo perverso de manutenção da segregação racial e reforço do estereótipo do negro. Sem moradia adequada, que inclui a qualidade da urbanização do seu ambiente de vida, sequer é possível exigir o isolamento e o distanciamento indicados pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao governo local. (GALINDO PEDREIRA JUNIOR, 2021, p. 82).

No dia 28 de março de 2023, cerca de três anos após o primeiro caso de Covid-19 no Brasil, o país chegava à fatídica marca de 700 mil mortes por causa da pandemia. (OLIVEIRA, 2023). Mesmo com um sistema público e universal de saúde relativamente bem estruturado¹⁹ (em comparação a países de mesmo nível econômico) e uma cultura de apoio à vacinação historicamente estabelecida, nossa conformação social baseada na pobreza de largos contingentes da população e na profunda desigualdade socioeconômica e de acesso a serviços públicos

¹⁹ Mas que ao longo de anos vem sofrendo constantes desfinanciamento, situação que se aprofundou após o golpe de 2016 e a instalação de um novo regime fiscal com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 que instituiu o estabelecimento de um teto de gastos nas políticas públicas por vinte anos. E mesmo assim, nos momentos mais agudos da pandemia deu conta de prestar o atendimento à população, apesar de todo o descaso do governo federal.

fundamentais tornou o quadro de enfrentamento à pandemia muito mais complexo, inclusive tendo como um dos principais limitadores a situação da moradia e do espaço urbano no Brasil.

Os problemas da moradia no Brasil, como uma das graves expressões da questão social do país, carregam as especificidades da formação sócio-histórica e têm forte correlação com a questão racial. Assim, como historicamente colocado pelos segmentos sociais que discutem o cenário urbano brasileiro e os problemas da moradia adotando um ponto de vista crítico, estes problemas estruturais só serão resolvidos a partir de um Estado que produza políticas públicas voltadas para assegurar direitos sociais aos segmentos mais empobrecidos da sociedade e, acima de tudo, que busquem assegurar de maneira efetiva o *Direito à Cidade*. Neste sentido Krüger, Krüger e Ferreira (2021, p. 105-106), ao debaterem de maneira ampla a conformação urbana e os problemas de moradia brasileiros e como eles poderiam influenciar negativamente os resultados da pandemia, já apontavam que:

Essa situação torna urgente a reflexão sobre a realidade na qual a violação de direitos positivados, como a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001), deixa mais de 60% da população sem acesso a tratamento de esgoto (Ipea, 2016). Esse cenário estabelece um panorama potente para a ampliação da contaminação pela Covid-19. Verifica-se que a busca pela garantia do direito a uma moradia digna se entrelaça à conquista do direito à cidade – um direito coletivo que engloba variados aspectos dos direitos urbanos –, compreendido pelo relatório do Ipea para o Habitat III como um novo paradigma para repensar os processos de urbanização e as cidades brasileiras, voltado ao cumprimento de todos os direitos humanos que outrora foram acordados internacionalmente (Ipea, 2016). Assim, a garantia desse direito, conforme exposto na legislação brasileira, deveria transformar a situação dos grupos atualmente mantidos sem acesso à moradia, processo que é resultado de décadas de violação/omissão por parte dos governantes em todas as esferas e entes da Federação.

Porém, além da conformação do espaço urbano calcada na desigualdade social e nos problemas de moradia, outro fator fundamental para o fracasso do país no enfrentamento da pandemia (talvez o mais marcante) foi a conformação de uma conjuntura política e institucional que levou a uma postura negacionista por parte de diversos personagens que exerciam o poder decisório, liderados pelo próprio presidente da república de então, que atuou ou se omitiu deliberadamente para que o enfrentamento às consequências da pandemia fosse constantemente sabotado, como ficou evidenciado em extensos debates públicos, notoriamente na Comissão

Parlamentar de Inquérito (CPI) criada para investigar a atuação do Governo na pandemia.

No relatório final da CPI, um documento de quase 1.200 páginas, são apresentadas farta argumentação e provas que levam à conclusão de negligência, omissão e ação deliberada por parte da estrutura de poder do Governo Federal para atingir a *imunidade de rebanho*, estratégia sem embasamento científico sólido cujo objetivo era promover a livre contaminação de pessoas a fim de se atingir um nível de imunidade sem necessidade de uso massivo de vacinas. (BRASIL, 2021d).

A postura baseada numa espécie de *darwinismo social* (ou malthusianismo social), que inclusive ressaltou as tendências fascistas do movimento político liderado por Bolsonaro, foi uma das principais bases que resultaram no quadro catastrófico da pandemia no Brasil, sobretudo antes de o país conseguir chegar a níveis satisfatórios de vacinação (algo que foi retardado por ação e omissão alguns agentes políticos e de estruturas do próprio Governo Federal). Essa postura que elucida a gênese do bolsonarismo precisa ser compreendida no seu cerne, inclusive para que a sociedade encontre saídas para a profunda e persistente crise política, institucional e social pela qual o país atravessa.

4 O PROGRAMA CASA VERDE AMARELA: sua caracterização, os sujeitos e interesses envolvidos na sua formulação, e seu potencial de combate ao problema habitacional brasileiro

A discussão proposta nesta dissertação se pautou até aqui na construção de uma argumentação que busca elucidar as origens, os fundamentos e o panorama atual do problema de moradia do Brasil, além da descrição do processo de conformação e do cenário político no qual se insere a construção do programa Casa Verde Amarela. A partir dos resultados desta construção, é possível iniciar o processo de avaliação do programa.

Este capítulo discute o programa Casa Verde Amarela quanto ao seu potencial de promover o combate efetivo ao problema de moradia no Brasil, tendo como base a sua formulação, julgando-a a partir de uma perspectiva crítica. Além disso, serão analisados os sujeitos sociais que influenciaram no processo da política pública, tentando elucidar os valores e interesses envolvidos.

4.1 Caracterização do programa

Após a eleição de Bolsonaro, o Governo Federal passou cerca de um ano e meio aventando um novo programa habitacional que substituísse o Minha Casa Minha Vida, tendo ensaiado por diversas vezes o seu lançamento. Em meados de 2020, o Programa Casa Verde Amarela foi criado por meio da Medida Provisória nº 996 de 2020, sendo lançado em evento realizado no dia 25 de agosto de 2020. Essa medida foi elaborada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (órgão que incorporou as atribuições do extinto Ministério das Cidades), submetida à apreciação do Congresso Nacional e, após aprovada, foi transformada na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. (BRASIL, 2021c).

Consta na legislação que o programa tem como finalidade a promoção do direito à moradia digna em áreas urbanas e rurais para famílias enquadradas em determinados limites de renda:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e

de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

§ 1º Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais). (BRASIL, 2021c).

A análise dos documentos oficiais mostra que o programa foi estruturado em três eixos principais, sendo eles: a provisão habitacional por meio de financiamento e subsídios públicos, a promoção da regularização fundiária e o apoio à implementação de melhorias habitacionais para famílias de baixa renda.

Em termos gerais, nas diretrizes elencadas na legislação, observa-se a presença de tópicos que, à primeira vista, se alinham ao debate do *Direito à Cidade*, como o respeito às diversidades regionais; o tratamento do tema da moradia de maneira integrada a aspectos econômicos, sociais e culturais; o cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna; o planejamento da política habitacional integrado com demais políticas públicas no campo social e urbanístico; o fortalecimento do SNHIS e a melhoria da qualidade construtiva dos empreendimentos vinculados ao programa Casa Verde Amarela.

Por outro lado, estes tópicos aparecem na legislação do Casa Verde Amarela como diretrizes sem uma formulação mais profunda, ou mesmo a descrição de ações mais precisas que devem ser implementadas para atingi-las.

No tocante aos objetivos, estão elencados na Lei a promoção da ampliação e qualificação do estoque de moradias; a modernização do setor da construção civil com redução dos custos e qualificação das construções; e o estímulo à inserção de micro e pequenas empresas. Neste sentido, os objetivos elencados já se apresentam como de caráter mais quantitativo e voltado para o mercado, sem a devida atenção aos aspectos múltiplos, complexos e necessários a serem observados para a formulação de uma política habitacional.

Na legislação também constam as fontes de financiamento para o programa, sendo previsto o uso de dotações orçamentárias da União; do FNHIS²⁰; do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²¹; Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)²²;

²⁰ Observado o disposto na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. (BRASIL, 2005).

²¹ Observado o disposto na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. (BRASIL, 2021c).

²² Observado o disposto na Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993. (BRASIL, 1993).

FGTS²³; de operações de crédito firmadas entre União e organismos multilaterais; contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada; doações públicas ou privadas destinadas aos fundos listados; e outras fontes nacionais e internacionais.

Em termos de fontes de recursos, ainda sem realizar qualquer análise de volume ou de mecanismos de acesso, o Casa Verde Amarela pouco se distingue dos seus antecessores, tendo em vista que os programas recentes de moradia popular usaram exatamente as mesmas fontes de custeio.

Tratando-se do Orçamento Geral da União e dos demais fundos públicos, é prevista a possibilidade de aplicá-los para subvencionar a regularização fundiária, a produção, a aquisição, a requalificação e a melhoria de moradias ou conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física, além de complementar os recursos dos fundos previstos para serem utilizados no financiamento do Casa Verde Amarela. Tratando-se do FGTS, historicamente importante fonte de financiamento do setor imobiliário, sobretudo no âmbito de políticas públicas (ELOY, 2013), a legislação autoriza seu uso pelos trabalhadores com vínculo formal de emprego para custear as despesas iniciais que são demandadas no momento da contratação e/ou para financiar demais parcelas do financiamento imobiliário.

O Programa Casa Verde Amarela traz uma nova modalidade de concessão de moradia que se daria na forma de parcerias com o setor privado na medida em que permite o uso de imóveis públicos da União por entes privados sob a prestação de contrapartidas não pecuniárias aplicadas em projetos de habitação voltados para famílias enquadradas nos critérios do Programa. Após o cumprimento dessas contrapartidas o ente privado participante poderia receber a propriedade do imóvel. Este trecho foi posteriormente regulamentado pela Portaria do Ministério da Economia de nº 1.683, de 16 de março de 2022, recebendo o nome de *Programa Aproxima*. (BRASIL, 2022).

No tocante à regularização fundiária, a legislação altera tópicos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, promulgada durante a gestão de Michel Temer. Para acesso a recursos federais para a regularização fundiária, o Casa Verde Amarela prevê que estará apta apenas a população que se enquadrar no Reurb-S, definido como “I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos

²³ Observado o disposto na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. (BRASIL, 1990).

núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”. (BRASIL, 2017b).

Por fim, em relação à possibilidade de aplicação de recursos do Casa Verde Amarela para a promoção de melhorias e reformas em unidades habitacionais já existentes, a Lei não traz maiores esclarecimentos além desta previsão abrangente. Por outro lado, ela revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017, aprovada também durante a gestão de Michel Temer, que criou um programa denominado *Cartão Reforma* (BRASIL, 2017a), cujo objetivo era custear reformas e melhorias de unidades habitacionais, mas que não foi implementado de maneira significativa, resultando em número bastante tímidos.

O programa prevê também ações de caráter pecuniário e penalidades impostas a eventuais transgressões de entes privados, públicos e beneficiários, inclusive, para estes, com a previsão de perda do imóvel e posterior destinação para a alienação ou cessão a outra pessoa beneficiária que se enquadre no perfil definido no programa. Na legislação foi inserida a previsão expressa de uso de intervenção policial em caso de suposta necessidade de retomada do domínio dos imóveis pelo Estado, algo não observado na estrutura legal de programas anteriores.

De maneira geral, no que tange aos instrumentos para a provisão de novas moradias, o programa Casa Verde Amarela não apresenta significativos acréscimos em relação ao seu antecessor, o MCMV. No âmbito formal, expresso pela Lei de criação do programa, a modificação mais profunda que se observa é a ausência de alguns mecanismos existentes no Programa anterior, como por exemplo, a modalidade Entidades, voltada para a provisão de unidades habitacionais mediada por entidades da sociedade civil, sobretudo vinculadas aos movimentos sociais populares por moradia e pelas famílias auto-organizadas. Este modelo e a possibilidade de auto-organização das famílias para acessar recursos do programa foram excluídos do desenho do Casa Verde Amarela, afastando ainda mais a política de moradia popular de uma proposta baseada nas premissas do *Direito à Cidade*.

Em se tratando de regularização fundiária, é relevante a constatação de que a legislação que trata do tema (BRASIL, 2017b), justamente a que foi usada como base para a proposta do Casa Verde Amarela, foi fortemente criticada pelos movimentos de moradia, por acadêmicos e por especialistas desde sua

promulgação. As críticas se fundamentam sobretudo no fato da legislação não propor soluções para as necessidades essenciais de moradia digna e infraestrutura urbana nas áreas mais empobrecidas das cidades. (LOPES; OLIVEIRA, 2021).

Indo além do que está formalmente disposto na legislação, é importante constatar a maneira como o programa foi implementado desde o início. Já nos eventos de lançamento, o Governo Federal deixou claro que o foco da provisão habitacional, principal iniciativa do extinto MCMV, não seria a população mais pobre. O Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, afirmou que não seriam lançados novos empreendimentos para o Grupo 1 do programa (que abrange as famílias de menor renda), pontuando que o Casa Verde Amarela seria focado na conclusão das obras já em andamento enquanto novos recursos destinados às faixas de menor renda seriam direcionados às ações de melhorias habitacionais em moradias já existentes.

Com essa medida o Governo incorporou aquilo que já estava sendo desenvolvido no âmbito do extinto Minha Casa Minha Vida como componente do novo programa, além de agrupar outras iniciativas no campo da moradia popular sob a alçada do Casa Verde Amarela. (RODRIGUES, 2020).

4.2 Os sujeitos e interesses envolvidos no programa Casa Verde Amarela

No campo da análise das políticas públicas se faz importante discutir a influência dos diferentes sujeitos sociais nas várias fases do processo destas políticas. No entanto, essa análise precisa ser realizada com atenção para que se consiga apreender a dinâmica e os interesses envolvidos no direcionamento das ações estatais, ou mesmo nas omissões do estado frente às diferentes opções disponíveis. Dessa forma, para se chegar à realidade e à profundidade das ações, é necessário analisar a correlação de forças políticas presentes no processo decisório e que influenciaram na formulação da política pública. Nesse sentido, o estudo da participação dos sujeitos sociais que influenciaram no processo se mostra de suma importância para que possamos demarcar os seus interesses.

Neste trabalho, estamos tratando da participação dos sujeitos no processo de formulação de uma política pública, em particular, no programa Casa Verde Amarela.

Podemos indicar que, historicamente, no Brasil sempre se evidenciou a influência hegemônica de grupos empresariais no processo das políticas públicas de moradia popular. Portanto, essa característica bastante longa se conforma como uma determinação histórica que acabou marcando a construção de diversos programas implementados pelo Estado brasileiro.

Mesmo mais recentemente, no processo do Programa MCMV (que foi um programa política habitacional formulado com relativa abertura à influência dos movimentos sociais populares), essa determinação se constitui como um exemplo emblemático da influência de grupos empresariais na formulação da agenda social da habitação, uma vez que foi construído desde seu início sofrendo influência próxima de grupos de construtoras e incorporadoras imobiliárias. (LOCATELLI, 2018ip).

Assim, podemos dizer que o programa Casa Verde Amarela representa uma continuidade do padrão adotado nos últimos anos em termos de políticas de moradia popular, pois foi estruturado em diálogo com grupos de grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias, respondendo aos seus interesses. A liberação de recursos do FGTS e de fundos públicos para financiamento habitacional, a redução nas taxas de juros para a construção de moradias pautadas pela oferta do setor imobiliário e a grande liberdade dada às construtoras e incorporadoras na determinação de aspectos e características dos empreendimentos imobiliários permaneceram como aspectos centrais do programa Casa Verde Amarela, satisfazendo a demanda dos setores empresariais. (CBIC..., 2020a; 2020b; GOVERNO..., 2020).

Isso fica claro em diversas declarações elogiosas ao programa feitas pelo presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), José Carlos Martins, e de Luiz Antônio França, presidente da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Na base dos elogios, há um manifesto otimismo com a dinamização do mercado imobiliário, com a redução nas taxas de juros dos financiamentos imobiliários e na disponibilização de recursos públicos para subsídios.

Seguindo a análise dos sujeitos sociais envolvidos na formulação do programa, situamos também os movimentos sociais populares. Traçando-se uma comparação entre o programa Casa Verde Amarela e a situação anterior da política

habitacional, salta aos olhos a ausência de sujeitos sociais representantes dos interesses das frações mais empobrecidas da sociedade.

O novo quadro político, com a extinção de mecanismos institucionalizados de participação social e constantes ofensivas do Governo contra os movimentos sociais populares, inviabilizou qualquer possibilidade de colaboração destes movimentos para a construção de uma política pública que buscasse responder às suas reivindicações. Tanto que, como o desenho do programa aponta, as demandas históricas destes grupos foram negligenciadas na formulação do Casa Verde Amarela.

Dessa forma, a análise do processo de formulação do programa Casa Verde Amarela nos permite dizer que permanecem nele a continuidade de mecanismos que de algum modo satisfazem as demandas dos segmentos empresariais, o que não se evidencia no caso dos segmentos populares. Situação esta que ensejou críticas contundentes que partiram de movimentos sociais, acadêmicos e especialistas, todas elas endereçadas não somente ao processo de construção do Casa Verde Amarela, mas também ao conteúdo do programa. (MOVIMENTOS..., 2021).

Ficou também evidenciado que a construção do programa Casa Verde Amarela contou com uma maior participação do sistema financeiro, algo que pode ser retratado pela atuação da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), principal instituição que agrega os interesses dos bancos do país. Balbim (2020), além de Rolnik e Guerreiro (2020) destacam que a participação e interesses do capital financeiro no programa foram tão contemplados que, no evento de lançamento do Casa Verde Amarela, a fala de abertura foi de um representante deste segmento, feita pelo presidente da Febraban. (BRASIL, 2020; GUERREIRO, 2020).

Além disso, declarações do presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, já vinham apontando para a ampliação de iniciativas do Estado no sentido de inserir a moradia popular como um ativo no sistema financeiro, algo semelhante ao que é amplamente utilizado nos Estados Unidos. Campos Neto vinha defendendo a ampliação do uso de imóveis como garantias para que as famílias pudessem contrair crédito junto às instituições bancárias, além da ampliação do mercado de securitização das dívidas de famílias com financiamentos imobiliários. (BC..., 2019; RODRIGUES *et al.*, 2020).

Sendo assim, é possível afirmar que o programa Casa Verde Amarela conseguiu alinhar os interesses do segmento empresarial da construção civil aos do setor financeiro, tendo subjacente no seu desenho a influência destes sujeitos sociais na defesa e incorporação dos interesses que representam.

Além da grande influência destes dois segmentos, é importante reiterar novamente a ausência de movimentos sociais populares de luta pela garantia do direito à moradia na formulação do programa. Dessa forma, fica perceptível a sobreposição dos interesses do capital (expresso pelo capital financeiro e imobiliário) sobre os interesses dos segmentos populares. Essa característica das políticas de moradia popular brasileiras não foi rompida no processo de criação do Casa Verde Amarela e de alguma maneira foi reforçada, tendo em vista as evidências de ampliação da influência do setor financeiro na construção da política de moradia popular. Rolnik, ao tratar dos interesses em torno do Casa Verde Amarela, chega à seguinte conclusão:

A história da política Habitacional do nosso país, pelo menos desde a criação do BNH em 1964, é uma história de alternância entre a hegemonia da indústria da construção civil (sempre reduzindo a ideia de programa habitacional como programa de construção de casas) e a indústria financeira (através do crédito imobiliário), sempre também combinada com habitação, que é um ativo político, ou seja, com os interesses políticos. [...] Agora, claramente se trata nesse momento de uma hegemonia da indústria financeira e da indústria do crédito imobiliário. É ela que está ditando as medidas que vão ser tomadas. Não que a indústria da construção civil não esteja envolvida, especialmente a incorporação imobiliária, muito envolvida, mas, na verdade se trata de incrementar a participação do mercado de capitais abrindo uma outra fronteira, mais uma possibilidade de investimento do mercado de capitais nacional e também internacional. (A CIDADE..., 2020).

Em síntese, a análise do programa Casa Verde Amarela considerando a participação dos sujeitos sociais que influenciaram no processo de formulação nos permite demarcar os interesses que a ele foram incorporados, direcionando para a formulação de possíveis conclusões. Cabe pontuar que, a partir dessa análise, é possível também verificar quais grupos sociais são os maiores beneficiados com as ações do programa, além de aferir qualitativamente a potencial efetividade do Casa Verde Amarela no enfrentamento dos problemas urbanos e sobretudo da moradia no Brasil.

4.3 O potencial do programa Casa Verde Amarela para combater o problema da moradia no Brasil

Como apontado anteriormente, o processo de formulação do Programa Casa Verde Amarela conservou o cerne da política habitacional que vinha sendo adotado pelo Programa MCMV, o que foi efetivado pela continuidade do financiamento de moradias construídas e comercializadas pela iniciativa privada, tendo como fontes de recursos fundos públicos e a poupança compulsória dos trabalhadores. Este longo modelo, que foi largamente utilizado desde o BNH ainda no período da Ditadura Militar, foi mantido e reforçado ao longo do tempo pela influência de empresas do setor privado da construção civil. Sendo assim, este aspecto do programa denota a continuidade de uma forma de atuação demandada pelos segmentos empresariais, sobretudo as construtoras e incorporadoras imobiliárias, em um circuito de valorização do capital produtivo promovido através do financiamento público.

Em comparação ao Minha Casa Minha Vida a novidade veio, sobretudo, com a interrupção de novas contratações para as faixas de renda mais baixas, justamente onde se encontra a maior parcela da demanda por moradia conforme demonstram os números do déficit habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Mesmo o Governo prometendo o uso de recursos do FDS para promoção de regularização fundiária e melhorias habitacionais para as famílias mais pobres, é evidente que a integração destas ações com o lançamento de novos projetos de construção de moradias novas é algo imprescindível para o combate efetivo ao problema habitacional, sobretudo nas grandes cidades brasileiras.

Além disso, programas de regularização fundiária e melhorias habitacionais não são novidades no país e, mesmo sendo necessários, historicamente se mostraram insuficientes para o atendimento da alta demanda. Dessa forma, o anúncio de destinação de 500 milhões de reais do FDS, realizado no evento de lançamento do Casa Verde Amarela (BRASIL, 2020), é uma ação muito pequena frente à dimensão do problema habitacional. Nesta seara, ainda compete apontar que a ação voltada para melhorias habitacionais é inserida na legislação de forma vaga e traz poucas perspectivas de aplicação dos recursos de maneira estruturada.

Sendo assim, o Casa Verde Amarela, ao negligenciar os problemas de moradia das frações mais empobrecidas da sociedade, acaba por privilegiar os segmentos de maior renda, indo na direção oposta às premissas da promoção do *Direito à Cidade* e à necessidade de universalização do direito social à moradia digna, como previsto na CF. Desse modo, o Estado se omite em intervir em favor dos estratos mais empobrecidos da sociedade, enquanto propõe a aplicação do fundo público a segmentos que demandam menos a intervenção estatal para garantia de direitos fundamentais, segmentos onde a demanda por moradia é proporcionalmente menor. Neste sentido, além de não assegurar um direito social garantido na constituição a um largo contingente populacional, existe a perspectiva de acentuação da desigualdade, haja vista que a discrepância de acesso a um item tão básico passa a ser acentuada pelo próprio programa.

No site do Ministério do Desenvolvimento Regional consta que até 2024 o Casa Verde Amarela possibilitaria que 1,6 milhões de famílias fossem beneficiadas com crédito habitacional e que cerca de 1 milhão de pessoas poderiam acessar os sistemas de financiamento habitacional. (BRASIL, 2020). É importante frisar que esses números prometidos são gerais, podendo incluir qualquer modalidade do programa, tais como: melhorias habitacionais, regularização fundiária ou provisão habitacional. Fica evidente que o programa Casa Verde Amarela não tem potencial de combater efetivamente o problema de moradia no país, pois mesmo os números prometidos de maneira generalista são muito aquém da demanda por moradia observada, sobretudo nos segmentos mais empobrecidos da sociedade, que deveria ser a população alvo.

Indo além dos aspectos meramente numéricos, ao promover um modelo que reforça as desigualdades sociais em um aspecto tão básico da vida humana quanto à moradia ao mesmo tempo em que, na prática, restringe a provisão de novas moradias destinadas a famílias de renda mais baixa (onde se encontra a grande maioria do déficit habitacional e a maior necessidade de intervenção estatal) o Casa Verde Amarela não se apresenta como uma ação efetiva para o enfrentamento do problema habitacional brasileiro.

Pelo exposto, ressalta-se a ausência de propostas concretas que discutam a função social da propriedade urbana, sendo esta uma das principais questões que devem ser tratadas no debate sobre moradia e *Direito à Cidade* no Brasil. Mesmo

que na legislação conste que uma das suas diretrizes é o “[...] estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal”. (BRASIL, 2021c), não foi elencada qualquer ação que possa efetivar essa pretensão.

Sendo assim, o Casa Verde Amarela se apresenta como uma ação que não tem capacidade de resolver o problema de moradia no Brasil (mesmo que apenas em parte), além de poder reforçar as condicionantes estruturais do problema habitacional, tendo em vista que, como apresentado, as ações do Estado que não enfrentam as origens da questão urbana e da moradia no país tendem a reforçar o quadro vigente.

É importante salientar que o movimento de corrosão da função social da política de moradia não se iniciou com o Casa Verde Amarela, uma vez que já vinha acontecendo antes mesmo do seu lançamento. O governo já vinha fazendo movimentos de cortes dos recursos da política habitacional voltados para o público de menor renda. (MINISTRO..., 2020). Sob a justificativa de que as restrições fiscais inviabilizavam investimentos, a política de moradia social foi uma das mais impactadas pelo corte sistemático de recursos de programas sociais. Como apontado em artigo veiculado no jornal *Carta Capital*,

O Programa Minha Casa Minha Vida deve ter o menor orçamento da história sob o comando do presidente Jair Bolsonaro. No orçamento previsto para 2020, a iniciativa terá uma expressiva redução orçamentária: de 4,6 bilhões em 2019 para 2,7 bilhões no próximo ano. Embora não seja o único programa social a sofrer redução orçamentária, o Minha Casa Minha Vida desponta como o que sofrerá maior corte. [...] Além disso, o governo prevê a suspensão de contratações pelo Programa, além da elaboração de novas obras. Isso seria uma maneira de não impactar ainda mais as dívidas da iniciativa que, segundo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, têm mais de 60 dias e superam 500 milhões de reais. (BASILIO, 2019, parag. 1).

A análise dos documentos pesquisados mostrou que o Casa Verde Amarela não foi um programa criado com o objetivo precípua de ofertar respostas aos graves problemas da moradia brasileira. Além disso, ao assumir os contratos antigos do MCMV e tomá-los como números de partida, vemos que a criação do programa funcionou também como uma estratégia de comunicação do governo. A imprensa veiculava sistematicamente notícias sobre o ímpeto do governo Bolsonaro em extinguir programas que marcaram as gestões anteriores, mesmo que eles fossem substituídos por ações cujo desenho e objetivos fossem semelhantes. Dessa forma, era proposta uma estratégia de *apagamento* de políticas públicas que eram

popularmente vinculadas à oposição política ao governo Bolsonaro, algo que também se estendeu à política habitacional. (ARAÚJO, 2020; POR..., 2020).

Soma-se a essa estratégia a percepção da necessidade de aumentar a atuação estatal em políticas públicas, tendo em vista a queda de aprovação do Executivo Federal após contundentes críticas acerca da sua abordagem no controle da pandemia da Covid-19. Foi neste período que o Governo tentou intensificar a agenda de programas sociais e investimentos públicos, sobretudo na região Nordeste do país, onde a aprovação do Presidente era menor.

Neste sentido, é possível afirmar que o programa Casa Verde Amarela não se configurou como uma política pública orientada para combater de maneira efetiva o problema da moradia brasileiro, sendo muito mais voltado para uma estratégia de validação e de comunicação política do próprio Governo. Com isso, ele buscou formas de aumentar sua aprovação junto a segmentos específicos da sociedade, com o intuito de angariar dividendos políticos eleitoreiros e suprimir a vinculação que alguns programas, incluindo os programas habitacionais, tinham com grupos políticos opositores.

A percepção de que houve uso da política habitacional como plataforma de comunicação sem que fossem implementadas medidas estruturantes para o combate efetivo ao problema da moradia é reforçada quando se analisa as propostas e ações para melhorias habitacionais e de reformas de moradia elencadas no programa Casa Verde Amarela. De partida, chama a atenção que para que houvesse a inclusão desta modalidade na legislação do Programa tenha sido necessária a revogação de outra ação já existente, cujo propósito era o mesmo e que tinha sido formulado de maneira muito mais objetiva e completa. Já na legislação do Casa Verde Amarela, a proposta de melhorias habitacionais é apresentada de forma vaga, sem comprometimento com o detalhamento de estratégias e ferramentas de intervenção, bem como metas e objetivos.

O alarde feito pelo Governo com a redução das taxas de juros aplicadas no financiamento habitacional (um dos mecanismos mais relevantes para financiamentos de longo prazo) foi outro aspecto que denota a busca por validação política eleitoreira sem base em um debate estruturante da política pública de moradia social. Mesmo não constando na legislação que criou o Programa, o Governo anunciou que passaria a praticar taxas de juros para financiamento

imobiliário de 4,25% para as regiões Norte e Nordeste e 4,5% para as demais regiões. (BRASIL, 2021b).

Mesmo que tenha havido a alegação de necessidade de ampliar benefícios nas regiões onde as famílias têm, em média, menores níveis de renda, a imprensa apontava que o Governo àquela altura fazia esforços para reverter sua má avaliação nestes segmentos sociais com vistas à eleição de 2022, sobretudo por meio da ampliação de benefícios sociais, sendo essa a mais provável motivação da medida (BOLSONARO..., 2020; O QUE..., 2020; PUPO, 2020). Esse aspecto ainda é reforçado quando se considera que no período de lançamento do programa a taxa básica de juros da economia brasileira estava em patamares mínimos históricos, em torno de 2%. Dessa forma, mesmo que o Governo tenha propagado uma redução do custo do financiamento em relação ao MCMV, a taxa de juros básica da economia era inferior à praticada nos financiamentos do programa. Neste sentido, Guerreiro (2020) argumenta que esta forma de financiamento elimina a estratégia de subsídios ofertados no âmbito da política habitacional para seus beneficiários:

Já na parte “de mercado” do programa, nas faixas a partir de R\$ 2.000 de renda familiar mensal, a única mudança se deu nos juros praticados no financiamento junto ao FGTS, que diminuíram para 4,25% nos empreendimentos do Norte e Nordeste e 4,5% ao ano nos demais estados (uma distribuição regional que no PMCMV não existia). Importante notar que, embora os juros do PMCMV fossem mais altos, isso ainda significava que o programa oferecia “subsídio cruzado” na medida em que os juros eram mais baixos do que a referência da taxa de juros no país (Selic), que chegou a 14% em 2016. Já no caso do PCVA, embora os juros sejam efetivamente muito baixos, ainda são o dobro da Selic praticada atualmente (2%), o que configura inexistência de “subsídio cruzado” e, segundo o próprio ministro do MDR, ganhos ainda substanciais para o FGTS.

Portanto, há uma série de elementos que apontam para o uso político eleitoreiro da política habitacional por parte do Governo por meio do programa Casa Verde Amarela, sobretudo tendo como foco os segmentos de menor renda, onde reiteradamente as pesquisas de opinião pública indicavam a mais alta taxa de rejeição à gestão de Bolsonaro. A busca por validação política é reforçada pelo histórico de negligência do próprio Bolsonaro com o tema da moradia popular, algo que pode ser afirmado a partir de uma declaração do próprio Jair Bolsonaro à Rádio Interativa, de Goiânia, durante a campanha eleitoral de 2018. Na ocasião, assim se manifestou o então candidato quando tratando sobre o programa MCMV:

Minha Casa Minha Vida, o que eu faria? Extinguiria o Ministério das Cidades. Pegaria o dinheiro e mandaria diretamente para a prefeitura. A prefeitura, juntamente com seus secretários, com a Câmara Municipal, com

seus municípios, decidiria o que fazer, e onde fazer, no tocante à casa, no tocante à qualidade. Você resolve o problema. (SOARES, 2019, parag. 5).

Além da negligência em relação à política de moradia popular, soma-se a expressa e contundente oposição por parte de Bolsonaro aos movimentos sociais que debatem a moradia com base nas premissas do *Direito à Cidade*. A aversão do governo Bolsonaro aos movimentos sociais de luta por moradia se expressa no Casa Verde Amarela não só quando se considerada a falta de diálogo com este segmento na construção do Programa, mas também pela não inclusão de uma modalidade que privilegie a sociedade civil organizada como sujeito de destaque no processo da política habitacional, além da falta de alinhamento do programa com uma política de moradia baseada nas premissas do *Direito à Cidade*.

Mesmo que anteriormente as políticas públicas de moradia não tenham valorizado de maneira plena a ação dos movimentos sociais populares (inclusive na execução do MCMV, onde modalidade Entidades foi tímida frente ao montante de recursos investidos), muitas experiências positivas de implementação de projetos habitacionais surgiram da ação destes movimentos. Por isso, voltamos a dizer que a ausência deste modelo no Casa Verde Amarela e a continuidade de ações criticadas pelos movimentos sociais populares denota que a finalidade do programa não está firmemente relacionada com o enfrentamento aos reais problemas sociais relacionados à moradia, algo que para ser efetivado demanda a participação destes sujeitos sociais.

É importante salientar também que a análise do programa Casa Verde Amarela denota que ele não se limitou a ser uma estratégia de comunicação com vistas à validação política do Governo com caráter eleitoral, mas também foi usado como resposta a interesses de segmentos específicos da sociedade. Estes segmentos não estão ligados à defesa do *Direito à Cidade* nem aos interesses das frações mais empobrecidas da sociedade, como é possível inferir a partir da ausência de propostas efetivas de combate ao problema da moradia e da falta da discussão com os movimentos sociais populares.

Parte-se também da recorrente constatação de que o Casa Verde Amarela aprofunda o processo de financeirização da moradia popular. A abordagem da habitação como uma mercadoria e não como um direito social (como consta no texto constitucional brasileiro) é algo que vem ganhando terreno nas últimas décadas. Isso deturpa a perspectiva do valor de uso da habitação, inclusive distorcendo sua

importância como elemento de referência a partir do qual o indivíduo adquire condições de acesso a outros direitos sociais. Nesta distorção, a moradia passa, cada vez mais, a ser tomada pelo seu valor de troca, como uma mercadoria inserida na dinâmica de acumulação do capital, isso antes mesmo da habitação ser concretamente universalizada como direito social. Considerada como uma mercadoria pura e simples, propensa a participar do processo de acumulação, a moradia e sua função passam a ser disputadas pelos diversos sujeitos sociais, assim como as políticas públicas de habitação.

Neste sentido, estabelecem-se disputas em torno dessas políticas, refletindo os conflitos decorrentes dos interesses de classe: de um lado, a busca por políticas públicas que garantam a universalização do direito social à moradia digna, sobretudo aos menos favorecidos; do outro, a busca pelo uso da política pública para promoção da valorização do Capital. Nesta dinâmica, como argumenta Rolnik, historicamente as políticas públicas de moradia brasileiras não estão pautadas nas respostas aos anseios populares de assegurar a garantia do direito fundamental à moradia, mas são dominadas pelos interesses do capital, hegemonizados ora pelo capital imobiliário, ora pelo capital financeiro, enquanto os movimentos sociais populares exercem pressões para influenciar na formulação das políticas públicas a partir da defesa dos interesses dos trabalhadores, sobretudo das frações mais empobrecidas da sociedade. (A CIDADE..., 2020). O caso do programa Casa Verde Amarela não é diferente.

Há indicativos que no processo de disputa entre os movimentos sociais populares e setores do capital (o capital financeiro e o imobiliário) pela hegemonia no campo da política habitacional acabou sendo revertida uma tendência que preconizava o aumento da participação dos segmentos populares no âmbito da política de moradia no Brasil. Em primeiro plano, percebe-se a manutenção de um modelo historicamente utilizado de financiamento imobiliário voltado para a dinamização do mercado de construção e incorporação de moradias, inserindo o Programa no ciclo de valorização do capital imobiliário, como demandado por representantes do empresariado do setor.

Além disso, como apontado por Rolnik, quando se trata da disputa pela hegemonia do poder em torno da política habitacional brasileira nos últimos anos (que tem sua maior expressão na formulação do Casa Verde Amarela), percebe-se

uma preponderância do capital financeiro sobre o capital imobiliário. (A CIDADE..., 2020). A sustentação desta afirmativa demanda a observação de aspectos contidos no Programa, mas que vão também além dele. Medidas que o governo vinha implementando antes mesmo de formalizar a criação do Casa Verde Amarela apontavam para o aprofundamento do fenômeno da financeirização da moradia no Brasil em benefício do capital financeiro nacional e internacional.

Antes mesmo da implementação do Casa Verde Amarela, no ano de 2019, a Caixa Econômica Federal²⁴ anunciou medidas que buscavam a modificação do índice de correção das taxas de juros do financiamento habitacional, deixando a Taxa Referencial (TR) para o uso do IPCA. No momento do anúncio dessas medidas o IPCA era mais baixo do que a TR, levando o Governo a destacar que a medida seria benéfica aos mais pobres por reduzir o custo do financiamento imobiliário. Por outro lado, a TR é um índice que tem forte influência estatal no seu comportamento e, por isso, é mais previsível, estável e pode ser modificado conforme parâmetros de interesse público. Já o IPCA é relativamente mais volátil por ser flutuante conforme as dinâmicas do mercado, mas é amplamente utilizado como parâmetro de rendimento de títulos negociados no mercado de capitais. Além disso, o Brasil tem histórico de inflação elevada, o que coloca riscos aos tomadores de financiamento no longo prazo, algo marcante para a política habitacional, considerando que se trata de financiamentos que frequentemente têm duração superior a décadas. (ROLNIK, 2019; TAKAR, 2019).

Sendo assim, o aspecto fundamental da medida é que a adoção do IPCA permite corrigir os contratos de financiamento imobiliário por um índice amplamente utilizado na negociação de papéis no mercado de capitais. Desta maneira, este indexador permite o processo de securitização das dívidas dos tomadores de financiamento. Com essa medida a CEF buscou tornar o processo de financiamento da habitação social em um produtor de ativos passíveis de serem negociados no mercado financeiro, em um processo de aprofundamento da financeirização da moradia, abrindo uma nova fronteira para que o mercado de capitais, nacional e até mesmo estrangeiro, possa investir seus recursos em busca da ampliação dos lucros, tendo como base material a moradia social e suas políticas públicas.

²⁴ CEF - banco público federal que possui cerca de 70% do volume de crédito imobiliário do Brasil, sendo historicamente usado como uma das principais ferramentas de operacionalização das políticas públicas de habitação do país.

Segundo Rolnik (2019, parag. 3)

A mudança, que aparentemente implica em crédito mais barato para os cidadãos, porque a TR é hoje maior do que o indicador que o IBGE usa para medir a inflação. Portanto os novos mutuários da Caixa poderão encontrar prestações menores se indexarem seus contratos ao IPCA, mas isso só porque a inflação neste momento está bastante baixa. A estratégia da Caixa, na verdade, não tem exatamente a motivação de beneficiar os consumidores. Seu objetivo, e sobre isso já falou o seu presidente, é se capitalizar, com vistas a bater uma meta de R\$ 50 a 100 bilhões anunciadas publicamente quando a nova direção assumiu o banco.

A capitalização se dará por meio de uma complexa operação chamada securitização. Para entendermos: securitização é uma operação que vende no mercado de capitais os recebíveis (ou seja as prestações a receber) de um mutuário que deixa seu imóvel hipotecado enquanto pega o empréstimo. Os recebíveis, ou seja, aquilo que o mutuário pagará ao longo dos 30 anos de seu contrato, a Caixa vende para outros investidores.

O aspecto da financeirização presente no mercado habitacional promovido por meio de políticas públicas que tiveram como expressão mais evidente o programa Casa Verde Amarela também abrange o campo da regularização fundiária. A Lei nº 13.465/2017, trouxe como elemento principal a flexibilização do processo de regularização fundiária, facilitando a entrega de documentos de comprovação de titularidade às famílias, mesmo sem que o Estado garanta o acesso à infraestrutura urbana ou à qualidade habitacional. (BRASIL, 2017b). Neste sentido, a proposta de garantia do direito à moradia digna é abandonada, ao passo que a centralidade do processo de regularização fundiária passa a ser a simples garantia do título de propriedade.

Guerreiro (2020) aponta que a regularização fundiária da forma que é posta na legislação do Casa Verde Amarela dá centralidade para que projetos privados passem a ditar os rumos da política pública, uma vez que serão os responsáveis por direcionar recursos e priorizar os locais que deverão receber os processos de regularização. Além disso, a autora aponta que, face a possibilidade de as próprias famílias arcarem com os custos do processo de regularização (algo inexistente antes da Lei nº 13.465/2017), elas podem ficar sujeitas à expropriação de sua moradia ou da terra urbana a partir do momento em que não conseguirem arcar com o processo.

Vê-se, portanto, como uma estrutura normativa legal, ao não assegurar condições mínimas de habitabilidade e urbanidade (função anteriormente atribuída ao Estado), viabiliza a expropriação da moradia de sujeitos pobres e suas famílias. No caso em análise, é possível apontar este processo na medida em que a função final do modelo de regularização fundiária proposto na política habitacional do Casa

Verde Amarela passa a ser a titulação em massa da moradia urbana, em uma narrativa de possibilidade de ganhos para as famílias, a partir da ideia de que a titulação definitiva garantiria a valorização dos imóveis e permitiria a entrada das famílias no mercado de crédito, usando suas residências como garantia.

Se não é para concretamente melhorar a condição dos bairros populares e, ainda, expulsar violentamente aqueles que não conseguem arcar com o preço da terra, por que é para que regularizar então? O objetivo do governo — como, aliás, já vimos em experiências anteriores pelo mundo, amplamente avaliadas como fracassadas, inspiradas por Hernando de Soto — é a titulação em massa de imóveis irregulares. Em declarações recentes, tanto o Ministro Rogério Marinho (MDR), quanto o presidente do Banco Central (Bacen), Roberto Campos Neto, enfatizaram o objetivo de conferir títulos plenos de propriedade para que os imóveis se valorizem e para que as famílias possam “extrair valor de suas casas”. Noutros termos, trata-se de empregar a propriedade imobiliária popular regularizada para inserir parcela significativa da população no mercado de crédito imobiliário, preparando terreno para securitização das dívidas, outro dos objetivos perseguidos pelo atual governo, com apoio da Caixa Econômica Federal (CEF) [...] Fazer com que as pessoas consigam “extrair valor das suas casas”, retirando os entraves para o desenvolvimento do mercado de “Home Equity” — ou seja, empréstimos com imóveis como garantia, nos quais os juros são mais baixos, ampliando desta forma o alcance do mercado de crédito —, foi o objetivo perseguido por programas apoiados pelo Banco Mundial em vários países, inclusive no Peru e América Central nos anos 1990. Hoje, esta política foi abandonada pelo próprio Banco Mundial e outras agências. (GUERREIRO; ROLNIK, 2020, parag. 8-10).

Na Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Desenvolvimento Regional, publicada no dia 21 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021a), consta a regulamentação da regularização fundiária do programa Casa Verde Amarela. Guerreiro (2021), depois de elucidar uma série de problemáticas já presentes da lei do Regularização Fundiária de 2017 e na legislação do Casa Verde Amarela, conclui que

Esta pequena análise inicial da normativa do programa de regularização fundiária do PCVA já mostra alguns elementos da política da atual gestão federal para as cidades. Em consonância com a nova Lei de REURB de 2017, parece ter como objetivo a extração de riqueza por meio de uma nova onda de privatização de terras, gerando fluxos financeiros por novos mecanismos de endividamento, focalizados nas classes populares. Processo este todo permeado por violência e despossessão, com incentivo a novos agentes privados pulverizados, porém com fluxos de renda concentrados e direcionados ao mercado financeiro. (GUERREIRO, 2021, parag. 15).

Guerreiro (2021) também chama a atenção para a possibilidade aberta por esta legislação para que agentes financeiros, como bancos e fundos privados, possam fazer a mediação do processo de regularização fundiária. Assim, em consórcio com um modelo que abre espaço para o endividamento de famílias com os custos da regularização (volto a frisar: algo que anteriormente à legislação de

2017 era de responsabilidade do Estado), cria-se a oportunidade para a securitização das dívidas e para a perspectiva de acumulação de lucros pelos agentes financeiros, além da possibilidade de expropriação urbana nos casos de famílias que não consigam arcar com os custos da regularização.

Neste processo, um fato emblemático é que o FDS, anteriormente utilizado para financiamento da modalidade Entidades do MCMV (a que mais se aproximava de um modelo que privilegiava famílias pobres auto-organizadas), passa a financiar um mecanismo de endividamento e expropriação dos mais pobres, fundamentado em uma visão individualista do cidadão e que, no fim, pode gerar grandes lucros para agentes financeiros em detrimento da garantia à moradia digna. Mais emblemático ainda é que a regularização fundiária do programa Casa Verde Amarela tenha surgido a partir da *doação* de 500 milhões de reais, procedimento articulado pela Febraban, entidade que congrega os potenciais maiores beneficiados com este modelo de regularização fundiária. (GUERREIRO, 2021).

Posteriormente ao lançamento do programa Casa Verde Amarela, outra proposta enviada pelo Governo Federal ao Congresso deixou patente a vinculação dos interesses do mercado financeiro à política de moradia. Pois, no Projeto de Lei nº 4.188 de 2021, também chamado de Marco Legal das Garantias, consta o uso de um único imóvel residencial como garantia para um indivíduo contrair vários financiamentos, além da facilitação da penhora do único imóvel da família para quitação de dívidas, infringindo o direito fundamental à moradia. (BRASIL, 2021e). Para o Governo, autor do projeto, essa proposta se constituía um mecanismo para facilitação do acesso ao crédito e aumento da competitividade do setor bancário. No entanto, na prática a proposta aprofunda a interferência do capital financeiro e a financeirização da política habitacional brasileira e amplia a possibilidade de expropriação urbana de famílias pobres.

Em junho de 2022, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados onde Bolsonaro tinha maioria parlamentar. Porém, sob muitos protestos e críticas, ele chegou ao Senado e sua tramitação foi paralisada. Mesmo sua aprovação não tendo sido concluída, o fato da proposta ter partido do próprio Governo demonstra que o uso da moradia popular como base para o favorecimento do mercado de capitais através de ações que ampliam o risco de endividamento e expropriação dos mais pobres foi um dos aspectos centrais da política habitacional brasileira sob o governo

Bolsonaro. Sobre o projeto do Marco das Garantias, Rolnik (2022, parag. 5) aponta que

Em dezembro de 2021, o Brasil alcançou o patamar recorde de 76,3% de famílias endividadas e o ano teve o maior nível de endividamento médio em 11 anos (dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor). O efeito óbvio desse PL é agravar essa situação já crítica de precariedade econômica pela qual a população passa, abrindo caminho para que muitas dessas famílias percam a casa para pagar dívidas. [...] [O PL 4188] o ampliar as possibilidades da população de pegar empréstimos usando a moradia como garantia amplia as possibilidades de endividamento e, pior, ampliando as possibilidades concretas de perda da moradia, e portanto alimentando a já crescente população sem teto.

Sendo assim, é possível afirmar que o programa Casa Verde Amarela também foi criado com vistas a se inserir na lógica do processo de aprofundamento da financeirização do mercado da habitação e da ampliação da possibilidade de expropriação urbana de famílias pobres, processo que tem como principal incentivador e beneficiário o capital financeiro.

Neste sentido, é possível enquadrar o Casa Verde Amarela no processo denominado por Harvey (2004) como acumulação por espoliação. Segundo o autor, este processo é a continuidade da acumulação primitiva proposta por Marx e que tem se aprofundado como frente de aumento dos ganhos do capital sob o neoliberalismo. Segundo Harvey (2004, p. 124)

O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem-terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc. na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado.

Para Harvey (2004), a acumulação por espoliação apresenta algumas características que são fortemente presentes quando se analisa o Casa Verde Amarela, como a privatização mercadificação de direitos sociais e serviços antes públicos (citando, inclusive, diretamente o caso da habitação social); o fortalecimento da financeirização como elemento da valorização do capital por meio de processos especulativos e predatórios; e a intervenção estatal para viabilização deste processo.

Isso é reforçado a partir das investigações realizadas por Royer (2009) quando avalia o sistema financeiro sob a perspectiva da acumulação por espoliação.

Para a autora, o processo de formalização da propriedade individual de imóveis de moradia com vistas à inserção das famílias no mercado de crédito por meio do *home equity*.

A possibilidade de transação do imóvel residencial no mercado é crucial para o mercado de crédito, já que as operações de financiamento costumam utilizar o próprio bem financiado como garantia. Visto que a propriedade é o principal lastro de uma política de captação de recursos, como a emissão de títulos lastreados por hipotecas, há uma enorme dificuldade de combinar os modelos de mercado com certas políticas de regularização fundiária urbana calcadas em instrumentos distintos do direito de propriedade. [...] Quanto menor o reconhecimento pelo mercado dos títulos oferecidos como garantia, menor a probabilidade da liberação do crédito. De modo que quanto maior a informalidade, maior o risco da operação e menor a possibilidade de acesso ao crédito. Enfim, propriedade é garantia e garantia é a base do sistema de crédito operado pelo mercado. (ROYER, 2009, p. 42).

Como conclusão, Royer (2009) aponta que a narrativa de desenvolvimento do mercado imobiliário como elemento fundamental para o equilíbrio financeiro necessário para a provisão da moradia escamoteia a fundamental atuação estatal na garantia do direito à moradia digna e aprofunda sua mercadorização, o que está nas bases, como proposto por Harvey (2004) do processo de acumulação por espoliação.

Este processo de requalificação do papel Estado e do mercado na promoção de políticas públicas envolveu, no caso da habitação, uma transformação do direito universal de acesso à moradia em uma possibilidade individual de acesso ao crédito habitacional. Neste contexto, o discurso financeiro emerge como um discurso neutro, sustentando que o modelo veiculado, quando estruturado em bases equilibradas, é capaz de suportar qualquer política pública. [...] Não se defende aqui, obviamente, a irresponsabilidade quanto à sustentação material das políticas de bem-estar. No entanto, não é possível ignorar que, apesar da incontestável necessidade de sustentabilidade financeira, a principal questão na formulação de um sistema de provisão de direitos, como a habitação, deve ser a universalização e não somente o equilíbrio. Acentuando a ótica da equação renda x consumo e não a ótica do direito, o discurso financeiro catalisa o processo de mercadorização da habitação, nos termos apresentados por David Harvey. (ROYER, 2009, p. 163).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito social à moradia digna, mesmo sendo pacificado no âmbito de tratados nacionais e internacionais e consolidado na CF, não é efetivado a grandes contingentes populacionais no Brasil, sobretudo para os segmentos mais pobres da sociedade, o que denota uma clara desigualdade que, para ser interpretada, demanda ser entendida a partir de uma perspectiva de classe.

Em uma abordagem crítica, o problema brasileiro no campo da moradia se origina a partir da formação sócio-histórica nacional, com suas condicionantes estruturais que intensificam a precarização da vida de determinados segmentos da sociedade brasileira, sobretudo se tratando de pessoas negras. Portanto, a análise da questão da moradia deve ser situada em uma interpretação mais abrangente da formação do espaço urbano e do capitalismo nacional.

Mesmo o Brasil tendo sido vanguardista no que se refere à construção de legislações urbanísticas e de moradia (se tornando, inclusive, referência mundial), algo que se deu por meio da intensa luta de movimentos sociais populares, as políticas públicas estatais demonstraram-se historicamente insuficientes para o enfrentamento dos problemas manifestados no espaço urbano nacional, seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo.

A atuação estatal em políticas sociais no Brasil historicamente é resultado dos interesses de classe, a disputa entre a reprodução do Capital e a garantia de direitos sociais aos trabalhadores é marcante no processo de construção das ações estatais, algo que se repete também nas políticas públicas de moradia.

Esse quadro sofre um acirramento com a crise política, econômica e social recente, em uma quadra histórica marcada pelas regressões de conquistas históricas em políticas públicas e até mesmo no ambiente democrático brasileiro. Esta dissertação busca elucidar o processo de conformação deste quadro político e social, tomando como ponto de referência as manifestações ocorridas em junho de 2013 e seus desdobramentos até se chegar à eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República.

Com isso, é conformado um Governo cujo grupo hegemônico propaga a criminalização de movimentos sociais e a narrativa de reponsabilidade individual pela pobreza, sendo apoiado por segmentos sociais diversos ligados a movimentos

conservadores, reacionários e ao Capital, sobretudo frações do capital financeiro. Em um aprofundamento do processo de dilapidação das históricas conquistas de movimentos sociais populares, o Governo passa a liderar um verdadeiro retrocesso civilizatório em termos de políticas públicas.

É neste quadro político e institucional que surge em 2020 o Programa Casa Verde Amarela, como principal ação do Governo Federal no campo da política de moradia e objeto de avaliação desta dissertação.

Por meio da avaliação do Programa foi possível elucidar sua pouca efetividade no enfrentamento ao problema da moradia no Brasil, tendo em vista que não são constatadas proposições que enfrentem as condicionantes estruturais da questão, além de haver apenas previsões generalistas e vagas acerca do que o Programa deve implementar de maneira concreta e quais os seus objetivos em termos de combate ao problema da moradia.

Por outro lado, identifica-se que o Casa Verde Amarela teve como um dos objetivos a validação política do Governo de Jair Bolsonaro, que, no período em que foi lançado o Programa, procurava melhorar a sua popularidade para fins eleitoreiros, após ser amplamente criticado por conta da administração desastrosa da pandemia a Covid-19. Soma-se a isso o fato de que havia um esforço do Governo para suprimir políticas públicas identificadas com as gestões do Partido dos Trabalhadores, mesmo quando substituídas por ações semelhantes com finalidades parecidas.

Em se tratando dos sujeitos sociais envolvidos na formulação do Programa, percebe-se a prevalência de representantes do capital imobiliário e, sobretudo, do capital financeiro. Este, como apontou Rolnik, teve papel preponderante na definição dos rumos do Casa Verde Amarela. (A CIDADE..., 2020). Sendo assim, a restrição à participação dos movimentos sociais populares na construção de políticas públicas, iniciada em 2016 com o impeachment de Dilma Rousseff, foi acentuada, chegando a propostas de criminalização destes movimentos por parte de integrantes e apoiadores do Governo, cenário que inviabilizou qualquer contribuição dos movimentos para a construção das políticas públicas, incluindo a de moradia social.

Neste sentido, em lugar de um ideário voltado à garantia do direito social à moradia digna como responsabilidade do Estado, o programa Casa Verde Amarela se baseia na transformação da moradia em simples mercadoria inserida no processo

de valorização do capital, além de promover a responsabilização individual pelo acesso a ela.

Por meio de diversas iniciativas no âmbito do crédito imobiliário e da regularização fundiária, o Programa propõe o agravamento do processo de financeirização da moradia, abrindo espaço para a ampliação do endividamento de famílias pobres e para a intensificação das expropriações da terra e da habitação de famílias pobres residentes em áreas urbanas. Essas iniciativas em detrimento das famílias pobres passam a conformar um cenário favorável à ampliação do mercado financeiro.

É neste sentido que consideramos que o programa Casa Verde Amarela apresenta diversos aspectos que demonstram seu alinhamento à tendência da acumulação por espoliação do capitalismo neoliberal, como apontado por Harvey (2004), favorecendo a valorização do capital, sobretudo financeiro, em detrimento da consolidação do direito social à moradia digna como previsto na CF.

Não é feito juízo de valor em relação à necessidade de ampliação do crédito imobiliário e do uso das residências familiares para ampliação do acesso ao mercado de crédito, mas é importante frisar que esse não deve ser o elemento central de uma política pública que possa garantir a universalização do direito à moradia digna, tendo em vista que não é voltado para o combate das condicionantes estruturais da questão social e do problema habitacional brasileiro. Pelo contrário, são ações que expõem as famílias pobres ao risco de aumento da precarização das suas vidas.

Além disso, o discurso da primazia do mercado na garantia do acesso à moradia serve também para suprimir a responsabilidade e importância da intervenção do Estado na garantia de direitos por meio de políticas públicas que sejam efetivas. Neste sentido, impõe-se uma visão oposta àquela que é de fato necessária, uma vez que um dos motivos que levaram ao grave quadro da moradia e do cenário urbano brasileiro é justamente a ausência estatal na promoção do direito social à moradia digna.

REFERÊNCIAS

A CIDADE é Nossa com Raquel Rolnik #24: Casa Verde e Amarela e a financeirização da moradia. São Paulo: FAUUSP, 2020. Vídeo (6min). Publicado pelo Canal Labcidade FAUUSP. [YouTube]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uAEBOQ32qCU>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão. **Blog Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALVES DOS SANTOS, Marcelo. **Desarranjo da visibilidade, desordem informacional e polarização no Brasil entre 2013 e 2018**. 2019. 399 f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ARAÚJO, Carla. Marca social de Bolsonaro tem viés nacionalista e busca apagar era petista. **UOL Economia**, Brasília, DF, jul. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/columnas/carla-araujo/2020/07/06/marca-social-de-bolsonaro-tem-vies-nacionalista-e-busca-apagar-era-petista.htm/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. Tradução: Nadia Smoekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010. (Coleção RG Bolso, 4).

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>. Acesso em: 26 jul. 2023.

AZZARÁ, Stefano G. Crises históricas e naturalismo capitalista. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro (orgs.). **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 14-28.

BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, ago. 2020. Moradia. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila de. Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 5., 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Compolítica. 2013. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT06-Cultura-politica-comportamento-e-opinio-publica-MarcelloBaquero.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BASILIO, Ana Paula. Bolsonaro impõe menor orçamento da história ao Minha Casa Minha Vida. **Carta Capital**, [S.l.], set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-impoe-menor-orcamento-da-historia-ao-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BASTIAN, Nilson. Em 27 anos como deputado, Bolsonaro tem dois projetos aprovados. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, maio 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/em-27-anos-como-deputado-bolsonaro-tem-dois-projetos-aprovados/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BC quer permitir securitização da dívida do crédito imobiliário. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, maio 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/05/29/internas_economia,1057541/bc-quer-permitir-securitizacao-da-divida-do-credito-imobiliario.shtml/. Acesso em: 25 jun. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, Maria Inês; MATOS, Maurício Castro de; FREIRE, Silene de Moraes. **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. Parte I: Ultraneoliberalismo e Conservadorismo, p. 89-102.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Direitos Humanos **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 39-46, jul. 1998.

BOCAYUVA, Pedro Claudio Cunha. Globalização e pandemia: o fim da hegemonia e a necropolítica neoliberal. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro (orgs.). **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 103-115.

BOLSONARO mira ações na área social para resgatar a popularidade. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, jul. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/27/interna_politica,867317/bolsonaro-mira-acoes-na-area-social-para-resgatar-a-popularidade.shtml. Acesso em: 25 jun. 2023.

BONDUKI, Nagil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb.**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BONDUKI, Nagil Georges. O mito das casas sem gente não resolverá o problema da gente sem casa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, maio 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2018/05/o-mito-das-casas-sem-gente-nao-resolvera-o-problema-da-gente-sem-casa.shtml>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BONDUKI, Nagil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, [S. l.], v. 29, p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nagil Georges; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., 2007, Belém. **Anais [...]**. Belém: ENANPUR, 2007.

BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Analisando a crise do subprime. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 129-159. 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8344>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: Crônica de um mês inesquecível. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, v. 14, n. 34, p. 51-61, 2013.

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

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim mensal de subsídios da União. Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF, 2019. Texto atualizado em fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria ME nº 1.683, de 16 de março de 2022. Cria o Programa Aproxima com a finalidade de regulamentar o disposto no art. 7º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/portaria-me-n-1-683-de-16-de-marco-de-2022#:~:text=A%20Portaria%20entra%20em%20vigor,14.118%2F2021>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Casa Verde e Amarela vai financiar 1,6 mil imóveis, regularizar 2 milhões de moradias e reformar 400 mil até 2024**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-vai-financiar-1-6-mil-imoveis-regularizar-2-milhoes-de-moradias-e-reformar-400-mil-ate-2024>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Instrução Normativa MDR nº 2, de 21 de janeiro de 2021. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=408357>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela anuncia avanços para facilitar acesso ao financiamento habitacional**. Brasília, DF, set. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/programa-casa-verde-e-amarela-anuncia-avancos-para-facilitar-acesso-ao-financiamento-habitacional/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-

1946/del0311.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20311%2C%20DE%202%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201938.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20divis%C3%A3o%20territorial,Considerando%20que%20o%20art. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social–SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social–FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13439.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.439%2C%20DE%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.&text=Cria%20o%20Programa%20Cart%C3%A3o%20Reforma%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano CLIX, n. 8, jan. 2021c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33079815#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Casa%20Verde,de%20dezembro%20de%201979%3B%20e>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.036%2C%20DE%2011%20DE%20MAIO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Servi%C3%A7o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8677.htm#:~:text=LEI%20No%208.677%2C%20DE%2013%20DE%20JULHO%20DE%201993&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Social%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Ata da 2ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano I, n. 154, fev. 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/154anc03dez1987.pdf#page=>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021)**: relatório final. Brasília, DF, 2021d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/72c805d3-888b-4228-8682-260175471243>. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei (PL) nº 4188/2021**. Brasília, DF, 2021e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154430>. Acesso em: 25 de junho de 2023.

BREIER, Pedro. Os casos de corrupção da família Bolsonaro. **O cafezinho**, [S. l.], out. 2018. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2018/10/18/os-casos-de-corrupcao-da-familia-bolsonaro/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; AMARAL, Ernesto F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **Open Science Framework Preprints**, [S. l.], 2018. <https://doi.org/10.31219/osf.io/84b92>.

BRITO, Gisele; BREDÁ, Tadeu. Intolerância a partidos, sindicatos e movimentos sociais mancha ato na Paulista. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, jun. 2013. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/intolerancia-a-partidos-mancha-ato-na-paulista-1873/>. Acesso em: 4 maio 2023.

CALDAS, Lara. Desdemocratização no Brasil: evidências a partir das políticas urbanas federais. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 31, n. 2, p. 86-105, 2022.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CBIC é importante parceiro para interlocução com governo, afirma Rogério. **Sinduscon-PR**, Curitiba, set. 2020a. Disponível em: <https://sindusconpr.com.br/cbic-e-importante-parceiro-para-interlocucao-com-governo-afirma-rogerio--5020-p/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CBIC tem encontro amanhã com o ministro Rogério Marinho. **Agencia CBIC**, Rio de Janeiro, set. 2020b. Disponível em: <https://cbic.org.br/cbic-tem-encontro-amanha-com-o-ministro-rogerio-marinho/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CHAGAS, Paulo Vitor. Cinco pactos foram resposta do governo federal aos protestos de junho. **Agência Brasil**, Brasília, DF, dez. 2013. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-31/cinco-pactos-foram-resposta-do-governo-federal-aos-protestos-de-junho>. Acesso em: 5 maio 2023.

CHANCELL, Lucas *et al.* (coord.). **World inequality report 2022**. [S. l.]: World Inequality Lab, 2021. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf. Acesso em: 2 jul. 2023.

CHAUI, Marilena. As manifestações de junho de 2013 em São Paulo. **Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra**, [S. l.], jun. 2013. Disponível em: <https://mst.org.br/2013/06/26/marilena-chauai-as-manifestacoes-de-junho-de-2013-em-sao-paulo/>. Acesso em: 4 maio 2023.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Solo Urbano e Ação Pastoral. *In*: ASSEMBLEIA GERAL, 20., 1982, Itaipi. **[Documentos]**. Itaipi: Edições Paulinas, 1982.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 18, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/recomendacao-n-36-de-11-de-maio-de-2020-256821969>. Acesso em: 8 abr. 2023.

COSTA, Duane Brasil; AZEVEDO, Uly Castro de. Das senzalas às favelas: por onde vive a população negra brasileira. **Socializando**, Aracati, ano 3, n. 1, p. 145-154, 2016. Disponível em: https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_12.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

COSTA, Valéria Grace; NASCIMENTO, José Antonio Sena do. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo, 2005. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/14.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

DECRETO-LEI nº 311, de 2 de março de 1938. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 147-148, abr. 1939. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7115>. Acesso em: 1 jun. 2017.

DEMO, Pedro. Pobreza política. **Forum**, [S. l.], n. 4/2010, p. 67-84, 2011.

2020: o ano em que a pandemia da Covid-19 parou o mundo. **Estadão Summit Saúde**, São Paulo, dez. 2020. Disponível em: <https://summitsaude.estadao.com.br/desafios-no-brasil/2020-o-ano-em-que-a-pandemia-da-covid-19-parou-o-mundo>. Acesso em: 8 abr. 2023

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. 274 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082013-111122/pt-br.php>. Acesso em: 29 jul. 2023.

EM DIA de maior mobilização, protestos levam centenas de milhares às ruas no Brasil. **UOL Notícias**, São Paulo, jun. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>. Acesso em: 03 mai. 2023.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 11-32.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ESTUDO atesta discurso negacionista de Bolsonaro nos primeiros seis meses de pandemia. **Jornal da USP**, São Paulo, jan. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/estudo-atesta-discurso-negacionista-de-bolsonaro-nos-primeiros-seis-meses-de-pandemia/>. Acesso em: 8 abr. 2023.

FAGUNDES, Ingrid. Eleições 2018: Como Alckmin e Marina entraram 'grandes' na eleição e saíram 'nanicos'. **BBC News Brasil**, São Paulo, out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780350>. Acesso em: 5 maio 2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FERNANDES, Tania; LIMA, André. A Covid-19 em favelas: vulnerabilidades sociais e auto-organização em Manguinhos. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, 2020. Especial Covid-19. Disponível em: <https://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/a-covid-19-em-favelas-vulnerabilidades-sociais-e-auto-organizacao-em-manguinhos/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FONSECA, Elize Massard da *et al.* Political discourse, denialism and leadership failure in Brazil's response to COVID-19. **Global Public Health**, [S. l.], v. 16, n. 8-9, p. 1251-1266, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil: 2021** – Dados referentes ao período de 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História**, São Paulo, n. 120, p. 153-162, 1989. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599>. Acesso em: 5 maio 2023.

GALINDO, Ernesto Pereira; PEDREIRA JÚNIOR, Jorge Ubirajara. A cor da Moradia: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 26, p.73-83, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10528/1/BAPI_26_CorMorada.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa, Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. **Brasil de Fato**, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>. Acesso em: 18 jun. 2023.

GONDIM, Jorge Vinícios Silva. O urbano em disputa: notas sobre o Estado e a questão urbana no Recife. *In*: Rosa Maria Cortês de Lima (Org.). **Questão urbana e serviço social: debates e disputas**. Recife: Ed. UFPE, 2020. p. 17-32.

GOVERNO cumpre só 13,5% da meta do Minha Casa para os mais pobres. **Veja Brasil**, São Paulo, jan. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/governo-cumpr-so-135-da-meta-do-minha-casa-para-os-mais-pobres>. Acesso em: 22 jun. 2023.

GOVERNO estuda reduzir taxa de juro do novo Minha Casa Minha Vida. **ABRAINC**, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/noticias/2020/03/11/governo-estuda-reduzir-taxa-de-juro-do-novo-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GRAZIA, Grazia de. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *In*: Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

GUERREIRO, Isadora. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Labcidade**, São Paulo, set.

2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 25 Jun. 2023.

GUERREIRO, Isadora. Normativa da regularização fundiária do Casa Verde e Amarela: mais problemas à vista. **Labcidade**, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/>. Acesso em: 25 Jun. 2023.

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. **Labcidade**, São Paulo, set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 25 Jun. 2023.

GUSSO, Ramon José. Pelas ruas e gabinetes: amplificando os frames da Reforma Urbana no Brasil. *In*: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2013, Montevideo. [Ponencias]. Montevideo, 2013.

HARVEY, David *et al.* O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. **Socialist Register**, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 95-126, 2004. Disponível em: https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

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

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Piauí**, edição 82, jul. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 19 set. 2021.

HIGIENIZAR as mãos é a principal medida de prevenção ao coronavírus. **Jornal da USP**, São Paulo, fev. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/higienizar-as-maos-e-a-principal-medida-de-prevencao-ao-coronavirus/>. Acesso em: 8 abr. 2023.

HUR, Domênico Uhng; SABUCEDO, José Manuel; ALZATE, Mónica. Bolsonaro e Covid-19: negacionismo, militarismo e neoliberalismo. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 21, n. 51, p. 550-569, ago. 2021. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2021000200018&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 8 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Nota do IBDU contra a extinção do Ministério das Cidades**. República São Paulo, 2019. Disponível em: <https://ibdu.org.br/notas-e-manifestos/nota-do-ibdu-contra-a-extincao-do-ministerio-das-cidades/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil:** uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral - PNAD Contínua:** 4 trimestre 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad>. Acesso em: 19 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais/IBGE, 2021b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>. Acesso em: 26 jul. 2023.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um Fio:** pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH – UFBA, 2008. (Trabalho & Contemporaneidade).

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642922>. Acesso em: 26 jul. 2023.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica política habitacional? **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 1853, p. 7-50, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; FERREIRA, Gustavo Henrique Soares. Para ficar em casa é preciso ter casa: a covid-19 e o direito à moradia no Brasil. **Boletim Regional, Urbano E Ambiental**, p. 97-110. 2021. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10690/2/Brua_n.24_art_9.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

LE GOFF, Jacques. O início da história. Entrevista concedida a Alcino Leite Neto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 14-16, abr. 2002. Caderno Mais. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1404200207.htm>. Acesso em: 15 dez. 2021.

LEFÈBVRE, Henri. **A produção do espaço.** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Título original: La production de l'espace.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, Marcos Esdras. Favelas em cidades médias: algumas considerações. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 11, n. 34, p. 162-173, 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16235>. Acesso em: 2 dez. 2021.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 109-123, 2008.

LOCATELLI, Piero. O Minha Casa não resolveu o problema da habitação, mas o da MRV Engenharia, sim. **The Intercept Brasil**, [S. l.], ago. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/08/20/mrv-engenharia-lucro/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro (orgs.). **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020.

LOPES, Renato de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e14510111165-e14510111165, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/11165/10343/153297>. Acesso em: 29 jul. 2023.

LÖWY, Michael. Neofascismo: um fenômeno planetário—o caso Bolsonaro. **A terra é redonda**, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/2019/outubro/19.10-Neofascismo-e-Bolsonaro.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MAPBIOMAS. **Área urbanizada no Brasil nos últimos 36 anos**. Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra do Brasil - Coleção 6. [S. l.], 2021. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/MapBiomass_Infra_Urbana_Novembro_2021_04112021_OK.pdf. Acesso em: 8 fev. 2022.

MARICATO, Erminia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Revista Cultura Vozes**, Petrópolis, RJ, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova cultural, 1996.

MAZZA, Mariana. STF impede extinção de colegiados citados em lei. **SBPC**, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/stf-impede-extincao-de-colegiados-citados-em-lei/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

MEIO milhão de mortes por Covid carrega marca da desigualdade do Brasil. **CNN Brasil**, [S. l.], jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/meio->

milhao-de-mortes-por-covid-carrega-marca-da-desigualdade-do-brasil/. Acesso em: 7 abr. 2023.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira. São Paulo: Editora Gente Liv e Edit Ltd, 2014.

MELLO, Leonardo Freire; SOARES JUNIOR, Marco Antonio Costa. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 28, n. 53, p. 316-336, 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/15324>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/yKCytTkSt4RfdHd4W3SLZBb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MINISTRO do Desenvolvimento Regional afirma não ter como dar subsídio de 90% a casa popular. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/09/ministro-do-desenvolvimento-regional-afirma-nao-ter-como-dar-subsidio-de-90-a-casa-popular-ckeqyxk490000014yltbf6r7m.html/> Acesso em: 25 jun. 2023.

MOVIMENTO Passe Livre. [S. l.: s. n.], [20--?]. Disponível em: <https://www.mpl.org.br/>. Acesso em: 1 mai. 2023.

MOVIMENTOS populares urbanos emitem nota contra novo programa habitacional federal. **Projeto de Pesquisa e Extensão Re-habitare**, Belo Horizonte, out. 2021. Disponível Em: <https://Rehabitare.Direito.Ufmg.Br/?P=3136/>. Acesso em: 25 Jun. 2023.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio; SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 14, n. 1, p. 85-98, 2012. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1907>. Acesso em: 26 jul. 2021.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Paulo, n. 9, p. 98-109, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765>. Acesso em: 26 jul. 2022.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A Emenda Constitucional n 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 1216-1244, 2017.

O QUE Bolsonaro pretende ao mudar prioridades e focar mais nos pobres. **O Povo**, Fortaleza, jul. 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2020/07/19/o-que-bolsonaro-pretende-a-mudar-prioridades-e-focar-mais-nos-pobres.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathália; BARRUCHO, Luís. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. **BBC News Brasil**, Londres, maio 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 26 jul. 2023.

OLIVEIRA, Carolina. Impeachment 5 anos: a relação entre junho de 2013 e a ascensão da extrema-direita. **Brasil de Fato**, São Paulo, abr. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/18/impeachment-5-anos-a-relacao-entre-junho-de-2013-e-a-ascensao-da-extrema-direita>. Acesso em: 4 maio 2023.

OLIVEIRA, Juliana. Brasil chega a marca de 700 mil mortes por Covid-19. **Ministério da Saúde**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19>. Acesso em: 7 abr. 2023

ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia de coronavírus. **UNA-SUS**, Brasília, DF, mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 8 abr. 2023.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Os determinantes da pobreza no Brasil: algumas notas explicativas. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013. v. 1, p. 69-81.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; DINIZ, Flávia Raquel S. Coelho. Negação do direito à cidade: a segregação socioespacial e a formação das áreas de risco em São Luís/MA. In: IX JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: JOINPP, 2019. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/237.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PEREZ, Olívia Cristina. Sistematização crítica das interpretações acadêmicas brasileiras sobre as Jornadas de Junho de 2013. **Revista Izquierdas**, [S. l.], n. 50, p. 1-16, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8135314.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

POR marca social, Bolsonaro quer mudar nomes de programas petistas. **Jornal GGN**, São Paulo, jan. 2020. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/politica/por-marca-social-bolsonaro-quer-mudar-nomes-de-programas-petistas/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. **Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: 11 - cidades e comunidades sustentáveis**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PUPO, Fábio. Bolsonaro faz investida em área social usando como base programas de Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ago. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/bolsonaro-faz-investida-em-area-social-usando-como-base-programas-de-lula.shtml?utm_source=folha&utm_medium=site&utm_campaign=topicos. Acesso em: 25 jun. 2023.

QUEM muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já! *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 5., 2013, Brasília, DF. **[Documentos]**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/357597/conferencia_nacional_textobase.pdf. Acesso em: 5 dez. 2021.

RIBEIRO, Karina Braga *et al.* Social inequalities and COVID-19 mortality in the city of São Paulo, Brazil. **International Journal of Epidemiology**, [S. l.], v. 50, n. 3, p. 732-742, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33657223/>. Acesso em: 4 maio 2023.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 198-230, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jjWrsR9C7bYpVvyjRbqtsW6F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ROCHA, Rudi *et al.* Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. **The Lancet Global Health**, [S. l.], v. 9, n. 6, p. e782-e792, 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(21\)00081-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(21)00081-4/fulltext). Acesso em: 26 jul. 2021.

RODRIGUES, Evaniza. Programa Casa Verde e Amarela exclui as famílias mais pobres do acesso à moradia. **Fórum Nacional de Reforma Urbana**, São Paulo, ago. 2020. Destaque Home. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/programa-casa-verde-e-amarela-exclui-as-familias-mais-pobres-do-acesso-a-moradia/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

RODRIGUES, Lorena *et al.* Campos Neto: securitização é chave para crescimento de mercado imobiliário. **UOL Economia**, Brasília, DF, ago. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/08/11/campos-neto->

securitizacao-e-chave-para-crescimento-de-mercado-imobiliario.htm/. Acesso em: 25 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. Endividados e sem-casa devem aumentar com a aprovação do PL 4188. **Labcidade**, São Paulo, jun. 2022. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/endividados-e-sem-casa-devem-aumentar-com-a-aprovacao-do-pl-4188/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. Novas regras para financiamentos imobiliários e o jogo duplo da Caixa. **Labcidade**, São Paulo, set. 2019. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/novas-regras-para-financiamentos-imobiliarios-e-o-jogo-duplo-da-caixa/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade – parte 1 e 2**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. (Série Primeiros passos). Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id>. Acesso em: 25 out. 2021.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009.194 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/publico/Doutorado_LucianadeOliveiraRoyer.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005. Publicado originalmente publicado em 1993.

SANTOS, Milton. Espaço e sociedade no Brasil: a urbanização recente. **Geosul**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 85-100, 1988. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/12685>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 179-222.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giral di. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. **Estudos avançados**, v. 27, n. 79, p. 41-53, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/SvVY3qDMDFxwkZWXR7cMJ3m/>. Acesso em: 25 out. 2021.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, Ermínia. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979. p. 21-36.

SOARES, Olavo. Minha Casa, Minha Vida repaginado e hipoteca reversa: os planos de Bolsonaro para habitação. **Gazeta do Povo**, Brasília, DF, jul. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/minha-casa-minha-vida-repaginado-e-hipoteca-reversa-os-planos-de-bolsonaro-para-habitacao/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SPINA, Paulo Roberto. **O Movimento Passe Livre São Paulo: da sua formação aos protestos de 2013**. 2016. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/41262>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TAKAR, Téo. Caixa quer mudar correção para compra de casa, e prestação pode ficar cara. **UOL Economia**, São Paulo, jun. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/06/10/financiamento-imobiliario-ipca-caixa.htm>. Acesso em: 25 jun. 2023.

TEIXEIRA, Daniel Bustamante. As Jornadas de Junho de 2013 e a crise da democracia. **Revista IHU Online**, São Leopoldo, 2018. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/580737-as-jornadas-de-junho-de-2013-e-a-cri-se-da-democracia>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TETO de gastos foi furado cinco vezes no governo Bolsonaro; veja a lista. **G1**, [S. l.], 2022. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/teto-de-gastos-foi-furado-cinco-vezes-no-governo-bolsonaro-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em: 4 nov. 2022.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. News York, 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. As metamorfoses do conceito de cidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 17-23, dez. 2015.

VICTOR, Fábio. **Poder camuflado: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.