UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

ARION ESCORSIN DE GODOY

A CIDADE COMO AMBIENTE DAS REIVINDICAÇÕES CIDADÃS POR MORADIA E O PAPEL DE MEDIAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA

CAXIAS DO SUL
2015

ARION ESCORSIN DE GODOY

A CIDADE COMO AMBIENTE DAS REIVINDICAÇÕES CIDADÃS POR MORADIA E O PAPEL DE MEDIAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA

.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello.

CAXIAS DO SUL
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

G589c Godoy, Arion Escorsin de, 1988-
A cidade como ambiente das reivindicações cidadãs por moradia e o papel de mediação política e jurídica da Defensoria Pública / Arion Escorsin de Godoy. – 2015.
112 f. : il. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.
Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello.

1. Defensorias públicas. 2. Cidadania. 3. Direito à moradia. I. Título.

CDU 2.ed.: 347.921.8

Índice para o catálogo sistemático:

1. Defensorias públicas	347.921.8
2. Cidadania	342.71
3. Direito à moradia	347.254

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

"A cidade como palco das reivindicações cidadãs por moradia e o papel de mediação política e jurídica da Defensoria Pública".

Arion Escorsin de Godoy.

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 13 de março de 2015.

Prof. Dr. Enzo Bello (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Universidade Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul – PUC RS

Profa. Dra. Mara de Oliveira
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA

CIDADE UNIVERSITÁRIA
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br
Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Gráfica Nordeste Ltda. – 130033

Vamos às atividades do dia:
Lavar os copos, contar os corpos,
E sorrir;
A essa morna rebeldia.
Criolo. **Lion Man.**

As marquises, os prédios, os postes, as árvores negras, o asfalto quente, o esgoto fervente, as luzes amarelas, as portas de aço, as vitrines reluzentes, os semáforos, os carros, o cheiro de gás carbônico, a chusma de trabalhadores apressados ávidos para chegar em casa, os ladrões, as putas, os vendedores ambulantes, os mendigos, os forasteiros, os policiais, as vítimas, os donos do pedaço, os perdidos, os desesperados, os espertos, os famintos, os insaciáveis, os cansados, os amantes, os errantes, os gritos, os risos, as bocas mastigando, os movimentos, os socos, os tapas, os cuspes, os escarros, os beijos. A cidade. (ANDRADE, Robert de. **OFF**. São Paulo: Chiado Editora, 2012, p. 139).

AGRADECIMENTOS

Inicio pelo amigo e orientador Enzo Bello, brilhante pesquisador, o qual exerceu papel fundamental desde a escolha do objeto de estudo, portando-se sempre de forma a fomentar o debate e a pesquisa. Espero que o ensaio agora apresentado esteja minimamente à altura da competência e da atenção emprestada.

Aos Professores Clóvis Malinverni da Silveira, Mara de Oliveira e Betania de Moraes Alfonsin pelos ensinamentos e valorosos conselhos transmitidos em sala de aula e na qualificação do projeto, os quais foram fundamentais para a consolidação da dissertação.

A meus pais, Anibal e Sara, pelas lições de vida e pelo constante apoio.

À Laura pelo carinho, afeto e dedicação, em todos os momentos. Um especial agradecimento pela revisão do texto.

Ao amigo Domingos Barroso da Costa que muito contribuiu para a conformação das ideias debatidas na dissertação, além de ter auxiliado em vários momentos na revisão do texto.

RESUMO

A pesquisa exibe uma análise referente à interação entre espaço urbano e cidadania, focando na atuação da Defensoria Pública como instituição mediadora do processo político, social e jurídico de reivindicação do direito à moradia, pretendendo estabelecer uma reflexão de fundo sociológico e jurídico. O problema de pesquisa consiste em identificar o papel da Defensoria Pública, destacadamente no que toca às modalidades/possibilidades de atuação, como instituição estatal, na mediação dos conflitos urbanos de reivindicação da concretização da moradia digna pelos grupos vulneráveis. A hipótese central baseia-se na afirmação de que os processos judiciais que tratam da reivindicação do direito à moradia por pessoas vulneráveis não se revelam exitosos, de forma que deve a Defensoria Pública, enquanto instituição de acesso ao sistema de justiça, buscar alternativas extrajudiciais de pleitear o direito em questão, estando sempre atenta às peculiaridades culturais que compõe a cidadania brasileira e que formam seu público assistido. Considera-se que objeto teórico de pesquisa envolve as noções de cidadania, espaço urbano e moradia, que foram cotejadas com o objeto real representado pela Defensoria Pública, enquanto mediadora dos processos de reivindicação de moradia por meio do Direito. O recorte temporal efetuado se deu com ênfase a partir do ano 2000, momento em que a moradia foi alçada à categoria de direito fundamental. A pesquisa se enquadra na vertente jurídico-sociológica, sendo empregado o raciocínio dedutivo. Para tanto, analisam-se as dinâmicas próprias da cidadania no contexto nacional, almejando vinculá-la à efervescência social e política da cena urbana contemporânea. Ao final, debate-se sobre a inserção da Defensoria Pública nesse instável cenário, sempre cotejando as previsões normativas com a realidade vivenciada a fim de não nos perdermos em um dogmatismo etéreo.

Palavras-chave: Cidadania. Conflitos urbanos. Direito à moradia. Defensoria Pública.

ABSTRACT

The research is an analysis on the interaction between urban space and citizenship, focusing on the performance of the Public Defender as a mediator of the political, social and legal process the claiming of the house, intending to establish a sociological and legal background reflection. The research problem is to identify the role of the Public Defender, notably with regard to modalities / performance possibilities, such as state institution, in mediating the claim of urban conflicts of the implementation of decent housing for vulnerable groups. The central hypothesis is based on the assertion that judicial proceedings dealing with the claim of the right to housing for vulnerable people do not show successful, so should the Public Defender as an institution of access to the justice system, extrajudicial seek alternative claim the right in question, always attentive to the cultural peculiarities that make up the Brazilian citizenship and forming their assisted public. It is considered that theoretical research object involves the notions of citizenship, urban space and housing, which were collated with the real object represented by the Public Defender, as a mediator of housing claim processes through law. The time frame is made with emphasis given from 2000, at which time the house was raised to the category of fundamental right. The research falls within the legal and sociological dimension and is used deductive reasoning. For this, we analyze the dynamics proper citizenship in the national context, aiming link it to social unrest and political contemporary urban scene. In the end, the debate is about the insertion of the Public Defender in this unstable scenario, always comparing the normative predictions with the reality experienced in order not to get lost in an ethereal dogmatism.

Keywords: Citizenship. Urban conflicts. Right to housing. Public Defender.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9
1. A CIDADANIA COMO PROJETO DE CONSTRUÇÃO POLÍTICA 15
1.1 A concepção liberal-democrática ampliada de T. H. Marshall como referência inicial 15
1.2 Breves apontamentos sobre o tortuoso trajeto da cidadania brasileira 19
1.3 Construção conceitual da cidadania brasileira 23
1.4 A ideia de ingresso na cidadania pela porta do consumo na sociedade capitalista 32
1.5 A conscientização individual e coletiva como pressuposto da desalienação 35
1.6 Sistematização das ideias 39
2. AS DINÂMICAS PRÓPRIAS DA CIDADE CAPITALISTA NO CONTEXTO BRASILEIRO E A ANÁLISE DA MORADIA COMO FATO E DIREITO 41
2.1 A cidade capitalista como paradigma de análise 41
2.1.1 O papel do Estado na mediação dos conflitos nas cidades capitalistas 45
2.2 A cidade objeto de luxo 49
2.3 O processo de favelização das cidades: o produto habitacional destinado aos cidadãos inaptos 54
2.4 A cidade como palco da luta cidadã 60
2.5 Breves apontamentos sobre a habitação popular no Brasil 60
2.6 A cidadania no papel: uma breve análise da moradia como Direito 70
2.7 Sistematização das ideias 75
3. A DEFENSORIA PÚBLICA E A SUA INSERÇÃO NO ENREDO SOCIAL E POLÍTICO DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO BRASILEIRO 77
3.1. Breves apontamentos sobre a inserção da Defensoria Pública na busca política e social de ampliação do acesso à justiça 77
3.2. A Defensoria Pública e seu papel social e político 81
3.3 (Re)conhecendo o assistido 84
3.4 Defensoria Pública e suas funções: um novo enfoque de acesso à justiça 88
3.4.1 A educação em direitos como referencial constante de atuação 90
3.4.2 Defensoria Pública e solução extrajudicial de conflitos: para além de uma questão de gestão de processos 94
3.4.3. Defensoria Pública e subsidiariedade da atuação judicial 96
3.5. A atuação da Defensoria Pública na garantia da moradia em condições adequadas 97

3.6 Sistematização de ideias 102
CONSIDERAÇÕES FINAIS 104
REFERÊNCIAS 108

INTRODUÇÃO

A cidade há vários séculos deixou de ser um simples espaço de habitação para o homem. Há muito, ela se apresenta como ambiente e palco das interações humanas que vêm se intensificando a partir do industrialismo e do consequente surto de urbanização. No caso brasileiro, a *revolução industrial* data de meados do século XX, momento em que se inicia a consolidação da passagem de um paradigma de sociedade preponderantemente camponesa para urbana.

Essa sucessão de fatos, acompanhada de diversos outros fatores, como a fragilidade das relações de cidadanias estabelecidas, a precarização da vida nas cidades experimentada em razão do elevado fluxo migratório e do déficit de políticas públicas, o aprofundamento do capitalismo, o atingimento do que se convencionou denominar de sociedade de consumo, dentre outros, conduziu ao quadro que hoje se tem como evidente, no sentido do saturamento da vida urbana, especialmente nas grandes cidades e para os setores mais pobres que nelas residem.

Esse contexto, entretanto, conduziu a um processo, por muitos anos meramente latente, de insatisfação e de ebulição social que começa a sair dessa condição *estacionária* de forma mais evidente nos últimos anos, como, por exemplo, observou-se nas chamadas *jornadas de junho* de 2013.

De outro lado, viu-se, de forma mais enfática a contar de 1988, ano de promulgação da *Constituição Cidadã*, o delineamento, do ponto de vista jurídico, de um pretenso Estado de Bem-Estar Social, passando o Direito a ser veículo de promessas de mudanças sociais e políticas de cunho estruturais, tendo o Poder Judiciário e demais atores do sistema de justiça um certo protagonismo que desde então vem se ampliando. Ou seja, na medida em que há o avanço do reconhecimento de direitos, passa a ocorrer gradativamente o robustecimento de toda estrutura institucional que, em tese, cumpre dar suporte para o seu desenvolvimento e implementação. Em medida semelhante, crescem as expectativas da sociedade em relação a esses atores, no que tange à concretização dos direitos elencados na legislação.

No bojo deste processo institucional construído a partir da constituinte, ganha espaço uma nova instituição de Estado, a Defensoria Pública, que tinha por missão, de forma sucinta prestar atendimento jurídico à população carente, sob o ponto de vista exclusivamente econômico. A Instituição, de forma desparelha no território nacional e com sucessivos avanços e retrocessos, acompanhando o ganho de espaço político do Poder Judiciário e do

Ministério Público, passou a ter destaque no cenário jurídico-político na defesa da população pobre. Tal avanço culminou na ampliação de suas funções e campos de atuação, como consolidado na Lei Complementar n. 132 de 2009 e, mais recentemente, na Emenda Constitucional n. 80 de 2014, configurando-se hoje como incumbida da defesa da população em situação de vulnerabilidade, econômica ou organizacional, além de se apresentar como instituição promotora dos direitos humanos.

Precisamente, a Defensoria Pública passou a intervir em conflitos urbanos dos mais variados, ganhando, todavia, certa notoriedade com atuações relativas à promoção do direito à moradia de populações carentes, inicialmente no Estado do Rio de Janeiro e, após, de forma mais ampla, em variados pontos do território nacional.

Estabelecidas essas premissas, afirma-se que o que se pretendeu examinar com a pesquisa que resultou nesta dissertação de mestrado é o modo pelo qual se relacionam as dinâmicas próprias de cidadania que têm por cenário o contexto urbano, procedendo-se a um recorte em relação à temática da moradia, bem como a forma que o sistema de justiça, especificamente por meio da Defensoria Pública, intervém neste processo que, em essência, é social e político – e não propriamente jurídico, ainda que regulado, em alguma medida, pelo Direito. Ou seja, parte-se de uma situação posta – os embates sociais e políticos, compreendidos como demandas de cidadania, ocorridos no espaço urbano por conta da reivindicação do direito à moradia – e o modo pelo qual a atuação da Defensoria Pública incide ou pode incidir nestas relações.

Dessa maneira, pareceu-nos justificado o estudo, na medida em que fazemos a vinculação de quatro temáticas – cidadania, espaço urbano, moradia e Defensoria Pública – que revelam intensa interação, revelando-se a abordagem bastante atual, sobretudo, quanto ao recorte proposto, no que tange à atuação da Instituição, o que passou a ocorrer há poucos anos, ainda, contudo, sem adequados estudos que contribuam para estabelecer diretrizes mais claras de atuação.

O problema de pesquisa inicialmente delimitado no âmbito do projeto consistia em identificar o papel da Defensoria Pública, destacadamente no que toca às modalidades/possibilidades de atuação, como instituição estatal, na mediação dos conflitos urbanos de reivindicação da concretização da moradia digna pelos grupos vulneráveis.

Considera-se que objeto teórico de pesquisa envolvia as noções de cidadania, espaço urbano e moradia, que foram cotejadas com o objeto real representado pela Defensoria Pública, enquanto mediadora dos processos de reivindicação de moradia por meio do Direito.

O recorte temporal efetuado se deu com ênfase a partir do ano 2000, quando a moradia foi alçada à categoria de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, o que se justifica, também, pelo fato de que as cidades brasileiras passaram a ganhar novos contornos a contar do aprofundamento do modelo neoliberal ocorrido na década de 90 do século passado. O recorte espacial, por sua vez, tem por cenário as cidades brasileiras, com destaque para as grandes cidades, as quais servem de modelo para a reprodução das demais (SANTOS, 2013a). No que se refere à Defensoria Pública, o recorte espacial prestigiou a atuação da Instituição gaúcha, tanto pela maior proximidade, o que facilitou a pesquisa, quanto por ser considerada como segmento de vanguarda no plano nacional.

As hipóteses de pesquisa são basicamente três:

- primeiro, considerando que os processos judiciais que têm por objeto o acesso à moradia digna por parte da população vulnerável não se revelam exitosos (HOLSTON, 2013) (BELLO, 2013), faz-se necessário à Defensoria Pública, enquanto instituição de acesso ao sistema de justiça, prestigiar soluções extrajudiciais, jurídicas ou políticas, assegurando, dessa maneira, maior efetividade na implementação do direito em questão;

- segundo, tendo em vista os processos históricos que influenciaram na formação da população vulnerável (SOUZA, 2012a;CARVALHO, 2013), que, por sua vez, compõe a massa de assistidos da Defensoria Pública, revela-se fundamental que toda atuação da Instituição seja pautada pelo foco na educação em direitos, em um formato de ensino voltado à emancipação do sujeito oprimido (FREIRE, 2004);

- terceiro, partindo da constatação (HOLSTON, 2013;BELLO, 2013) de que diversos movimentos sociais urbanos têm obtido, por meio da luta política, conquistas significativas no acesso à moradia, deve a Defensoria Pública adotar postura de suporte jurídico ao agir dos movimentos sociais, evitando pretender substituir a atuação do cidadão, fomentando o exercício da cidadania insurgente (HOLSTON, 2013).

Em relação aos objetivos, pretendemos examinar formas de atuação da Defensoria Pública que extrapolem a mera representação técnica e processual de sujeitos envolvidos em litígios relativos à concretização do direito à moradia no espaço urbano, de modo a fomentar a autonomia política dos cidadãos, contribuindo para a solução de conflitos urbanos de forma real e adequada.

De forma específica, tivemos por objetivos: (a) explorar, como referenciais prioritários de atuação da Instituição na temática, a solução extrajudicial de conflitos e a educação em direitos; (b) contextualizar a crise urbana, nela incluída a questão habitacional, a partir do paradigma da competitividade e segregação inerente à cidade capitalista contemporânea; (c)

elucidar a relevância para êxito das atuações da Defensoria, de qualquer natureza, a compreensão pelo assistido da necessidade de seu engajamento, percebendo-se como sujeito do processo político e não mero objeto do processo judicial; e (d) destacar as relações de cidadania, nela compreendida a reivindicação do direito à moradia, com ênfase em sua dimensão política e multidimensional, e não como mero *status* jurídico.

Nesse caminho, a pesquisa se enquadrou na vertente jurídico-sociológica (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 22), na medida em que vincula o direito à vida social, entendendo-o como um sistema aberto que influencia e é influenciado pela realidade.

O raciocínio empregado foi o dedutivo (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 22), uma vez que a partir de constatações teóricas e empíricas abrangentes, pretendeu-se fundamentar uma tese decorrente destas premissas, relativo ao objeto de estudo.

A pesquisa foi baseada em revisão bibliográfica e levantamento documental: (i) fonte primária (bibliográfica): publicações impressas e eletrônicas que abordassem as temáticas centrais estudadas – cidadania, espaço urbano, moradia e Defensoria Pública – com ênfase em trabalhos interdisciplinares; (ii) fonte secundária (documentos legislativos e judiciais): regramentos nacionais e internacionais que tratam da regulação do acesso à justiça, bem como que estabelecem referenciais relativos ao direito à moradia e o uso do espaço urbano; e precedentes judiciais: decisões de Tribunais, especialmente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, versando sobre reivindicação do direito à moradia.

A dissertação foi estruturada em três capítulos. No primeiro, que, em linhas gerais, aborda a temática da cidadania, inicia-se pela revisão de literatura a respeito do conceito em questão. Em seguida, procede-se a análise e cotejo das variadas correntes, buscando delimitar definições e elementos que tragam subsídios que contribuam para a compreensão do processo de reivindicação de direitos ligados à moradia em condições adequadas. Adiante, examina-se o contexto relativo à inclusão na cidadania pela via do consumo, enfatizando-se, ao final, o vínculo entre cidadão e conscientização ou desalienação.

No segundo capítulo, em um primeiro momento analisa-se o processo de urbanização capitalista, procedendo-se um recorte em relação à questão da moradia, avaliando-se a maneira pelo qual este modo de produção afeta o acesso à habitação em condições adequadas. Analisa-se, ainda, a forma pela qual o Estado e o Direito afetam as relações sociais referidas.

No terceiro capítulo, examina-se a inserção da Defensoria Pública nos esforços de ampliação do acesso à justiça, traçando-lhe o perfil jurídico e político vigente. Avaliam-se questões atinentes ao público assistido e às funções institucionais, pretendendo-se traçar

algumas diretrizes de atuação no que tange à promoção do direito à moradia urbana em condições adequadas.

Quanto ao marco teórico, a pesquisa foi fundamentada a partir de autores de orientação marxista, especialmente nos capítulos pertinentes à cidadania e ao espaço urbano.

O motivo fundamental da escolha decorre do fato de que o modelo capitalista de produção da vida social, cerne da crítica de Marx, é elemento determinante do modo pelo qual o espaço urbano é forjado e ocupado, a partir dos critérios de *aptidão* próprios do mercado. Igualmente, a noção de cidadania é afetada pelo capital, na medida em que se submete o acesso efetivo de direitos à potência econômica, restando os *inaptos* econômicos relegados a uma *subcidadania.* Do mesmo modo, a análise a partir de uma leitura sociológica crítica permite a compreensão dos fenômenos pesquisados em maior amplitude, recusando a visão dogmática e tecnicista própria dos estudos da área jurídica.

Precisamente quanto à cidadania, tem ganhado ênfase a sua compreensão puramente formal, abstrata e jurídica, na esteira da definição de Marshall (1967, p. 62), que a considera a partir da atribuição de *status* pela ordem jurídica, tendo menor importância as condições materiais de exercício da cidadania. Ou seja, ele argumentativamente *concilia* as desigualdades materiais inerentes ao capitalismo, com a outorga jurídica de igualdade na lei (1967, p. 61-63). Na doutrina jurídica nacional, reflexos da teoria de Marshall são acolhidos, sendo recorrente a identificação da *aquisição* da condição de cidadão com o alistamento eleitoral (CUNHA JR, 2011, p. 788).

Opta-se, entretanto, metodologicamente, pela preponderância de uma vertente material de cidadania representada pela *cidadania insurgente* cunhada por James Holston (2013), que se constitui a partir de atuações concretas de natureza política, agindo no vácuo e, por vezes, no sentido contrário à legislação vigente, com o intuito de afirmação, reivindicação ou mesmo criação de direitos que até então eram sonegados – juridicamente ou faticamente – pelo estatuto jurídico vigente ou pela realidade vivenciada. A compreensão dinâmica de cidadania que autoriza atuações mesmo *contra* o ordenamento jurídico com a finalidade de modificá-lo se justifica na medida em que se compreende o Direito como instrumento de poder próprio das classes dominantes, não tendo os dominados, muitas vezes, meios institucionais adequados para influírem no processo decisório, não restando alternativa além da atuação prática e política.

No que tange à Defensoria Pública e sua inserção nos movimentos de ampliação de acesso à justiça, iniciou-se a análise fundamentada em juristas que prestigiam a conciliação da dogmática com a vinculação ao campo social. Porém, partindo-se na análise institucional para

uma linha mais autoral, na medida em que poucos trabalhos teóricos existentes amparam a construção aqui procedida, o que, inclusive, fundamentou a originalidade deste ensaio.

1. A CIDADANIA COMO PROJETO DE CONSTRUÇÃO POLÍTICA

Vive-se no Brasil desde a redemocratização um processo inegável de alargamento de direitos, por vezes, mais *no papel* do que na realidade. Em decorrência disso, expressões como cidadania ou cidadão nunca estiveram tão na moda como hoje. Não obstante, são utilizadas para designar fenômenos dos mais diversos e, muitas vezes, contraditórios.

Por isso, neste capítulo, procedemos uma breve revisão bibliográfica a respeito da cidadania, buscando identificar com maior segurança como se delineia esse processo em nosso país na contemporaneidade. Realizaremos, ainda, um sucinto resgate de cunho histórico da evolução de práticas de cidadania em nosso país com o fito de tão somente contextualizar a quadra hoje vivenciada.

Ao final, explora-se o fenômeno do ingresso na cidadania pela porta do consumo – o que se justifica pelos *festejos* em torno da *nova classe c* – bem como trabalharemos as noções de conscientização e desalienação como instrumentos de efetiva transformação do sujeito em cidadão.

1.1 A concepção *liberal-democrática ampliada* de T. H. Marshall como referência inicial

O debate conceitual sobre cidadania invariavelmente parte da concepção "liberal-democrática ampliada" de Thomas Humphrey Marshall, formulada em 1949, a partir da observação das relações sociais e políticas vivenciadas na Inglaterra.

Os elementos estruturantes da teoria de Marshall consistem na centralidade do Estado como fonte de direitos e mediador da constante tensão entre o avanço e as características desses direitos, além das consequências advindas do modo de funcionamento do sistema capitalista e da sociedade de classes. Porém, para ele, tal conflito pode ser equalizado com a atuação de algumas instituições de Estado, notadamente os Tribunais, instituições representativas, serviços sociais e escolas (MARSHALL, 1967, pp. 63-64). Em decorrência dessa forte presença do Estado, o sociólogo inglês trabalha enfaticamente o *status* jurídico para construir uma concepção de cidadão, em detrimento das condições fáticas – inclusive de fortuna – eventualmente vivenciadas pela população. Para Marshall (1967, p. 62),

> […] há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.

Desse modo, "[…] a cidadania em si mesma se tem tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada" (MARSHALL, 1967, p. 62).

Nesse caminho, Marshall (1967, p. 63-64) identifica três elementos que delineiam a compreensão de cidadania: civil, político e social. O elemento civil se revela a partir dos direitos exigidos pela liberdade individual, tal como a liberdade religiosa, o direito de ir e vir, a liberdade de imprensa etc. A vertente política é composta pelo direito de participação e influência nas instâncias decisórias. Por último, o elemento social se constrói com base em condições materiais mínimas de vida e existência segundo padrões de referência na sociedade.

O sociólogo britânico observa que, *nos velhos tempos*, tais atributos estavam unidos, vinculados, de forma que apenas determinadas classes – os nobres, por exemplo – a possuíam de forma integral. Outras classes não possuíam nenhum desses atributos (MARSHALL, 1967, p. 64-65).

Porém, especialmente a partir do século XVIII, observa-se uma evolução dessincronizada de cada um desses elementos constituintes de cidadania, sendo o século XVIII o período de avanço destacado dos direitos civis, o seguinte dos direitos políticos e, por último, o século XX, dos direitos sociais (MARSHALL, 1967, p. 66). O referido autor enfatiza, ainda, que a característica principal da primeira fase – do avanço dos direitos civis – é:

> [...] a adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade – ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o *status* das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar (MARSHALL, 1967, p. 68).

Por sua vez, quanto ao progresso dos direitos políticos, "[...] consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição [...]" (MARSHALL, 1967, p. 69).

Por último,

> Os direitos sociais, por outro lado, quase desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania (MARSHALL, 1967, p. 75).

Portanto, o teórico britânico define cidadania como "[...] um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade." (MARSHALL, 1967, p. 76).

Paralelamente, analisa o paradoxo de a cidadania ter avançado em uma sociedade de classes de matriz capitalista, que se constrói justamente a partir de um *sistema de desigualdade*. Porém, percebe que os primeiros a se desenvolverem, os direitos civis, não só deixavam de se contrapor ao sistema vigente, como o impulsionavam, na medida em que fundamentavam a competição do mercado, a partir do pressuposto de que todos seriam iguais – e por isso, inclusive, deixavam de necessitar de proteção especial do Estado (MARSHALL, 1967, p. 76-79). Ou seja, o "[...] único *status* uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada" (MARSHALL, 1967, p. 80).

É curioso perceber, outrossim, que mesmo a educação primária, berço dos direitos sociais, mais serviu ao modelo capitalista do que o combateu, na medida em que simplesmente qualificou a mão de obra, sem, porém, dar-lhe conhecimento necessário para uma autonomia que superasse o atendimento de necessidades de subsistência (MARSHALL, 1967, p. 80).

Outro ponto bastante relevante trazido por Marshall (1967, p. 80-81) refere-se às limitações efetivas do sistema de cidadania. Para ele,

> Seria absurdo afirmar que os direitos civis em vigor nos séculos XVIII e XIX estavam livres de falhas ou que fossem tão equitativos na prática quanto o professavam ser em princípio. A igualdade perante a lei não existia. O direito lá estava, mas o remédio jurídico estava, muitas vezes, fora do alcance do indivíduo. As barreiras entre os direitos e os remédios eram de duas espécies: a primeira se originava nos preconceitos de classes e parcialidade; a segunda, nos efeitos automáticos da distribuição desigual de renda que operava através do sistema de preços. Os preconceitos de classe que, indubitavelmente, caracterizavam a distribuição de justiça no século XVIII, não podem ser abolidos por leis, mas somente pela educação social e a edificação de uma tradição de imparcialidade. […] Tem-se verificado ser muito mais difícil alcançar-se resultados similares [aos obtidos em relação aos direitos políticos] no campo dos direitos civis porque a ação processual, ao contrário do voto, é muito cara.

Bello (2013, p. 65) destaca, de outro lado, que a construção de Marshall, conquanto adotada por ponto de partida, vem recebendo sucessivas ressalvas por parte de sociólogos como Anthony Giddens, David Held, Danilo Zolo, José Murilo de Carvalho e José Maurício Domingues.

Giddens foca suas críticas na questão das lutas sociais que decorrem também da questão de classes. Para ele, o processo de reconhecimento de direitos não seria linear e coerente como descrito por Marshall, sendo, por vezes, inclusive contraditório, uma vez que a

concretização de determinados direitos estaria diretamente vinculada à negação ou mitigação de outros (BELLO, 2013, p. 65).

Held, dentre outros pontos, frisa a limitação do rol de direitos trazidos por Marshall, enfatizando a indispensabilidade de se adotarem referenciais *multidimensionais*, a fim de compreender processos contemporâneos ligados às questões de gênero, etnia, meio ambiente, sexualidade, dentre outros. Além disso, Held observa a necessidade de que a construção e análise dos direitos acompanhem a modificação da conformação das relações entre Estados nacionais e organismos supranacionais, como a União Europeia, atribuindo nova abrangência a essas relações (BELLO, 2013, p. 66-67).

Zolo, por sua vez, parte do pressuposto de derrocada do socialismo e da luta pela igualdade, adotando um referencial político supostamente *realista* de necessidade de convivência do capitalismo com as dinâmicas de cidadania. Traço marcante de sua teorização é a defesa da limitação do rol de direitos por considerar que a extensão *tendente ao infinito* fragiliza a sua implementação, advogando a conveniência de se estabelecer um *ranking* de prioridades. Nesse caminho, defende Zolo que mais adequado do que se tratar de direitos sociais – que em tese confrontam com a lógica do capitalismo *vencedor* –, seria avançar rumo aos serviços sociais que poderiam ser melhor manejados na lógica do mercado (BELLO, 2013, p. 68-70).

Já a teorização de José Murilo de Carvalho (2013) será trabalhada de forma mais minudente no próximo tópico, por priorizarmos, neste trabalho, construir uma argumentação que tem por referencial a construção da cidadania no cenário nacional, que entendemos evoluir de modo diverso do descrito por Marshall a propósito da Inglaterra.

De todo modo, não obstante as críticas brevemente apontadas, certo é que a teoria de Marshall exerceu papel fundamental no sentido de reconhecer a responsabilidade do Estado – até então de feição liberal – no trato das questões de cidadania, emprestando a esse conceito, por meio da atribuição do *status jurídico*, alguma segurança derivada da condição de dever/direito. Porém, limitações hão de ser reconhecidas e voltarão a ser enfocadas adiante.

1.2 Breves apontamentos sobre o tortuoso trajeto da cidadania brasileira[1]

Feitas essas considerações, parte-se para a abordagem de algumas questões que se mostram historicamente relevantes ao bom desenvolvimento do estudo da cidadania no cenário brasileiro, o que se faz principalmente a partir da obra de José Murilo de Carvalho, intitulada *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2013).

Nesse sentido, no que diz respeito ao período colonial – que se estendeu por mais de três séculos –, é razoável afirmar que não havia cidadãos brasileiros. A população era, no geral, analfabeta, a sociedade escravocrata, a economia monocultora e latifundiária, mediada por um Estado absolutista (CARVALHO, 2013, p. 18). O próprio poder absolutista do *Rei* carecia do devido alcance, na medida em que dependia de conchavos com as lideranças locais para poder gerir, de longe – desde a metrópole Portugal – tão vasto território.

Trata-se, portanto, de um contexto em que aquele que não fosse *senhor* não tinha a quem recorrer para obter a tutela de seus interesses, não se podendo cogitar direitos civis ou sociais. Do mesmo modo e pelas mesmas razões, aquele que não fosse *senhor* não contava com meios – direitos políticos – para reivindicar uma tal instância de decisão e tutela. Assim sendo, a lógica estabelecida era personalista – e não universalizante –, vinculada à noção de *favor* e não de direito. Poder-se-ia imaginar que, ante tais apontamentos, o *senhor* pudesse ser considerado cidadão, na medida em que dispunha de relativa liberdade e contava com meios de exercer influência política. Contudo, como observa Carvalho, faltava-lhe a mínima noção de igualdade que permitisse assim ser classificado. No mais, à época da independência, a população era composta por cerca de cinco milhões de pessoas, sendo um milhão de escravos e oitocentos mil índios. No que diz da parcela restante, a maior parte era composta por *agregados* – os quais, pela quantidade, influenciaram bastante na composição social brasileira – e alguns poucos profissionais liberais ou funcionários públicos (CARVALHO, 2013, p. 19-21).

Mas vale observar que, mesmo no período pós-Independência, não se observou relevante desenvolvimento no que concerne aos direitos civis. Símbolo máximo dessa estagnação, inclusive, expressa-se pela conservação do modelo escravista apesar da drástica

[1] Paralelamente ao processo de construção da dissertação, trabalhei com Domingos Barroso da Costa em um projeto que acabou por resultar em livro (COSTA; GODOY, 2014), em que tratamos de algumas questões comuns a este ensaio. Inclusive por coerência teórica, certos trechos da obra em questão possuem argumentos semelhantes aos da dissertação. Contudo, no livro, debatemos acerca da inserção da Defensoria Pública no processo democrático contemporâneo, dando ênfase a questão da subjetividade – espaço de estudo do coautor – vinculando a outras áreas de atuação da Defensoria que não apenas a moradia, com foco precisamente na esfera criminal e na seara de família. Assim, reputo conveniente a advertência, salientando haver, como referido, coerência entre os textos, mas não identidade.

transformação política em termos macro. A escravidão constituía a base da sociedade brasileira – escravocrata –, ao ponto de os libertos investirem na aquisição de seus próprios escravos, no que se convertiam em novos senhores. A exemplificar, toma-se certo levantamento promovido na Bahia, pelo qual se verificou que 78% dos libertos reproduziam o modelo de dominação que antes lhes era imposto (CARVALHO, 2013, p. 45-48). José Murilo de Carvalho enfatiza que:

> Esses dados são perturbadores. Significam que os valores da escravidão eram aceitos por quase toda a sociedade. Mesmo os escravos, embora lutassem pela própria liberdade, embora repudiassem sua escravidão, uma vez libertos admitiam escravizar os outros. Que os senhores achassem normal ou necessária a escravidão, pode entender-se. Que libertos o fizessem, é matéria para reflexão. Tudo indica que os valores da liberdade individual, base dos direitos civis, tão caros à modernidade europeia e aos fundadores da América do Norte, não tinham grande peso no Brasil. (2013, p. 49).

Por outro lado, nesse mesmo período se pode observar considerável avanço no que diz respeito aos direitos políticos, ao menos em seu aspecto formal. Embora para os padrões atuais trate-se de contexto que se apresente por demais restritivo em termos de direitos e garantias, as circunstâncias observáveis indicavam uma época que poderia ser taxada de liberal. Estavam aptos – e obrigados – a votar os homens com mais de 25 anos, com renda superior a 100 mil-réis. Os libertos podiam votar nas eleições primárias. A idade comportava exceções, caindo para 21 anos desde que se tratasse de chefes de família, militares, clérigos, empregados e todos que gozassem de independência econômica. Mesmo o critério de renda não era significativo. Afinal, em 1876, o menor salário do serviço público era de 600 mil-réis. No mesmo ano, apenas 24% dos votantes eram proprietários rurais, o que demonstrava que parcela significativa da população era incluída no que diz respeito ao direito de voto. Assim, de acordo com o censo de 1872, 13% da população era votante, o que superava os 7% da Inglaterra, os 2% da Itália, os 9% de Portugal e os 2,5% da Holanda. Com algumas mudanças na legislação, observaram-se eleições ininterruptas de 1822 a 1930. Ante tais números, é razoável afirmar que os direitos políticos, no seu aspecto formal e legal, tiveram significativo avanço no período (CARVALHO, 2013, ps. 28-31).

Substancialmente, contudo, mantiveram-se as antigas práticas. Os renegados convertidos em *cidadãos* conservavam os mesmos traços de anos antes. Menos de 15% da população era minimamente alfabetizada, mais de 90% da população vivia em áreas rurais – sujeita a controle do poder privado – e grande parcela da massa urbana era vinculada, além de submetida, ao poder estatal. Em tais circunstâncias, verifica-se que, apesar da abrangência do

sufrágio, a esmagadora maioria da população não possuía consciência democrática e sequer detinha noções simbólicas do significado de cidadania ou do que poderia caracterizar um governo representativo. De outro lado, nossas elites viam nas eleições não um jogo democrático, mas sim uma disputa pelo poder local. As eleições eram invariavelmente tumultuadas e violentas. Nesse contexto, inserem-se as quase folclóricas histórias que envolviam os pleitos da época – voto de cabresto, cabalistas, fósforos, capangas etc. Novamente, constata-se a inexistência de uma consciência ou postura cidadã, seja por parte do povo, seja por parte dos senhores. Existiam cidadãos no(de) papel, tão somente, de ambos os lados (CARVALHO, 2013, p. 31-35).

Por sua vez, no que tange aos direitos sociais, não se verificaram progressos dignos de destaque. Ainda eram considerados *favores* quando provinham dos *senhores*, ou *caridade* quando promovidos pela Igreja.

Após a Proclamação da República, ocorrida em 1889, também não se notaram grandes avanços. Ilustrativamente, não sem motivo, ficou inclusive conhecida como "República dos Coronéis", eis que se configurava pela aliança dos senhores locais com os governos estaduais e destes com o Presidente da República (CARVALHO, 2013, ps. 40-41). Quanto ao liame entre coronelismo e exercício de direitos, segundo Carvalho:

> O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. (…) Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. (2013, p. 56-57)

Consoante se verifica, os direitos civis continuavam a ser sonegados, os políticos não passavam de uma farsa e os sociais inexistiam.

Digna de nota, apenas, a abolição da escravatura ocorrida pouco antes, em 1888, marcando o país como o último Estado ocidental e de tradição cristã a fazê-lo. Porém, como anota Carvalho, constata-se que a abolição pode ser atribuída mais a pressões externas – notadamente da Inglaterra, que buscava novos mercados consumidores – do que, exatamente, a razões humanitárias (2013, ps. 45-48 e 59-60). Nesse sentido, relevante esclarecer que o movimento abolicionista surgiu somente após 1884, quando o parlamento começou a discutir a questão. A partir de então, ganhou certa força e abrangência, espalhando-se de norte a sul, especialmente nos espaços urbanos. Porém, perdeu força com a abolição, mesmo ainda havendo muitas lutas a vencer, com vistas à efetiva inclusão do escravo na sociedade. De todo

modo, certo é que, em 1888, extinguiu-se o *status* jurídico de escravo, sem que, contudo, fossem abertas possibilidades de construção da cidadania.

Por sua vez, o período iniciado em 1930 foi representativo de grandes avanços no que diz dos direitos sociais. Os direitos políticos, em ambiente instável, mediado por uma ditadura, não tiveram a mesma sorte, assim como os direitos civis, que não encontraram cenário propício para acompanhar os prestacionais (CARVALHO, 2013, p. 87).

Percebe-se, portanto, que os direitos sociais – especialmente trabalhistas – podem ser compreendidos, sob certa ótica, como uma *troca*, ou seja, enquanto o Estado os *concedia* à população, esta *abdicava* de seus direitos civis e políticos, ainda mais restringidos àquela época. Nesse contexto, fácil perceber que, mais uma vez, os direitos então reconhecidos foram mais fruto de *favores* que de lutas de cunho político e social. Não se desconhece, todavia, que o período em questão marca o início da industrialização no Brasil, o que acarreta a formação de sindicatos, a vinda de imigrantes, especialmente italianos, com maior padrão de organização em termos de lutas rumo ao progresso dos direitos políticos, civis e sociais. Porém, apesar de expandir e melhor canalizar as insatisfações, os movimentos surgidos à época foram pontuais e não tiveram força suficiente para difundir anseios de cidadania capazes de envolver e integrar a população nas lutas por uma maior participação política, caminho necessário para que se transformassem as relações de poder e se disseminasse a cidadania.

Finda a Segunda Guerra, após breve abertura política, tem-se, em 1964, um novo marco histórico. O mundo estava polarizado e os Estados Unidos investiam energias na contenção da expansão comunista a partir de atuações estratégicas pelos quatro cantos do globo, o que, no Brasil, resultou no golpe militar daquele ano. Ainda que com novos matizes, a história se repetia e, mais uma vez, foram impostas severas restrições às liberdades individuais e aos direitos políticos, observando-se, por outro lado, alguns avanços de cunho social.

Perceba-se, portanto, que a contar de 1900, os momentos de avanço dos direitos sociais sempre foram concomitantes à restrição de direitos civis e políticos, sugerindo que foram utilizados como instrumento para *acalmar as massas*, em verdadeira barganha reprodutora da relação ancestral estabelecida entre *colonizadores* e *colonizados*, na qual direitos são pervertidos em favores para que não se desfaça a lógica de dominação. Com isso, faz-se perpetuar uma dependência da população em relação a seus *senhores*, que, dessa forma, sempre lograram interromper qualquer processo de emancipação rumo ao alcance disseminado de uma consciência cidadã.

Os rumos tomados pela discussão proposta revelam a necessidade de se pontuar que a história brasileira não é marcada por grandes mobilizações populares, que, em muitos casos, é o que possibilita a conquista de cidadania em termos políticos, especialmente quando a simples formalização de direitos civis em torno da liberdade não é suficiente a tanto. A Independência ocorrida em 7 de setembro de 1822 não teve, exatamente, contornos populares. Foi alcançada pela via da negociação entre Coroa Portuguesa, Inglaterra e representantes das elites nacionais. Alguns historiadores asseveram que o povo apenas *soube* do ocorrido. Em províncias afastadas, assegura-se que a notícia chegou com mais de três meses de atraso. No interior, mais tarde ainda (CARVALHO, 2013, ps. 25-28).

Insurreições existiram, especialmente no meio rural, como a dos Cabanos – Cabanagem –, a Balaiada, Canudos e Contestado (CARVALHO, 2013, p. 75). No meio urbano, as manifestações organizadas de descontentamento político apenas conseguiram algum destaque a partir de 1900, com a luta pelo voto feminino e o tenentismo, sendo, no entanto, movimentos restritos e limitados do ponto de vista temático (CARVALHO, 2013, ps. 46-66). Mais recentemente, pode-se falar dos *caras pintadas*, que acompanharam o processo de *impeachment* de Fernando Collor, ou das *jornadas de junho,* de 2013.

Assim, talvez o que melhor configure o cidadão brasileiro, ao longo da história, é sua dimensão reativa, o que o tornaria um *cidadão em negativo*, como bem destaca Carvalho:

> Em todas essas revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado verifica-se que, apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos. Tais pessoas não podem ser consideradas politicamente apáticas. (…) Eram, é verdade, movimentos reativos e não propositivos. (…) Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo. (2013, p. 75)

Realizados esses poucos apontamentos de cunho históricos, passa-se a seguir a tratar dos contornos conceituais da cidadania no Brasil.

1.3 Construção conceitual da cidadania brasileira

Segmento relevante das ciências sociais e políticas contemporâneas defende o aprimoramento da teoria relativa à cidadania, em especial, no que tange ao realinhamento do papel do Estado e da sociedade civil. Observa Bello (2013, p. 104-106), que, com a passagem do Estado liberal para o Estado *tendente* a ser de bem-estar social, por meio do

reconhecimento e implementação progressiva dos direitos sociais, realinhou-se as expectativas relativas à esfera pública que passa a ter destaque. Nesse cenário, a tradicional separação entre público e privado perde consistência, de modo que as relações entre sociedade e Estado não se dão de forma tão estanque e passam a ser mediadas por novos sujeitos, como os movimentos sociais. Por isso, na contemporaneidade, a compreensão de cidadania como mero *status* já não se mostra adequada.

Tais observações ganham maior relevância se cotejadas com as particularidades do cenário brasileiro de construção de cidadania, brevemente analisado no tópico acima. Em razão dessas peculiaridades, mostram-se necessárias e pertinentes algumas observações de cunho conceitual e descritivo, o que doravante será feito destacadamente a partir das construções teóricas de Jessé de Souza (2012), Enzo Bello (2013), José Murilo de Carvalho (2013) e James Holston (2013). Grifa-se que, conquanto haja naturais dissidências pontuais entre cada categorização, entende-se que elas se mostram, na essência, coerentes e complementares, além de partirem de pressupostos teóricos semelhantes, como se pretende demonstrar.

Jessé de Souza (2012a) identifica na matriz escravocrata brasileira o paradigma que estrutura e se reproduz em nossa sociedade, caracterizando-a desde o período colonial até a contemporaneidade. Como já referido, em linhas gerais, a conformação social do período escravocrata incluía o senhor, os escravos, os indígenas e os *agregados.* Sobre estes – os agregados –, serão lançadas luzes neste ponto.

Jessé recorda que, em meados do século XIX – logo, há menos de 200 anos ou há cerca de três gerações –, aproximadamente dois terços da população eram compostos de *agregados*, os quais são definidos pelo autor como "seres humanos a rigor dispensáveis, na medida em que não exercem papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e que conseguem sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva" (SOUZA, 2012a, p. 122). Tais *cidadãos*, à toda evidência, situavam-se à margem do sistema social *oficial.* Como destaca Jessé:

> À pobreza se juntam a instabilidade gerada pela mobilidade social horizontal endêmica – único recurso de proteção contra as adversidades – e a ausência de um código moral de conduta cristalizado que possa impor padrões de conduta minimamente institucionalizados. Aqui notamos a mesma ausência de institucionalização de uma esfera moral autônoma de fundo ético-religioso, que caracteriza a "nova periferia", que também havíamos notado no complexo casa-grande e senzala. Na ausência deste componente capaz de impor regras minimamente consensuais, o comportamento na prática é regulado pelo "código de virilidade" (…)

> Deste modo, não é apenas a sua pobreza material e a escassez que se constitui como fator explicativo básico do horizonte moral do dependente, mas especialmente a sua pobreza espiritual, moral e simbólica em sentido amplo, que transforma a violência no único código legítimo. (SOUZA, 2012a, p. 122-123)

Ou seja, próximo à época da abolição da escravatura, como mencionado, havia dois terços de agregados e, em seguida, mais uma significativa porção de escravos libertos que, em não muito mais de um século – uma ou duas gerações –, se veem inseridos em uma ordem capitalista e liberal implantada – mais uma vez – *de cima para baixo,* sem participação popular ou indivíduos que pudessem recebê-la dotados de um *repertório simbólico* que lhes permitisse assimilar e, com isso, inserirem-se de modo consciente na nova ordem. A propósito do que se acaba de afirmar:

> Aqui, a importação das "práticas institucionais" foi meramente acompanhada de "ideologias pragmáticas" como o liberalismo, o qual funcionou como uma espécie de "graxa simbólica" destinada a facilitar a introdução pragmática do mundo dos contratos e da representação elitista no contexto primitivo e personalista anterior, mas que sempre encontrou seu limite em qualquer expansão realmente generalizante desses mesmos princípios (SOUZA, 2012a, p. 185).

Merece destaque o fato que, entre nós brasileiros, mesmo o capitalismo não é bem compreendido. Para além de suas inatas contradições, que serão abordadas com maior vagar no capítulo pertinente à urbanização, vê-se que, ilustrativamente, transformou-se o "[...] o bandeirante aventureiro em protótipo de capitalista, quando este, na verdade, é o seu contrário especular" (SOUZA, 2012a, p. 135).

Todas essas influências resultam na:

> […] constituição de uma gigantesca "ralé" de inadaptados às demandas da vida produtiva e social modernas, constituindo-se numa legião de "imprestáveis", no sentido sóbrio e objetivo deste termo, com as óbvias consequências, tanto existenciais, na condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica desses setores (SOUZA, 2012a, p. 184).

Esses *cidadãos inaptos*, portanto, seriam verdadeiros *subcidadãos*, fincados em um patamar *diferenciado* de cidadania, não obstante igualados juridicamente.

Jessé, amparado por Pierre Bordieu e Charles Taylor, examina outro vetor bastante relevante na temática da cidadania, considerada sob o ponto não estritamente jurídico. Pondera Souza (2012a, p. 167) que, para além da questão de *status*,

> É essa "dignidade", efetivamente compartilhada por classes que lograram homogenizar a economia emocional de todos os seus membros numa medida significativa, que me parece ser o fundamento do reconhecimento social infra e ultrajurídico, o qual, por sua vez, permite a eficácia social da regra jurídica da igualdade e, portanto, da noção moderna de cidadania. É essa dimensão da "dignidade" compartilhada, e que Taylor chama de respeito atitudinal, que tem que estar disseminada de forma efetiva em uma sociedade, para que possamos dizer que, nesta sociedade concreta, temos a dimensão jurídica da cidadania e da igualdade garantida pela lei.

Justamente por isso,

> É que, na dimensão infra e ultrajurídica do respeito social objetivo compartilhado socialmente, o valor do brasileiro pobre *não europeizado* – ou seja, que não compartilha da economia emocional do self pontual que é criação cultural contingente da Europa e da América do Norte – é comparável ao animal doméstico, o que caracteriza objetivamente seu status sub-humano. Existe, em países periféricos como o Brasil, toda uma classe de pessoas excluídas e desclassificadas, dado que elas não participam do contexto valorativo de fundo – o que Taylor chama de "dignidade" do agente racional -, o qual é condição de possibilidade para o efetivo compartilhamento, por todos, da ideia de igualdade nessa dimensão fundamental para a constituição de um habitus, que, por incorporar as características disciplinadoras, plásticas e adaptativas no contexto do capitalismo moderno, poderíamos chamá-lo de "habitus primário" (SOUZA, 2012a, p. 174-175).

Tais excertos são bastante significativos para nós, na medida em que desvelam com clareza que a temática da cidadania, não obstante a relevância jurídica, é antes de tudo uma questão de reconhecimento social e de *educação emocional*. Essa conclusão alinha-se ao que será abordado no tópico seguinte, a respeito da necessidade de consciência individual e coletiva para inserção adequada do sujeito nas dinâmicas de cidadania.

Porém, é mesmo possível que a comparação formulada por Jessé – entre o animal doméstico e os subcidadãos – esteja um pouco *desatualizada.* Afirma-se que, hoje, em face do culto ao *pet* – e todos os reflexos de ordem de consumo que isso traz e representa –, é provável que os subcidadãos estejam em um patamar inferior ao dos mascotes de luxo.

Entretanto, a faceta mais chocante do quadro relatado assenta-se no fato de que, ao invés de tais apontamentos gerarem, ao menos, um certo incômodo, provocam, como aponta o sociólogo mineiro, uma "[...] aceitação da situação de precariedade como legítima e até merecida e justa, fechando o círculo que gostaria de chamar de 'naturalização da desigualdade', mesmo de uma desigualdade abissal como a da sociedade brasileira." (SOUZA, 2012a, p. 180).

José Murilo de Carvalho (2013, p. 219-229), situando-os em contexto histórico brevemente resumido no tópico anterior, chama a atenção para outros mecanismos perversos sobre os quais se construiu a ideia de cidadania brasileira.

Elemento central da argumentação decorre da *concessão* de direitos sociais, sobretudo em períodos ditatoriais, o que reforça a percepção de centralidade do Estado, notadamente do Poder Executivo em detrimento do Legislativo, fazendo concluir pela irrelevância do papel representativo e mediador deste. Tal processo caracteriza o que Carvalho (2013, p. 221) denomina *estadania*, em choque com a *cidadania.*

Tal qual Jessé, o também sociólogo mineiro destaca a *diferenciação* na distribuição de direitos sociais. Observa Carvalho (2013, p. 223) que:

> Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988 cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios. […]
> A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo.

Soma-se à proeminência dos direitos sociais concedidos corporativamente um baixo apreço aos direitos civis e políticos que, na lógica de Marshall, precederiam e legitimariam o reconhecimento dos direitos sociais, mas que, entre nós, nunca foram e ainda não são valorizados.

Enzo Bello (2013), fundamentado na teoria marxista e manejando conceitos como *alienação*[2] e *fetiche*[3]*,* conclui que a *igualação* jurídica, ou seja, a atribuição meramente formal do *status* de cidadão, não implica concretização dos direitos que uma tal condição promete ou sugere a seus sujeitos. Sob certo ponto de vista, pode-se inclusive afirmar que produz efeitos inversos: o *cidadão juridicizado* tende a abandonar a prática político-social para se socorrer da *promessa jurídica.* A nosso ver, até mesmo por carecer de repertório simbólico que lhe permita alcançar a consciência quanto às limitações e possibilidades que o sistema jurídico lhe

---

[2] Bello (2013, p. 126) identifica, a partir de Marx, a *alienação* como processo complexo que tem como ponto estruturante a alienação *do trabalho*, porém, alcançando os aspectos religioso, moral, político, cultural e jurídico. Assim, "A alienação denota o ato de transferência, separação ou exteriorização das atividades sociais produtivas (o trabalho) do homem, resultante em uma objetivação ou coisificação" (BELLO, 2013, p. 126).

[3] Narra Bello (2013) que o conceito de *fetiche* é categoria própria da teoria social/econômica de Marx. Precisamente no campo do direito, foi introduzida por Miaille (1994, p. 94 *citado por* BELLO, 2013, p. 145), como *fetichismo jurídico*, a partir do seguinte paralelo: "(i) as normas jurídicas equalizam (formalmente) as pessoas, como as mercadorias igualam (ficticiamente) as forças de trabalho individuais; e (ii) as normas jurídicas criam novas pessoas ao conferirem personalidade a empresas, como as mercadorias afastam o valor do trabalho social e o representam como sua criação." Por último, Enzo Bello (2013, p. 152) cunhou o conceito *fetichismo constitucional* que "[...] representa a ilusão, gerada pela vertente moderna da cidadania passiva (*status* de direitos), de que a cidadania se realizaria plenamente ao ser confi(n)ada ao direito e à Constituição".

destina, esse *cidadão juridicizado* acaba por estabelecer com ele (sistema jurídico) uma relação *fetichizada,*

> […] criando a ilusão de que o direito, o Estado e a Constituição resolveriam todas as demandas do homem. Como resultado, os cidadãos são eximidos de uma participação política ativa em prol de uma ampliação do espaço estatal, atualmente com foco no Judiciário, paralelamente ao esvaziamento do Estado pelo mercado, na missão de promover os direitos de cidadania (acepção passiva de cidadania) (BELLO, 2013, p. 164).

De outro lado, sempre fincado na matriz marxista, Enzo Bello compreende a possibilidade de se atribuir um novo sentido para cidadania adotando-se por referencial o conceito de *desalienação*[4], que envolve a promoção de uma "reforma de consciência" (BELLO, 2013, p. 161). Tais teorizações encontram respaldo empírico na observação das dinâmicas próprias dos movimentos sociais ligados à luta pela moradia. Observa Bello:

> Mesmo que impulsionado por suas necessidades materiais, os indivíduos procuram o espaço da política e passam a se constituir coletivamente, para manifestar suas demandas e reivindicar o atendimento aos seus pleitos. É certo que muitos não chegam a alcançar um grau mais elevado de consciência, mas o fato de estarem em meio a esse processo já contribui para que possam desenvolver essa semente em futuras situações de vida. Aliás, segundo depoimentos colhidos na Ocupação Zumbi dos Palmares, muitas pessoas saíram dali sentido-se mais "amadurecidas" e "experientes", tendo adquirido um senso de coletividade que vigorou enquanto perdurou o sentimento de grupo (BELLO, 2013, p. 399-400).

Ou seja, o referido autor considera que a cidadania se constrói pelo caminho político, em um processo de tomada de consciência e *emancipação*, que se fortalece no âmbito coletivo.

James Holston, por sua vez, reforça que a cidadania no contexto brasileiro nunca foi reivindicada a partir de paradigmas efetivamente igualitários, sempre se buscando a compensação de privilégios, em dinâmica que dá origem a uma *cidadania diferenciada*, tal como por ele denominada (2013, p. 56), e que, como referido, reforça as descrições narradas por Souza, Carvalho e Bello. Para ele,

> Essa formulação de cidadania usa diferenças sociais que *não são* as bases da incorporação nacional – sobretudo diferenças de educação, propriedade, raça, gênero e ocupação – para proporcionar tratamentos diferentes para categorias diferentes de cidadãos. Por isso, gera uma gradação de direitos entre eles que a maioria dos

[4] Para Bello (2013, p. 159), compreendida como "[...] superação de um modelo social estruturado na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na divisão em classes sociais – o que proporcionou diversos estranhamentos do homem a partir do trabalho -, com a consequente deflagração de uma nova ordem, calcada na liberdade e autorrealização dos seres humanos".

> direitos está disponível apenas para tipos específicos de cidadãos e é exercida como privilégio de categorias sociais específicas. Defino-a, portanto, como uma cidadania diferenciada, que usa essas qualificações sociais para organizar suas dimensões políticas, civis e sociais e para regular sua distribuição de poderes. Esse esquema de cidadania é, em resumo, um mecanismo de distribuição de desigualdade (HOLSTON, 2013, p. 28).

De outro lado, dada a desigualdade ínsita ao modelo, observa-se que:

> Quando esse sistema legal traz vantagens, os brasileiros costumam considerar os direitos como um tratamento especial para categorias específicas de cidadãos que o Estado diferencia, regula e recompensa. Os direitos não se referem à cidadania per se, incondicionalmente, mas a um status que apenas alguns cidadãos têm por razões que não determinam suas cidadanias. Por exemplo, os trabalhadores registrados (uma pequena minoria) têm direito a benefícios empregatícios que outros não têm, as mulheres podem se aposentar cinco anos antes que os homens, a Polícia Militar tem direito de ser julgada por tribunais militares, os que têm diploma universitário têm direito a cela especial na prisão e somente os alfabetizados podiam votar entre 1881 e 1985. Como os direitos geralmente significam tratamento especial, e como as pessoas querem ter direitos com base nisso, a própria cidadania acabou formulada como um meio de distribuir direitos a alguns cidadãos e negá-los a outros (HOLSTON, 2013, p. 44).

Por tal razão, "A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas" (HOLSTON, 2013, p. 22).

A par da perversidade dos processos históricos em que se construiu nossa concepção de cidadania, em sua pesquisa de campo realizada por quase duas décadas na cidade de São Paulo, a contar de 1980, o antropólogo americano identificou o fomento de um novo desenho de cidadania, construído a partir das periferias da metrópole, a que ele denomina de *cidadania insurgente*. Veja-se:

> Por meio da autoconstrução, as classes trabalhadoras transformaram as regiões longínquas dos anos 1940 nas periferias densamente habitadas, socialmente organizadas e urbanizadas dos anos 1990 em todas as principais cidades brasileiras. Elas as tornaram não apenas seu principal espaço residencial dentro das regiões urbanas do Brasil, como também um novo tipo de espaço político e simbólico da geografia nacional do país. Em especial, a ilegalidade das moradias estimulou uma nova participação cívica e uma nova prática de direitos: as condições que criou mobilizaram moradores a exigir a incorporação integral à cidade legal, que os havia expulsado, por meio da legalização de suas reivindicações de propriedade e da provisão de serviços urbanos. [...]
>
> Por isso, afirmo que, no desenvolvimento das periferias autoconstruídas, os mesmos lugares históricos da diferenciação – os direitos políticos, o acesso à terra, a ilegalidade, o servilismo – alimentaram a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabiliza os privilegiados. Embora continuem a sustentar o regime de cidadania diferenciada, esses elementos representam também as condições de sua subversão, na medida em que os pobres urbanos garantiram seu direito à cidade, adquirindo direitos políticos, tornando-se donos de imóveis, usando a lei a seu favor, criando novas esferas públicas de participação e se transformando em consumidores modernos. Dessa forma, as experiências vividas nas periferias se tornaram ao mesmo tempo o contexto e a substância de uma nova cidadania urbana. Essa

> insurgência local transformou, por sua vez, a democratização nacional (HOLSTON, 2013, p. 30-34).

É conveniente perceber, até para reforçar a coerência entre as teses, que a cidadania insurgente se edifica justamente nos espaços literalmente abandonados pelo Estado – e pela *estadania* –, demonstrando a relevância da atuação política concreta, como proposto por Bello (2013) e Carvalho (2013).

Noutro giro, nota-se que esse processo de crescimento democrático trazido a reboque pela insurgência provoca fissuras na estrutura de desigualdade há muito estabilizada, originando o que Holston denomina de processo de *entrincheiramento* das classes dominantes. Tal fenômeno pode ser visualizado da seguinte forma:

> Afirmo que, em razão da persistência das velhas fórmulas de cidadania diferenciada, o confronto entre o insurgente e o diferenciado cria um espaço inerentemente instável e perigoso de cidadania no Brasil contemporâneo. A nova democracia perturba fórmulas estabelecidas de governo e suas hierarquias de lugar e de privilégios. Caso contrário, ela seria inconsequente. A democracia não é a única força de desestabilização, e se mistura a outras, como a urbanização e a privatização. No entanto, é inegável que a democracia erode categorias tácitas de dominação e deferência que conferiam ao dia a dia seus sentidos de ordem e de segurança. Essa desestabilização provoca reações violentas, algumas para restaurar velhos paradigmas da ordem e outras para expressar indignação diante da persistência de seus elementos – agora mais visíveis porque estilhaçados. Minha conclusão é que, embora a democratização no Brasil não tenha sido capaz de superar esses problemas, tampouco suas contrapartes de violência e injustiça conseguiram evitar o desenvolvimento de medidas significativas de inovação democrática. Acima de tudo, não evitaram a abrangente legitimação de uma cidadania democrática insurgente (HOLSTON, 2013, p. 35-36).

Desse modo, "A insurgência define um processo que é uma ação na contramão, uma contrapolítica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta" (HOLSTON, 2013, p. 62).

Último aspecto da tese de Holston a merecer destaque neste tópico centra-se sobre o questionamento estabelecido por ele à própria base de nossa noção tradicional de justiça igualitária, delineada por Rui Barbosa (1999, p. 26) na conhecida frase "A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam". Confira-se:

> A justiça de Rui Barbosa pode ser uma forma de compensar uma desigualdade dos não privilegiados legalizando o privilégio. Mas pode também compensar uma desigualdade do privilégio ao legalizar mais privilégios. Nos dois casos, reproduz o privilégio por todo o sistema social e legal. Além disso, é um conceito estático de justiça. Não contesta a desigualdade. Em vez disso, aceita a existência de desigualdades sociais como condições a priori tanto do privilegiado como do não

> privilegiado e os trata de forma diferente, distribuindo recursos de acordo com essas desigualdades. Assim, o sistema de justiça em que a máxima de Barbosa é um padrão aceito como norma reforça uma cidadania diferenciada: mantém uma sociedade de diferenças sociais organizando-a de acordo com privilégios e não privilégios legalizados. (HOLSTON, 2013, p. 56)

Desse modo, nota-se que as concepções construídas em torno do que se pode designar como *cidadania brasileira* pressupõem, como via de acesso à inclusão, a própria desigualdade fundada em privilégios. Por isso que, entre nós, se apresentem ainda mais perniciosos os esforços no sentido de limitar a noção de cidadania a um simples *status* jurídico. Afinal, tal *status* foi invariavelmente construído a partir de conveniências e arranjos em detrimento das classes marginalizadas desde a nossa colonização.

Disso também decorre que, face às peculiaridades que marcam a formação da sociedade brasileira, é assaz complicada a *importação* acrítica de uma concepção de *classes* edificada na literatura de países que experimentaram um longo processo de industrialização. Importante destacar que, ilustrativamente, à época da Revolução Russa, nossa industrialização era ainda incipiente, não se podendo trazer da Europa daquele tempo o que lá era determinante para a divisão da sociedade entre burgueses e proletários. Como frisa Jessé Souza:

> Mas a contradição de interesses de classe mais importante na modernidade periférica parece dever sua especificidade ao fato de que ela não articula, como seus principais contendores, trabalhadores e burgueses, mas sim uma "ralé" de excluídos, por um lado, e todos os incluídos, sejam trabalhadores, técnicos ou empresários, por outro. A mera inclusão no mercado, nos benefícios do Estado e a entrada com voz autônoma na esfera pública, torna os setores antes marginais em incluídos privilegiados. Mas ao contrário de algumas análises excessivamente otimistas acerca do papel da esfera pública no Brasil, esta mostra-se tão segmentada, e pelos mesmos motivos, quanto o acesso ao mercado e à instância estatal. Os novos instrumentos de luta da classe trabalhadora organizada não são porta-vozes dos interesses genericamente difusos da plebe desorganizada (SOUZA, 2012a, p. 186).

Posto isso, talvez mais conveniente do que manejarmos noções de classes que partam de uma divisão entre burgueses e trabalhadores, seja ilustrar nossas tramas sociais a partir dos conceitos de *cidadãos* e *subcidadãos,* o que se legitima, em grande medida, por razões históricas específicas – acima destacadas – e pelas relações a partir delas estabelecidas (SOUZA, 2012a, p. 186).

Enfim, o que se percebe é que a formação social brasileira, em termos de cidadania, deu-se de modo *diferenciado* e *segregador*, estruturada a partir da divisão relacional de cidadãos e *subcidadãos*, que vem se reproduzindo até a contemporaneidade. De outro lado, revela-se, especificamente quanto à cidadania, uma necessidade de percepção de sua essência

extrajurídica, que tem por pressuposto o processo individual e coletivo de enriquecimento cultural, social e político ou, como prefere Bello (2012), de *desalienação.*

1.4 A ideia de ingresso na cidadania pela porta do consumo na sociedade capitalista

Cidadania e *consumo* constituem duas facetas relevantes nos debates que envolvem a posição do sujeito na contemporaneidade. Isso porque a cidadania, em seu aspecto formal, como apontado por Marshall, é um instituto que regula o pertencimento dos sujeitos a uma dada comunidade política. De outro lado, em uma sociedade de consumo (BAUMAN, 2001), não se pode negar que o poder de compra escalona os sujeitos conforme seu *grau* de *aptidão* para exercer a posição de consumidor (COSTA, 2009), alimentando o circuito de *diferenciação.*

Tais processos de *criação* ou *negação* da cidadania a partir do consumo talvez nunca foram, ao menos no Brasil, tão evidentes como se tem visto nos últimos tempos. Claro exemplo disso foram os sucessivos *rolezinhos* que provocaram furor e pavor nos *shoppings* recentemente. Eram os *bárbaros* funkeiros e demais moradores da periferia *invadindo* os *templos* do consumo para, simplesmente, dar uma volta – ou um "rolê".

É interessante, neste ponto, trabalhar as vertentes de *criação* e *negação* de cidadania a partir do consumo, eis que esse processo implica reflexos internos – em termos de subjetividade – e reflexos externos – no que tange ao reconhecimento social. Observa Holston que:

> Esse consumo de utilidades e objetos domésticos teve origem e resultou em duas mudanças profundamente relacionadas aos desenvolvimentos da cidadania que analiso neste livro. Uma delas foi uma mudança na subjetividade. Quando passaram a construir e montar suas casas, as classes trabalhadoras assumiram as identidades sem precedentes de produtores e consumidores da vida urbana. Suas casas se tornaram textos legíveis que atestam essa mudança, performances arquitetônicas tanto da aquisição de bens individuais e da competição por status como do drama coletivo de produzir as próprias periferias ao se apropriar e transformar o solo mesmo da cidade. Na condição de construtores da cidade, eles passaram a se compreender como portadores de interesses na cidade, como contribuidores fundamentais para sua economia e sua sociedade. Essa identidade de parte interessada na cidade foi a base de uma noção de pertencimento, até então inexistente entre eles, por meio da apropriação e da produção – a noção, com efeito, de uma propriedade baseada no uso produtivo -, que consolidou, por sua vez, um novo tipo de direito adquirido sobre a cidade. A segunda mudança se deu, portanto, em termos de direitos. A nova subjetividade das classes trabalhadoras como produtoras e consumidoras da vida urbana respaldou a exigência de novos direitos: direitos de contribuidor à cidade, como os defino. Tais direitos incluem novas proteções ao consumidor, que se tornaram um importante componente civil da cidadania nos anos 1990. Mas meu significado é muito mais abrangente: eles

> constituem uma alternativa real ao tipo de privilégio que tem sido há séculos o regime de cidadania brutalmente desigual do Brasil (HOLSTON, 2013, p. 26-27).

Ademais, no que se refere à inserção na cidadania por meio da porta do consumo, não se pode deixar de mencionar a festejada ascensão da *nova classe média* ou da *nova classe C* que se compôs, de forma especial, a contar do ano de 2002, a partir das políticas de inclusão econômica trazidas pelos governos Lula e Dilma.

Contudo, não se pode olvidar que os processos que envolvem o consumo se esteiram sempre na *diferenciação* do produto – e do consumidor –, tal qual se passou historicamente na sociedade brasileira em relação à cidadania. Não à toa que se convive com inúmeras *chamadas* ao *VIP,* ao *diferenciado*, ao *exclusivo,* ao *único.* Assim, ao passo que a inclusão na cidadania se dá pelo consumo, sofre-se, como resposta *natural* a uma busca de igualação, com a criação de novos formatos de diferenciação, de forma que o *subconsumidor* – em alusão ao subcidadão – permaneça sempre na marginalidade. A ilustrar, descreve Holston (2013, pp. 41-42):

> Devemos nos surpreender pelo fato de que as elites responderam às demandas por maior igualdade com novos esquemas de diferenciação? Hoje, as pessoas com "contas especiais" já não recebem um tratamento preferencial que as privilegia no espaço comum do banco: elas têm agora suas próprias seções, prédios inteiros, andares separados, ou alas repartidas na seção estabelecida só para elas. […] Os bancos acrescentam a seus nomes uma marca de distinção – Itaú Personnalité, Bradesco Prime, Santander Van Gogh e CityGold – para, mais do que nunca, criar a diferenciação do espaço urbano e de suas práticas de tratamento especial privilegiado.
>
> Nesses espaços, fortificados e interiorizados, os ricos já nem encontram mais os pobres no que poderia ser chamado de espaço público contestado. Sem dúvida, essa nova forma de privatização é um reconhecimento explícito da força das demandas contemporâneas por igualdade. É um dos muitos espaços urbanos privatizados em São Paulo – incluindo as residências, shoppings centers e edifícios de negócios de elite – que emergiram conforme as classes trabalhadoras conseguiram democratizar em muitos aspectos a cidadania brasileira. Como resposta a esse sucesso, seu objetivo é sempre o mesmo: separar tanto quanto possível o entrincheirado do insurgente, de modo que um não mais encontre o outro no mesmo espaço, face a face, com qualquer necessidade de diálogo.

Em certos termos, portanto, está-se frente a um *circuito perverso* (COSTA, 2013) e tendente ao infinito. Por isso, inclusive, parece-nos sobremaneira difícil reconhecermos possível a plena inserção na cidadania, bem como admitirmos que houve a *automática* agregação da *ralé* à classe média, pura e simplesmente a partir do consumo, como muito bem observado por Jessé de Souza (2012b, pp. 46-47):

> O que percebemos na pesquisa que o leitor irá ler nos capítulos seguintes é que a realidade cotidiana dessa classe [nova classe média], ou seja, sua visão de mundo

> "prática" - que se materializa em ações, reações, disposições de comportamento e, de resto, em todo tipo de atitude cotidiana concreta consciente ou inconsciente – não tem a ver com o que se entende por "classe média", na tradição sociológica, em nenhum sentido importante. Ainda que "classe média" seja um conceito vago (e, exatamente por conta disso, excelente para todo tipo de ilusão e violência simbólica que se passa por "ciência"), ela implica, em todos os casos, um componente "expressivo" importante, e, consequentemente, uma preocupação com a "distinção social", ou seja, com um estilo de vida em todas as dimensões que permita afastá-la dos setores populares e aproximá-la das classes dominantes.

Desse modo, Jessé Souza considera que mais relevante do que a simples saída da indigência econômica, o traço distintivo que indica o pertencimento a dada classe é o acesso – ou não – ao *capital cultural* e ao *capital econômico*[5]. E o que se entende por *capital cultural* vai dos *bons modos* à formação do *gosto*, à formação educacional e tudo aquilo que se entende por *cultura* (SOUZA, 2012b, pp. 46-50). Por isso,

> A nova classe trabalhadora não participa desse jogo da distinção que caracteriza as classes alta e média. Como na reportagem de um número recente da revista *Negócios e Finanças*, que foi pensada como um "elogio" a essa classe, mas que estranha que a classe C não se mude de bairro quando ascende economicamente, ela tem opções e gostos muito diferentes (SOUZA, 2012b, p. 49).

Diante desse quadro, o sociólogo mineiro conclui que mais do que uma igualação, tem-se a composição de uma *nova classe trabalhadora* a que ele prefere atribuir a denominação de *batalhadores*, por considerar que a ascensão econômica decorre de um extraordinário esforço pessoal e familiar e não por atributos distintos de capital econômico ou cultural, diferenciando-se da construção social das tradicionais classes altas e médias (SOUZA, 2012b).

Nesse sentido, compreende-se a necessidade de tornar secundária a relevância do consumo quando se trata de cidadania, pois, como destaca Milton Santos (2012, p. 56),

> O consumidor não é o cidadão. Nem o consumidor de bens materiais, ilusões tornadas realidades como símbolos: a casa própria, o automóvel, os objetos, as coisas que dão *status*. Nem o consumidor de bens imateriais ou culturais, regalias de um consumo elitizado como o turismo e as viagens, os clubes e as diversões pagas; ou de bens conquistados para participar ainda mais do consumo, como a educação profissional, pseudo-educação que não conduz ao entendimento do mundo.
> O eleitor também não é forçosamente cidadão, pois o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade. O papel desse eleitor não-cidadão se esgota no voto; sua dimensão é singular, como é a do consumidor, esse "imbecil feliz" de que fala H. Laborit (1986, p. 201).

[5] E ao tratar de *capital econômico*, Souza (2012b, p. 48) não vincula a noção a uma pequena escalada no poder aquisitivo, como se passa com a classe "c", mas relaciona com as classes *altas* que historicamente detém destacada potência financeira.

> O cidadão é multidimensional. Cada dimensão se articula com as demais na procura de um sentido para a vida. Isso é o que dele faz o indivíduo em busca do futuro, a partir de uma concepção de mundo, aquela individualidade verdadeira no dizer de B. Ollman, dotada de uma nova sensibilidade, rompida com a "sensibilidade mutilada" descrita por Marcuse (1973, pp. 74-75), quando se refere à sociedade existente como *reproduzida* não apenas na mente, na consciência do homem, mas *também nos seus sentidos* "[...] até que a familiaridade opressiva com o mundo objetal seja quebrada".

Por esses fatores, considera-se que, ainda que não se discuta a necessidade de um padrão econômico mínimo para uma digna existência, notadamente por se estar em uma sociedade capitalista e de consumo, não se pode atrelar o desenvolvimento da cidadania à exclusiva elevação do padrão econômico dos subcidadãos, eis que, a cada avanço, surgirão novas formas de diferenciação para deixá-los no *status* social que sempre ocuparam. Por isso, tão importante é a tomada de consciência – individual e coletiva – dos processos dialéticos de inclusão/exclusão próprios da sociedade competitiva, como será abordado no próximo tópico.

1.5 A conscientização individual e coletiva como pressuposto da *desalienação*

Ao tratar de cidadania no contexto brasileiro, buscou-se demonstrar a dualidade entre cidadãos e subcidadãos (SOUZA, 2012a). Essa categorização permite, neste momento, explorar, ainda que brevemente, a relação entre *identidade* e *alteridade*; entre *eu* e *outro*.

Sempre chama a atenção a pouca empatia que as classes tidas por dominantes – os nossos *cidadãos* – têm com a nossa *ralé*. Como já observado acidamente por Jessé Souza (2012a, pp. 174-175), o pobre, quando muito, é equiparado, em termos de reconhecimento social, a um animal doméstico. Não há, de fato, um sentimento de identidade, de pertencimento, entre as classes. Discorrendo sobre a dinâmica relacional entre *eu* e o *outro*, assim pontua Vera Regina Veiga França (2002, p. 30):

> No caso da realidade brasileira, e pelo caminho tomado por nossas pesquisas, em que o outro recortado é basicamente o pobre, o marginalizado, o excluído socialmente, poderíamos dizer que algumas respostas à questão acima [a respeito do surgimento do outro, da diferença], em grande medida, podem ser buscadas no terreno das relações econômicas e sociais.

Ou seja, o *outro* é composto a partir de seu *status* social e financeiro ou, como preferiria Souza (2012b), do acesso ao capital cultural e econômico. Disso decorre, entre outros fatores, o grave problema de que, justamente por esse déficit de acesso ao capital, sobretudo cultural, o *outro* – o pobre, o subcidadão – encontra-se sempre na posição de objeto de fala e não como *falante*, de forma que o enredo social é costurado com base, quase

exclusiva, na *versão* das classes dominantes que ditam o papel a ser ocupado por aqueles. Holston, de forma precisa, frisa:

> Nessa formulação, cidadania é uma medida de diferença e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras. O termo lembra as pessoas do que elas não são – embora, paradoxalmente, elas próprias sejam cidadãos – e define os cidadãos como outros. Chamo essa formulação de cidadania diferenciada, porque ela se funda na diferenciação e não na equiparação de tipos de cidadãos. Além disso, a cidadania diferenciada considera que o que esses outros merecem é a lei – não no sentido de lei como direitos, mas da lei como desvantagem e humilhação, uma noção expressa com perfeição na máxima brasileira que diz "para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei" (HOLSTON, 2013, p. 23).

Para superação desse quadro, ao contrário do que sugerem os defensores da tese da inclusão na cidadania pelo consumo, entende-se fundamental a tomada de consciência, pela *ralé*, da posição que lhes foi atribuída historicamente pela classe dominante, o que deve se dar por um processo de *desalienação* (BELLO, 2013).

Problema primeiro, entretanto, a ser enfrentado é justamente o fato de que o *outro* (FRANÇA, 2002) ou o *oprimido* (FREIRE, 2014) carrega em si, é hospedeiro, de seus *opressores* (aqueles que o enunciam, o afirmam *outro*). Isso porque a dualidade existente permite ao oprimido apenas se espelhar naquele, passando a *invejar* e, logo, na medida do que lhe é possível, reproduzir, as condutas do opressor. Freire (2014, pp. 44-45) enfatiza que:

> [...] quase sempre, num primeiro momento deste descobrimento, os oprimidos, em vez de buscar a libertação na luta e por ela, tendem a ser opressores também, ou subopressores. A estrutura de seu pensar se encontra condicionada pela contradição vivida na situação concreta, existencial, em que se "formam". O seu ideal é, realmente, ser homens, mas, para eles, ser homens, na contradição que sempre estiveram e cuja superação não lhes está clara, é ser opressores. Estes são o seu testemunho da humanidade […] Desta forma, por exemplo, querem a reforma agrária, não para se libertarem, mas para passarem a ter terra e, com esta, tornar-se proprietários ou, mais precisamente, patrões de novos empregados (FREIRE, 2014, pp. 44-45)[6].

Uma segunda questão surge na medida em que, pelo baixo nível de instrução e premente necessidade da *ralé*, além dos históricos circuitos de paternalismos já indicados, qualquer processo de assunção de responsabilidades é naturalmente bastante dificultoso até por não se ter a exata compreensão dos limites e possibilidades das reivindicações. Em sua pesquisa empírica, Enzo Bello (2013, p. 357) traz significativo relato de um dos integrantes da Ocupação Zumbi dos Palmares nesse sentido:

[6] É corriqueiro, no cotidiano da Defensoria Pública, observar o discurso, por vezes, segregacionista de alguns assistidos, especialmente nos atendimentos na área do consumidor ou ligados à defesa da propriedade ou da posse, o que reforça, na experiência prática, a afirmação de Paulo Freire.

> […] Valentim afirmou, em ar desalentado, que *"a desinformação aqui dentro foi o forte da desmobilização. As pessoas mal sabem ler, não são esclarecidas. Tentamos alfabetizar e dar consciência"*. Segundo ele, a divulgação do material de instrução significou *"fraqueza para uns e fortaleceu outros"*.

Nesse caminho, é oportuno perceber e admitir que, como já frisado, o oprimido está historicamente imerso em relações de cunho paternalistas e que pouco o encorajam a trilhar o caminho da emancipação – que também cobra seu preço. Vale dizer: não obstante se ressalte a perniciosidade das relações que inserem o oprimido no *status* de *outro*, é certo que esse lugar apresenta uma certa – ainda que falaciosa e penosa – comodidade, que consiste justamente em ocupar uma posição certeira e, em certa medida, segura – ainda que de submissão. Freire destaca (2014, p. 47):

> Os oprimidos, contudo, acomodados e adaptados, "imersos" na própria engrenagem da estrutura dominadora, temem a liberdade, enquanto não se sentem capazes de correr o risco de assumi-la. E a temem, também, na medida em que lutar por ela significa uma ameaça, não só aos que a usam para oprimir, como seus "proprietários" exclusivos, mas aos companheiros oprimidos, que se assustam com maiores repressões.

Reforçando a ponderação de Freire, Enzo Bello (2013, pp. 357-358) assim relatou, no mesmo contexto antes narrado:

> Na sua avaliação [de Valentim, morador da ocupação Zumbi dos Palmares], o processo de *desmobilização "assustou as pessoas"*. Elso e outros moradores diziam que resistiriam em caso de despejo, mas na primeira oportunidade que tiveram, aceitaram o dinheiro oferecido pela prefeitura para deixarem a ocupação. Perguntado sobre o posicionamento de Elso, assim afirmou Valentim: *"É, foi cooptado. Na hora, mudou de ideia"*.

E aí reside o ponto central que dificulta o rompimento da dualidade tão enfatizada neste breve ensaio: o *outro* está muito arraigado nesta posição, por circunstâncias individuais, sociais e políticas; e, não raro, quando deixa de ser *outro,* tende a reproduzir acriticamente o *nós*[7] – o conjunto de *eus* que os definem como *outros* –, de forma que de oprimido passa à condição de opressor – não promovendo a ruptura com a perniciosa polarização. Igualmente, o oprimido, enquanto perdura nesta condição, como regra, não se percebe como tal, almejando, tão somente, de forma inconsciente, a ascensão à condição de *opressor.* Enfim, falta-lhes horizonte. Carecem, pois, de consciência, a qual não poderá ser graciosamente

[7] Talvez isso explique o porquê de os escravos libertos também adquirirem escravos, como esclarecido no trecho pertinente à cidadania no Brasil.

emprestada justamente por aqueles que oprimem, eis que esses – os que compõem o *nós* – são justamente os que acessam os principais benefícios da narrada dinâmica relacional:

> E aí está a grande tarefa humanista e histórica dos oprimidos – libertar-se a si e aos opressores. Estes, que oprimem, exploram e violentam, em razão de seu poder, não podem ter, neste poder, a força da libertação dos oprimidos nem de si mesmos. Só o poder que nasça da debilidade dos oprimidos será suficientemente forte para libertar a ambos. Por isto é que o poder dos opressores, quando se pretende amenizar ante a debilidade dos oprimidos, não apenas quase sempre se expressa em falsa generosidade, como jamais a ultrapassa. Os opressores, falsamente generosos, têm necessidade, para que a sua "generosidade" continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanente injustiça. A "ordem" social injusta é a fonte geradora, permanente, desta "generosidade" que se nutre da morte, do desalento e da miséria.
> [...]
> O grande problema está em como poderão os oprimidos, que "hospedam" o opressor em si, participar da elaboração, como seres duplos, inautênticos, da pedagogia de sua libertação. Somente na medida em que se descubram "hospedeiros" do opressor poderão contribuir com o partejamento de sua pedagogia libertadora. Enquanto vivam a dualidade na qual ser é parecer e parecer é parecer com o opressor, é impossível fazê-lo. A pedagogia do oprimido, que não pode ser elaborada pelos opressores, é um dos instrumentos para esta descoberta crítica – a dos oprimidos por si mesmos e a dos opressores pelos oprimidos, como manifestações da desumanização (FREIRE, 2014, pp.41-43).

Importante observar, outrossim, que, muito embora a *desalienação* sugira, a princípio, uma dinâmica individual de libertação, por meio da tomada de consciência, não se deve desprezar a dimensão coletiva desse processo. Holston (2013), ilustrativamente, ressalta a relevância das relações sociais estabelecidas como referência para o processo de insurgência que, em certos termos, bem representa a inserção do cidadão oprimido nas relações próprias de cidadania:

> […] não situo as possibilidades de entrincheiramento, insurgência, persistência e resistência como algo presente na consciência de agentes individuais. Embora possam estar lá, enfatizo sua localização na estruturação histórica de um paradigma de cidadania em torno de conjuntos de relações sociais, recursos e conceitos – em torno do acesso à terra, ao trabalho, aos serviços urbanos e aos direitos, por exemplo, e de supostas antinomias como ilegal/legal, político/doméstico, e público/privado. Isto é, considero tais possibilidades como inerentes às estruturas de poder e suas práticas. Esse enfoque mostra que o insurgente sem dúvida perpetua atributos da cidadania historicamente dominante, como o significado da propriedade fundiária, a prática de legalização do ilegal e a norma do direito de tratamento especial. Mas mostra também que, em vez de meramente alimentar novas versões do hegemônico, o insurgente representa uma ruptura: permanece associado ao entrincheirado, mas num emaranhado corrosivo e desequilibrado que abala tanto o Estado como a sociedade (HOLSTON, 2013, p. 35).

De forma semelhante, salientando o papel dos movimentos sociais, Enzo Bello (2013, p. 400) enfatiza:

> Os entrevistados da Ocupação Zumbi dos Palmares consideraram que os movimentos sociais levam conhecimento às pessoas não esclarecidas e proporcionam um crescimento pessoal e político na forma de conscientização. Isso

> tem uma relação direta com o processo de tomada de consciência preconizado por Marx e Gramsci, como parte do processo de *desalienação* ou *reforma da consciência*, ou seja, no sentido da emancipação humana perante as teias do sistema capitalista, que impedem uma autorrealização civilizatória das pessoas.

Portanto, o que se conclui é que mais do que avanço econômico, necessita-se para inclusão efetiva na cidadania de uma *reforma na consciência,* de um avanço do processo de *desalienação* e conscientização, que tem como foco o sujeito, o cidadão, porém sem desprezar a relevância das experiências coletivas que impulsionam essa tomada de consciência.

1.6 Sistematização das ideias

Pelo exposto, verifica-se que a cidadania passou a ser referenciada, a partir de T. H. Marshall (1967), como *status* jurídico atribuído pelo Estado, exercendo este, portanto, papel de destaque nas dinâmicas relativas àquela. Narrou-se que, no contexto inglês, teria havido uma sequência linear de implementação de direitos civis, seguidos pelos direitos políticos e, por fim, dos direitos sociais. Pretende-se, dessa forma, compatibilizar as desigualdades inerentes ao sistema capitalista e de classes com o avanço da cidadania a partir do *status* formal.

Na sequência, chamou-se a atenção para a realidade brasileira, quanto à marcha da cidadania, defendendo que teria havido a modificação da ordem, em relação ao paradigma saxão, no que tange à concretização dos direitos de cidadania. Advoga-se que os direitos sociais teriam sido os primeiros a serem reconhecidos, notadamente em períodos de supressão de direitos civis e políticos. Além disso, os direitos sociais não teriam sido fruto de reivindicação decorrente da liberdade – própria dos direitos civis – ou da influência nas instâncias decisórias – própria dos direitos políticos –, mas sim de uma *troca* pelas restrições impostas quanto a esses direitos, em períodos autoritários.

Em seguida, ante a peculiaridade da nossa formação histórica, enfatiza-se a necessidade de reconstrução da teoria acerca da cidadania no Brasil, conferindo destaque à formatação trazida por sociólogos brasileiros e pelo antropólogo americano, James Holston, que, por sua vez, conduziu por mais de duas décadas pesquisas em nosso país. Defende-se a insuficiência do simples *status* jurídico de cidadania, propondo-se maior protagonismo no campo político, reforçando o papel ativo do cidadão, o que implica o realinhamento das expectativas quanto ao Estado.

Após, abordou-se a vinculação entre consumo e cidadania, questionando a pertinência de se compreender a melhora do padrão econômico como elemento suficiente para

aferição de um ingresso efetivo do sujeito nas dinâmicas de cidadania, sobretudo a contar das políticas de inclusão econômica promovidas pelo Governo Federal nos últimos 12 anos. Entende-se que a questão de classes e o reconhecimento do cidadão apresentam características *multidimensionais*, não podendo ser limitadas ao aspecto financeiro que seria, sob certo ponto de vista, secundário.

Finalmente, ressaltaram-se os processos de conscientização e de desalienação como pressupostos de formação de cidadãos autônomos. Abordou-se a dimensão individual, bem como os reflexos da atuação coletiva nesse espaço de *reforma de consciência* no caminho da emancipação.

Em seguida, no próximo capítulo, pretende-se contextualizar a reivindicação do direito à moradia, vinculando-a com as politicas de Estado e com o ordenamento jurídico vigente, trabalhando todas essas interações no espaço urbano contemporâneo, o qual é pautado pelas dinâmicas próprias do capitalismo. Ou seja, almeja-se inserir o cidadão, estudado no primeiro capítulo, no *habitat urbano*, temática central que orienta a construção desta próxima etapa.

2. AS DINÂMICAS PRÓPRIAS DA CIDADE CAPITALISTA NO CONTEXTO BRASILEIRO E A ANÁLISE DA MORADIA COMO FATO E DIREITO

A expressão *cidade*, do ponto de vista conceitual, talvez seja uma das que melhor expressem a variabilidade de fenômenos que uma definição pode representar: tanto se apresenta como *cidade* as muradas do século XI na Europa, como uma do período colonial brasileiro, nos idos do século XVII. Igualmente, no período contemporâneo, tanto é cidade uma pequena urbe que mais se assemelha a uma aldeia, como uma megalópole que alberga milhões de pessoas.

No entanto, atualmente, traço que se pode identificar por quase todo o globo é o dos efeitos decorrentes da escolha do modelo econômico capitalista que fazem, de modo planetário, as cidades guardarem algumas semelhanças bastante significativas.

Serão analisados neste capítulo o modo de desenvolvimento da cidade capitalista, enfatizando-se a *bipolaridade* criada entre o espaço urbano disponível para os bem-sucedidos economicamente e o à disposição para os *malsucedidos.* Em seguida, proceder-se-á a um recorte, avaliando como estes mesmos atributos afetam a questão da moradia urbana e até mesmo as políticas públicas a ela relacionadas.

Ao final, será feito um cotejo entre as promessas do ordenamento jurídico, no que tange ao direito à moradia, e o que, de fato, se verifica no âmbito do sistema de justiça.

2.1 A cidade capitalista como paradigma de análise

Logo de início, convém pontuar que adota-se como paradigma a cidade capitalista, sem assumir como referencial alguma urbe específica. Isso porque, como observado por Milton Santos[8] (2013), tem-se na contemporaneidade, em face do modelo econômico tendentemente universal, a repetição de paradigmas – e problemas – em escala ampliada, atingindo, ainda que em graus diversos, pequenas, médias e grandes cidades – ainda que mais latentes nestas últimas. Tal conclusão é amparada, inclusive, pela similaridade de apontamentos realizados por Enzo Bello (2013), a propósito do Rio de Janeiro; Lucio

[8] "Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século XX, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências da expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos em detrimento dos gastos sociais" (SANTOS, 2012, p. 195).

Kovarick (2009), em relação a São Paulo; e Betânia Alfonsin (2003), no que tange a Porto Alegre. Ainda, as conclusões de Harvey (2006), Davis (2006) e Lefebvre (2001), muito aplicáveis à nossa realidade, atribuem tom universal ao modelo capitalista de cidade.

Outra ressalva importante refere-se ao fato de os principais sociológicos e urbanistas brasileiros, à exceção de Betânia Alfonsin, adotarem como referencial, ainda que parcial, para seus trabalhos a matriz marxista, o que se revela pertinente, por se partir neste trabalho de um desenho da cidade capitalista.

David Harvey (2006, p. 43) esclarece que Karl Marx possui textos esparsos sobre a dimensão espacial do capitalismo e mesmo os seguidores de seu pensamento teórico por muito tempo ignoraram os efeitos desse modo de produção sobre o espaço. Não obstante, o geógrafo inglês entende como fundamental tal análise, na medida em que a acumulação – cerne do modelo capitalista – depende da expansão geográfica para aumentar os ganhos. Assim,

> A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e invariavelmente expansível; esse sistema cria uma força permanentemente revolucionária, que, incessante e constantemente, reforma o mundo em que vivemos. O estado estacionário de reprodução simples é, para o Marx, logicamente incompatível com a perpetuação do modo capitalista de produção (HARVEY, 2006, p. 43).

Essa expansão, entretanto, vincula-se a alguns pressupostos, como a existência de um excedente de mão de obra, bem como de volume existente ou acessível de meios de produção (máquinas, insumos etc.), além de um mercado com condições de absorção de uma crescente produção. Note-se que a mão de obra excedente, bem como os meios de produção disponíveis são necessários, materialmente, para a expansão da produção, além de influenciarem no seu barateamento, pois o excesso de oferta *naturalmente* provoca esse feito. Já o mercado consumidor crescente é evidentemente preciso para a absorção dessa produção. Considerando-se, todavia, que as necessidades básicas são razoavelmente constantes, tem-se a *necessidade* da *criação* de desejos infinitos a fim de alimentar a engrenagem (HARVEY, 2006, pp. 44-45).

Percebe-se que a dimensão espacial tem grande relevância na medida em que tanto a busca por mão de obra, quanto por insumos e por mercados consumidores se esteira na expansão territorial do alcance do capitalismo. Com o avanço do capitalismo, o território de onde ele parte também é drasticamente afetado, visto que o encontro de mão de obra mais barata em outra localidade promove invariavelmente a queda de preços também na origem.

Ou seja, a ampliação territorial é requisito para o aumento de ganhos – acumulação –, o carro-chefe desse modelo econômico.

De outro lado, é evidente que o incremento dos elementos-chave desse modo de produção não é contínuo e constante, nem, a princípio, inesgotável. Dessa forma Harvey (2006, p. 47), escorado em Marx, considera endêmica ao capitalismo a sucessão de crises que fomentam o realinhamento das expectativas e possibilidades concretas, provocando, invariavelmente, a redução de custo de mão de obra (ocasionada pelo desemprego), a implementação de novas tecnologias para a redução de pessoal, o reinvestimento do capital excedente afugentado pela crise em novas linhas de produção mais modernas, além do esgotamento dos produtos disponíveis em circulação face à derrocada de empresas, motivando um novo ciclo de demanda.

Outro efeito digno de nota do modo de produção capitalista com reflexos sobre o espaço refere-se à necessidade de integração espacial para circulação de mercadorias. Destaca-se ser evidente que maior será o lucro quanto menor a distância percorrida e de forma mais ágil se der o trajeto do bem produzido. É comum que as cidades se especializem e se formatem a partir da necessidade da produção, de modo que o próprio centro urbano se converte em elemento da cadeia produtiva (HARVEY, 2006, p. 52).

Igualmente, a mão de obra passa a se qualificar e a se mover para determinado lugar justamente em razão dessa aptidão construída, passando a formatar sua capacitação e seu estilo de vida conforme as necessidades impostas pelo capitalista. Trata-se do que Harvey (2006, p. 150) denomina de "coerência regional estruturada"[9]. Contudo, enfatiza que o equilíbrio é instável, na medida em que a concentração de capital e mão de obra impulsiona a organização da força de trabalho – que implica maiores reivindicações e menores ganhos – e, de outro lado, fomenta a migração, incentivando uma postura de *defesa* por parte da classe trabalhadora mais organizada, na medida em que a chegada de migrantes *barateia* a mão de obra, pela maior oferta (HARVEY, 2006, pp. 149-150). Por assim ser,

> Nesse momento, resumirei o argumento. A coerência regional estruturada, em que a circulação do capital e a troca de força de trabalho apresentam a tendência, sob restrições espaciais tecnologicamente determinadas, a se constranger, tende a ser solapadas por poderosas forças de acumulação e superacumulação, de mudança tecnológica e de luta de classes. O poder de solapamento depende, no entanto, da mobilidade geográfica tanto do capital como da força de trabalho, e essa mobilidade depende da criação de infraestruturas fixas e imobilizadas, cuja permanência relativa

[9] Santos (2012, p. 57) também identifica esse atributo no processo brasileiro de urbanização, considerando haver uma *divisão interurbana do trabalho* que é possibilitada justamente pela *redução* de distâncias promovidas pelos investimentos em instrumentos, como as rodovias, que facilitam a circulação de insumos, mão de obra e mercadorias.

> na paisagem do capitalismo reforça a coerência regional estruturada em solapamento. No entanto, assim, a viabilidade das infraestruturas fica em perigo, devido à própria ação da mobilidade geográfica, facilitada por essas infraestruturas.[....]
> Continuamente, portanto, o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física de sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico de tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e a reformação incessantes das paisagens geográficas. Essa é a música pela qual a geografia histórica do capitalismo deve dançar sem cessar (HARVEY, 2006, p. 84).

Do mesmo modo que se estabelece o desenho de cidades é que se formatam os polos regionais, criados a partir de tênues alianças entre classes – muitas vezes envolvendo capitalistas e trabalhadores – e que perduram durante todo o período de bonança, contribuindo, inclusive, para a formação de uma identidade e um senso de solidariedade regional que traz resultados positivos para a maioria, enquanto se sustenta (HARVEY, 2006, p. 152).

No entanto, toda aliança regional – assim como todas as cidades – fica sujeita a estremecimentos pelos mesmos fatores que dão causa às crises do capital: escassez e valorização de mão de obra, avanço tecnológico, aumento no custo dos insumos, ausência de mercado consumidor suficiente e conflito de classes. Assim,

> A acumulação e a superacumulação, a luta de classes e a mudança tecnológica provocam a ruptura, e transformam as alianças regionais do mesmo modo que afetam todas as configurações espaciais fixas. [...] A competição força todos os agentes econômicos a ficar em alerta com a possibilidade de realizarem uma mudança geográfica que lhes dê vantagem sobre seus rivais. Em parte, a instabilidade se estabelece porque os indivíduos não têm a capacidade de saber exatamente o que seus rivais farão. No domínio da luta de classes, surgem problemas similares. Embora o capital e o trabalho possam firmar uma aliança sobre certas questões (barreiras contra importações baratas, por exemplo) e entrar em acordos sobre outras questões (procedimentos de negociação coletiva, por exemplo), o antagonismo entre eles nunca pode desaparecer totalmente. Depois que a luta de classes se agudiza, a aliança se torna cada vez mais frágil. [...] No fim, a dinâmica do capitalismo tende a desunir as alianças que fomentou inicialmente. (HARVEY, 2006, p. 153).

A única forma de adiamento da crise se dá por um novo ciclo de expansão de fronteiras, tanto como comprador de mercadorias produzidas, quanto como financiador de novas produções, a fim de assegurar a manutenção do lucro, o que, todavia, renova o processo de superacumulação. É o que Harvey (2006, p. 153) denomina “ajuste espacial”, englobando nela a questão do colonialismo, que não é nosso foco de estudo em razão da amplitude do tema.

Vinculando a temática da urbe capitalista à cidadania, é importante observar que o termo *classe*, como destacado por Harvey (2006, p. 131), é quase sempre "capcioso". Invariavelmente, é tratado de forma restrita, opondo proletários e capitalistas – estes, como adquirentes da força de trabalho daqueles, que a vendem (sua força de trabalho) como se coisa fosse. Contudo, "A divisão dos papéis de classe que isso acarreta não esgota todas as relações de classe possíveis ou importantes sob o capitalismo" (HARVEY, 2006, p. 131). Daí a relevância de não se enxergar a luta de classes como simples oposição ou disputa entre *empregadores* e *empregados*, mas sim como um amplo processo de disputa que envolve questões materiais e imateriais, como frisado no capítulo atinente à cidadania.

2.1.1 O papel do Estado na mediação dos conflitos nas cidades capitalistas

Ao se defender que, de uma forma global, as cidades situam e servem ao modelo capitalista, poder-se-ia recusar, em tese, uma maior importância do Estado, acreditando que o mercado regularia as relações entre cidadãos e empresas, trabalhadores e capitalistas. Se, contudo, se pensar em uma dimensão social de Estado, pode-se cogitar um papel importante a ser por ele desempenhado na defesa daqueles que, no âmbito concorrencial, estão situados em ponto de inferioridade. Contudo, nenhuma das hipóteses parece concretizar-se.

Em análise crua procedida por Harvey (2006, p. 80), percebe-se que os Estados Nacionais quase sempre foram apropriados por classes dirigentes para *naturalizar* a opressão sobre as classes dirigidas. O Estado antigo nada mais era do que um aparato erigido pelos senhores para melhor controlar seus escravos. O Estado feudal era o Estado de regulação dos camponeses pela nobreza e, por sua vez, o Estado moderno, invariavelmente, é o Estado de opressão da mão de obra trabalhadora pelos detentores do capital. Agrega-se à análise de Harvey, referindo ao contexto brasileiro, que o Estado é instrumento de opressão não só sobre a classe trabalhadora, mas de toda a "ralé" – conforme definição de Souza (2012a)

Todavia, para se legitimar, necessita o Estado se apresentar como estrutura que se coloca acima da luta de classes. Precisa externar ares de independência – para o que muito contribui a noção de *autoridade* – bem como deve fazer *parecer* que atua no interesse de todos, ainda que não. Por isso, é fundamental que se crie, a partir do discurso – concebido exclusivamente pela classe dominante[10] (única falante) e repetido à exaustão até que todos adiram *espontaneamente* –, a versão oficial do que seria o interesse comum. Esse – forjado –

[10] E aqui retoma-se a questão da alteridade tratada no tópico pertinente à conscientização, no capítulo relativo à cidadania.

interesse de todos fundamentaria a edição de leis e a realização de condutas que, ao fim e ao cabo, interessam exclusivamente à elite, mas são acatadas por todos (HARVEY, 2006, pp. 81-82).

Belo exemplo do que se afirma é a constante aversão do grosso da população às ocupações de imóveis que não cumprem sua função social, não obstante a maior parte do povo viva em situações inadequadas de moradia e sofra na pele os efeitos da preponderância de uma política imobiliária meramente especulativa.

Embora a noção de capitalismo traga no seu bojo a ideia de prevalência do privado, certo é que o papel desempenhado pelo Estado se mostra fundamental para assegurar a *normalidade* das relações disparitárias travadas entre capital e trabalho. Importante, por isso, identificar o que se espera do Estado no contexto de uma sociedade capitalista, com foco, em nosso discurso, nos reflexos espaciais trazidos por esse sistema econômico. Harvey destaca que:

> A garantia do direito de propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilidade do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) estão todos dentro do campo de ação do Estado. (HARVEY, 2006, p. 84).

Justamente por isso é que:

> O Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Se fosse diferente, o capitalismo não se sustentaria por muito tempo. (HARVEY, 2006, p. 84).

E, exatamente em razão do exposto, constrói-se o combate de Marx ao Estado burguês (HARVEY, 2006, p. 85)[11].

Todavia, para além do papel indicado genericamente, é certo que o Estado ainda desempenha função primordial no que tange ao provimento de bens públicos que não apresentam interesse econômico imediato para o capitalista[12], mas que são de interesse para a

[11]Conveniente destacar que não se está a defender a extinção do Estado. De fato, o foco é simplesmente demonstrar de que modo o sistema capitalista afeta a formação e a vivência nas cidades, bem como, nesse ponto, o Estado exerce um papel fundamental para garantir a desigualdade.

[12] Interessante exemplo são as sucessivas obras públicas (estádios, rodovias, aeroportos etc.), que são construídas pelo Estado e depois repassadas para simples administração – e desfrute – para a iniciativa privada. A esse respeito, no caso do Brasil, a situação dos estádios da Copa do Mundo é emblemática. Integralmente – ou quase – construídos ou reformados com dinheiro público, sendo, depois de prontos, entregues à iniciativa privada para simples gerenciamento – ante a suposta inaptidão do gestor público. Curioso é que estádios de regiões menos visadas, como Manaus ou Cuiabá, não contaram com o interesse dos *super hábeis* gestores privados.

melhor circulação de mercadorias ou mão de obra. Igualmente, revela-se fundamental que o Estado exerça a mediação entre os próprios interesses dos capitalistas.

Curioso constatar com Harvey (2006, p. 85) que o capitalismo, face o tom concorrencial, é absolutamente anárquico por natureza, uma vez que cada indivíduo busca o melhor para si, pouco se importando com o desenvolvimento alheio. Ou seja, o capitalista tende sempre para o monopólio e não para a concorrência. Assim, o Estado desempenha papel regulador importante no que toca à própria concorrência[13]. Além disso, estabelece uma suposta regulação da exploração da mão de obra (salário mínimo, jornada de trabalho etc.) que, por um lado, confere-lhe tom *imparcial* e, por outro, por meio da distribuição de migalhas, contribui para o apaziguamento dos ânimos. Do mesmo modo, atua na correção de crises e na preservação de ganhos do capitalista[14].

Além disso, o Estado atua de forma relevante para manter o que já se referiu como "coerência regional estruturada", agindo para promover o *equilíbrio* de tensões entre capitalistas e empregados. Da mesma forma, é o Estado que invariavelmente cria as condições materiais ou propicia a criação de infraestrutura física e imaterial – como a jurídica – para a circulação célere de capitais e de força de trabalho (HARVEY, 2006, p. 152).

De forma semelhante, Milton Santos (2013, p. 118) é enfático em afirmar que:

> O papel do Estado é decisivo.
> Há, de um lado, premeditada escolha das infraestruturas a instalar e de sua localização, com a criação de equipamentos do interesse específico de certas atividades. De outro lado, tomam-se disposições para facilitar o intercâmbio internacional e interno, mediante incentivos tanto genéricos como particulares a cada caso, que vão desde as tarifas de favor nos Correios e Telecomunicações, ao estabelecimento de linhas de crédito (SANTOS, 2013, p. 118).

E prossegue:

> O poder público, entretanto, não age apenas de forma indireta. Ele também atua de forma direta na geração de problemas urbanos, ainda que prometendo resolvê-los. O caso do Banco Nacional de Habitação[15] é o exemplo mais típico. Na verdade, esse Banco tornou-se, em primeiro lugar, o banco da cidade, a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando. Ele iria realizar essa tarefa mediante utilização de recursos arrecadados junto a todos os trabalhadores através de suas

[13] Como exemplo, há a lei antitrustes.
[14] A título ilustrativo, vale lembrar a crise econômica americana do início deste século, quando o Estado – que não deveria, para os liberais, intervir na economia – injetou dinheiro para salvar os bancos privados. Ou seja, os sempre *inaptos* agentes públicos novamente *salvaram* os habilidosos gestores privados.
[15] O Banco Nacional de Habitação será abordada com maior vagar no tópico pertinente ao desenvolvimento da questão habitacional no Brasil.

> poupanças voluntárias e também de um Fundo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço […] (SANTOS, 2013, p. 123).

Por assim ser, constata-se que, de fato, o Estado traz grande contribuição para o modelo capitalista. Não, talvez, no ponto enfatizado retoricamente, mas sim em aspectos mais *obscuros* discursivamente. Entretanto, adere-se à ressalva de Harvey (2006, p. 88), no sentido de que seria inapropriado se considerar o Estado como mero instrumento de exploração dos trabalhadores, uma vez que suas ações, no mais das vezes, são ambíguas e trazem proveitos – ainda que em graus absolutamente desproporcionais a opressores e oprimidos. Belo exemplo é o *sonho da casa própria*:

> Por exemplo, pode se entender a política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora como, simultaneamente, ideológica (o princípio do direito de propriedade privada obtém apoio muito difundido) e econômica (proporcionam-se padrões mínimos de abrigo e abre-se um novo mercado para a produção capitalista) (HARVEY, 2006, p. 88).

Outra ilustração do cotidiano se refere ao programa Bolsa Família, do Governo Federal. Segundo dados oficiais (DUTRA, 2014), a União Federal, nos últimos 10 anos, repassou quase 165 bilhões por meio do programa, tendo havido pagamento de mais de 24 bilhões no último ano. Por outro lado, até mesmo pela situação de extrema necessidade dos beneficiários, tais valores são imediatamente utilizados na aquisição de bens de consumo – essenciais ou não – que nos últimos anos impulsionaram o mercado interno de forma significativa. Ainda pelo *outro lado*, apenas em um único empréstimo à CCR (administradora de pedágios) e a Odebrecht (empreiteira), o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) emprestou, com juros subsidiados e recursos do Tesouro Nacional, cerca de R$ 1,5 bilhão para investimento em rodovias no Mato Grosso do Sul.

Ou seja, o Estado apazígua as massas com migalhas distribuídas pelo Bolsa Família[16], enquanto é pilhado por meio do *bolsa empresário*. Curioso, outrossim, que os brilhantes gestores privados não conseguem encontrar em seus pares condições de investimento adequadas, de modo que sempre voltam a recorrer ao Estado para financiar e ampliar seus ganhos. Mais uma vez se percebe, portanto, que o tom concorrencial supostamente desejado pelo capitalista é de todo falacioso, na medida em que razoável seria, por coerência, que prestigiasse as instituições financeiras privadas, não tendo que recorrer ao burocrático Estado.

[16] Não obstante os irrecusáveis méritos do programa.

Por isso, é importante perceber o Estado não como uma entidade *una*, mas sim como um "[...] processo de exercício do poder por meio de determinados arranjos institucionais" (HARVEY, 2006, p. 90). Mais do que isso, é preciso perceber e reconhecer que "[...] o movimento na direção do *laissez-faire* sempre foi mais ideológico do que real" (HARVEY, 2006, p. 92), de forma que o capitalista sempre desejou a liberdade para o exercício de certas atividades de seu interesse, buscando, no reverso, a pronta e brusca intervenção estatal quando esses não são atendidos. Bem representa esse fato, no campo trabalhista, a imposição de uma decisão pelo Estado nas ocasiões em que não há consenso entre empregador e empregados (dissídio coletivo), quando, no campo da liberdade pura, deveria se esperar que chegassem, por si sós, no pleno gozo de suas liberdades, a um consenso.

Finalizando, ante as peculiaridades da construção social e política brasileira – já abordadas no tópico pertinente à cidadania no Brasil –, merece ênfase o fato de que todos esses conceitos e instituições – capitalismo, mercado, igualdade, liberdade, liberalismo – nunca foram conscientemente assimilados de forma minimamente abrangente, sendo lidos e implementados de modo ainda mais casuístico e autoritário, em prejuízo de uma enorme massa de oprimidos.

2.2 A cidade *objeto de luxo*

Segundo Santos (2013), a partir da década de 70 do século passado, mudou-se o perfil prioritário da organização das cidades: antes de função primordialmente administrativa e, após, de escopo principalmente empresarial. No Brasil, entretanto, tal processo fica mais evidente a partir da década de 90. Marco dessa marcha, em escala mundial, é a festejada adequação de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992 e, no Brasil, tal processo talvez tenha alcançado seu auge na contemporaneidade, por conta das obras promovidas para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas, como demonstrado por Enzo Bello (2013), a propósito da cidade do Rio de Janeiro.

Harvey (2006, p. 169), a propósito, considera que se desnatura o processo de urbanização que deveria consistir em "[...] um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas". Ao revés, percebe-se a:

> [...] reificação das cidades em combinação com uma linguagem que considera o processo urbano aspecto ativo em vez de passivo do desenvolvimento político-econômico [...]. Faz parecer como se as "cidades" pudessem ser agentes ativos quando são simples coisas (HARVEY, 2006, p. 169).

É notório que do processo social de urbanização haja produtos físicos (prédios, vias, sistemas etc.), que são levados em conta no cotidiano da sociedade ali estabelecida, uma vez que utilizados para viver, trabalhar, transitar ou desfrutar da urbe. Do mesmo modo, possui a cidade uma série de interações institucionais, como regramentos e sistemas públicos ou privados que, em conjunto, formatam, influenciam ou mesmo definem o modo de vida possível ou desejado pelos citadinos. Por isso,

> Em todos esses aspectos, há uma tensão permanente entre forma e processo, entre objeto e sujeito, entre atividade e coisa. É tão insensato negar o papel e o poder das objetivações, da capacidade das coisas que criamos de retornar como formas de dominação, quanto é insensato atribuir, a tais coisas, a capacidade relativa à ação social (HARVEY, 2006, p. 170).

Nesse cenário, em que se pretende converter a cidade em ator social, ganha ênfase a *governança urbana*, compreendida não como simples gestão da cidade, mas como sua preparação para a atuação enquanto ente do mercado. Para tanto, é fundamental a repetição da política de alianças, conforme abordado, entre os setores interessados de uma determinada localidade. A governança é quase sempre personificada em um líder carismático ou em um empresário bem sucedido. Ele(s) teria(m) condições de fazer a captação do *investimento* necessário para transformar a *cidade empreendedora*. Constitui-se, assim, em certos termos, uma *interessante* e declarada *parceria* entre os empreendedores e o Estado – com seu poder de coação e capacidade de investimento para desembaraçamento da circulação do capital (HARVEY, 2006, pp. 171-172).

Como tratado por Bello (2013), veja-se que isso é fundamental para viabilizar desapropriações, expulsões e todo tipo de afetação da classe trabalhadora em proveito do *desenvolvimento*. É o que Milton Santos (2013, p. 120) denomina de *cidades corporativas*. De forma mais parcimoniosa, assim define:

> As cidades e, sobretudo, as metrópoles são corporativas, mas não apenas pelas facilidades que criam ou representam para a operação das grandes empresas, das corporações econômicas. A palavra *corporação*, aliás, foi primeiro aplicada para nomear o sistema produtivo que, na Idade Média, reunia artesões e comerciantes, em torno de determinados ofícios, atribuindo-lhes o privilégio de um ofício ou de uma atividade. […] A cidade atual presta-se à recriação desse tipo de segmentação, com a emergência de grupos mais ou menos organizados, lutando de maneira difusa ou com o apoio de *lobbies* mais ou menos agressivos e mais ou menos aparelhados,

> através de discursos, *marketing*, alianças duráveis ou colusões ocasionais, estratégias e táticas pela prevalência de suas reivindicações setoriais.

Carlos Vainer (2012, p. 83-91) cunha a nomenclatura *cidade-mercadoria: a cidade-objeto de luxo* para denotar o padrão sobre o qual se estrutura a política urbana atual. Observa Vainer (2012, p. 84):

> Em certo sentido, e como já sinalizado na primeira seção, a analogia cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano.

Curioso perceber, ainda, que, ao contrário do sustentado *planejamento* decorrente destas atividades, ante sua natureza econômica, um tal processo apresenta forte feição especulativa, eis que dependente de retorno futuro e incerto. Do mesmo modo, em razão de o objetivo final ser o lucro, substitui-se a busca pela melhoria da qualidade de vida ou de um lugar pela possibilidade de obtenção de ganhos. Assim, a melhoria de determinadas áreas fica à mercê do interesse econômico e, no futuro, possivelmente só poderá ser usufruída por aqueles que podem pagar – vide os estádios da Copa do Mundo (HARVEY, 2006, p. 172-173).

Novamente, chama a atenção o fato de que os *capitalistas*[17] – adoradores da concorrência e demonizadores do Estado – acham bastante conveniente a formação de coalizões com o ente público em projetos de interesse coletivo bastante duvidoso. Como frisa Harvey (2006, p. 181), as parcerias público-privadas, invariavelmente, não passam da concessão de "[...] subsídios aos consumidores ricos, às empresas afluentes e às atividades de controle importantes para que elas permaneçam na cidade, à custa do consumo coletivo local da classe trabalhadora e dos pobres", de forma que o Estado, além de limitar o incentivo às pequenas empresas, assume parte do custo de produção das grandes.

Mais do que um simples realinhamento de modelo de cidade, tem-se o restabelecimento das forças políticas e institucionais. A esse respeito, destaca Vainer (2012, p. 89):

> O que nos parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na

[17] Nesse ponto, valemo-nos da expressão em sentido genérico, com conotação irônica, retomando as ponderações de Souza (2012a) no sentido de que institutos como o capitalismo nunca foram adequadamente compreendidos no Brasil.

> verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados.

Tal processo desnatura a essência política da cidade, construída há séculos, esvaziando-a em mero cenário de gestão empresarial *turbinada* pela força do Estado emprestada à tutela dos interesses privados.

Quanto a esse *cenário*, outro ponto central deste modelo de gestão urbana é a criação de uma *imagem* interessante sob o ponto de vista mercadológico. Com Bello (2013), na *Cidade Maravilhosa*, indica-se o *Porto Maravilha* ou outros empreendimentos relacionados aos Jogos Olímpicos e à Copa do Mundo. De Harvey (2006, p. 185), colhe-se este breve relato:

> A reconstrução da imagem de Baltimore através da construção de uma nova parte da cidade à margem do mar e do ancoradouro interior é um bom exemplo. Essas obras colocaram a cidade em evidência de um novo modo. Baltimore mereceu o título de "cidade renascentista" ganhando a capa da revista *Time*, e deslocou-se da sua imagem de lugubridade e empobrecimento. Dava a impressão de ser uma cidade dinâmica, empreendedora, pronta para receber capital externo e estimular o movimento do capital das pessoas "certas". Não obstante, a realidade era de empobrecimento crescente e deterioração urbana generalizada. Uma pesquisa local abrangente, com base em entrevistas com líderes comunitários, cívicos e empresariais, identificou muita "podridão por baixo do brilho".

Assim, "Mesmo se falta pão, o circo prospera. O triunfo da imagem sobre a substância é total" (HARVEY, 2006, p. 186). A discussão acerca da essência é sempre relegada, uma vez que, além da imagem física, faz-se imprescindível a supressão do debate, como forma de garantir *estabilidade* ao investidor. Destaca Vainer (2012, p. 91):

> A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto *polis* […]. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofias ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei. […] Talvez nada seja mais consistente e reiteradamente enfatizado nos textos aqui analisados que a necessidade do *consenso*. Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas.

A *estabilidade* passa a ser imposta a partir de práticas autoritárias, fundadas em discursos que frisam a necessidade de uma suposta *organização* da cidade, como ilustra Bello (2013, pp. 285-286):

> O PPM [Projeto Porto Maravilha] está inserido na atual política de remoções do governo municipal de Eduardo Paes, cuja tônica consiste na expulsão forçada de comunidades, famílias e pessoas residentes em praticamente todas as regiões da cidade, em especial nas áreas relacionadas às obras de infraestrutura para os megaeventos esportivos. As remoções inserem-se no âmbito da política de "choque de ordem" instituída pelo prefeito Paes, para "acabar com o caos e a bagunça na cidade do Rio de Janeiro".

Enfim, sob a justificativa da *ordem*, o que se promove é uma higienização social, o reinício de um processo que Alfonsin (2003) também identificou no início do século XX, que culminava na *invisibilização* da pobreza, como será tratado adiante.

É conveniente ter em conta que, como o desenvolvimento de qualquer mercadoria se escora na diferenciação e como é inviável faticamente promover uma expansão generalizada de um elevado patamar de *desenvolvimento* – por ser sempre efêmero, dependente dos *modismos* –, é evidente que a *modernização* não se sustenta em termos de amplitude, de modo que reserva à parcela mais significativa da população um quadro de ainda maior miséria, causado pelo deslocamento dos investimentos.

Outra consequência deste processo, em termos culturais, reside na *igualação*, tomando-se por referência um padrão supostamente global de desenvolvimento – a que, ilustrativamente, Harvey (2006, p. 224), a propósito do velho continente, denomina de "disneificação" da Europa, a partir da assunção de padrões estéticos e culturais ditados pelo mercado do consumo, suplantando a identidade própria. No mesmo contexto, indubitavelmente, estão a*barcados* os *marcos de distinção* (HARVEY, 2006, pp. 232-234), que tornam determinado produto, serviço ou, no caso, cidade *única*. É o que se passa a respeito do Rio de Janeiro ou Barcelona, ambas já mencionadas, e que retratam uma imagem de modernidade, eficiência, bem-estar e qualidade de vida – hipotéticas. Não obstante, concretamente o que se vê em Barcelona é:

> Enquanto as oportunidades de apropriação das rendas monopolistas se apresentavam em abundância, com base no capital simbólico coletivo de Barcelona enquanto cidade [...], seu irresistível chamariz atraiu, como consequência, mais e mais a transformação em *commodities* multinacional e homogeneizada. As fases posteriores dos empreendimentos à margem do mar parecem exatamente como quaisquer outros empreendimentos do mundo ocidental, os espantosos congestionamentos de trânsito provocam pressões para abrir avenidas na cidade velha, lojas de propriedade multinacional substituem o comércio local, o "enobrecimento" de regiões desvalorizadas da cidade transfere os moradores antigos e destrói construções mais antigas, e Barcelona perde alguns dos seus marcos de distinção. Há inclusive sinais nada de sutis de "disneificação" (HARVEY, 2006, p. 234).

Enfim, alcança-se um paradoxo: no caminho monopolista do capitalismo urbano, na busca do *moderno*, *único*, pelo que se entende diferenciador – a partir de padrões simbólicos uniformemente difundidos –, homogeniza-se culturalmente a partir de referenciais frágeis e mercadológicos, de sorte que tudo acaba por perder a identidade, a essência. Na busca pela *exclusividade*, tudo fica igual.

É importante grifar que a suposta transformação das cidades em *agentes* facilita o fluxo espacial do capital, com o que atende a um dos pressupostos fundamentais do capitalismo, como já explanado (HARVEY, 2006, p. 181).

2.3 O processo de favelização das cidades: o produto habitacional destinado aos cidadãos inaptos

O *outro lado da moeda* nas cidades empresariais apresenta o crescimento da exclusão social da esmagadora maioria da população que não possui condições econômicas de se inserir nos espaços privilegiados e pós-modernos. Assim, aos inadaptados à sociedade de consumo contemporânea (COSTA, 2009) – ou seja, àqueles que não conseguem êxito na interminável *corrida do ouro* – resta apenas a marginalidade.

Nesse caminho, percebe-se, em escala global, o crescimento das *favelas* que conceitualmente podem ser caracterizadas por "[...] excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado à água potável e condições sanitárias e insegurança da posse" (DAVIS, 2006, p. 33). Além disso, não se deve desconsiderar o estigma moral que cerca essa seção das cidades capitalistas, normalmente vista como um "[...] amálgama de habitações dilapidadas, excesso de população, doença, pobreza e vício [...] um lugar onde um resíduo social incorrigível e feroz apodrecia em um esplendor imoral e quase sempre turbulento [...]" (DAVIS, 2006, p. 33). Desse modo, as favelas agregam um cenário de dilapidação física, estética e moral, aos olhos de boa parte da população. Não obstante, conforme Davis (2006, p. 34), cerca de 80% da população urbana dos países menos desenvolvidos residem em favelas e seguramente mais de um terço da população mundial.

É curioso perceber, contudo, que a formação de favelas nem sempre se dá do mesmo modo em todos os países. Como anota Davis (2006, p. 42),

> Embora o padrão dominante global seja a expulsão dos pobres do centro, algumas cidades do Terceiro Mundo reproduzem a segregação urbana à moda Estados Unidos, com a classe média pós-colonial fugindo do núcleo para condomínios fechados e para as chamadas "cidades periféricas".

Salienta-se que, quando mantida nos centros, a população de baixa renda depende da ocupação de prédios abandonados e em situações estruturais e de habitabilidade bastante deterioradas, formando-se habitações coletivas (cortiços); por outro lado, ao ser expulsa dos centros, invariavelmente, depende da construção de barracos e outras formas de habitações precárias, gerando, em alguns casos, situações bizarras, como relatado por Davis (2006, p. 43):

> O exemplo mais incomum de oferta de moradias herdadas é, sem dúvida, a Cidade dos Mortos, no Cairo, onde 1 milhão de pobres usam sepulturas mamelucas como módulos habitacionais pré-fabricados. O imenso cemitério onde foram sepultadas gerações de sultões e emires é uma ilha urbana murada cercada de vias congestionadas. [...] Cenotáfios e placas fúnebres são usados como escrivaninhas, cabeceiras, mesas e estantes. Barbantes amarrados entre as lápides servem para secar a roupa.

Porém, hodiernamente, na maioria dos grandes centros urbanos, a *paisagem favelada*[18] (DAVIS, 2006, p. 47) situa-se em bairros periféricos e, por vezes, em verdadeiras cidades periféricas, formadas a partir da conjugação da necessidade do pobre e da licenciosidade do poder público e da sociedade *de bem*[19]. A respeito dos múltiplos fatores que influenciam a periferização, Anota Santos, (2013, p. 106):

> As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. Havendo especulação, há criação mercantil de escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. E mais: A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso.

Não obstante a tácita *política pública*, tais moradores invariavelmente são tidos como *invasores*, situados no terreno da ilegalidade. Como observa Davis (2006, p. 47):

> Invadir, claro, é se apossar da terra sem compra nem título de propriedade. A terra periférica "sem custo" tem sido muito discutida como o segredo mágico do urbanismo do Terceiro Mundo: um imenso subsídio não planejado aos paupérrimos.

[18] Reputa-se interessante a expressão, pois, apesar da variabilidade das conformações físicas, a favela é antes de tudo um *símbolo* estético que carrega em seu bojo toda carga moral já indicada.

[19] Utiliza-se a expressão em tom provocativo para reforçar a dinâmica segregacionista muitas vezes escancarada no discurso midiático que cinde a sociedade na parcela *do bem* e, o restante, a *ralé,* no *outro* polo, reforçando o argumento relativo à identidade/alteridade tratadas no capítulo atinente à cidadania.

> No entanto, é rara a invasão não ter algum custo prévio. O mais comum é que invasores sejam coagidos a pagar propinas consideráveis a políticos, bandidos ou policiais para ter acesso aos terrenos, e podem continuar pagando esses "aluguéis" informais em dinheiro e/ou votos durante anos. Além disso, há o custo punitivo de um local sem serviços públicos e longe do centro urbano. Na verdade, quando se somam todos os custos, como ressalta Erhard Berner em seu estudo sobre Manila, a invasão não é necessariamente mais barata do que a compra de um terreno. A sua principal atração é a "possibilidade de construir aos poucos e depois melhorar a construção, o que leva a diluição dos custos [em fases]".

Contudo, é conveniente perceber que a *invasão* segue o jogo do mercado, na medida em que só é tolerada quando ocorrente em locais de desinteresse comercial – e enquanto não houver interesse. Bem ilustra tal afirmação a situação ocorrida na cidade de Florianópolis, nas proximidades do bairro nobre de Jurerê *Internacional*, em que poucos dias após a ocorrência da ocupação houve a pronta retirada dos cidadãos pelas autoridades (DOUROJEANNI, 2014). Tal postura não se constata quando a área não está inserida em região de interesse econômico, ocasiões em que é tolerada – e incentivada – pelo poder público e pela sociedade dita *de bem*.

Outra face deste jogo é a criação de loteamentos clandestinos, o que Davis (2006, p. 50) denomina de *privatização da invasão*. Na prática, algum especulador abre uma área de terras sem qualquer infraestrutura e passa a revender os lotes. Esse lote pode ser próprio ou mesmo de terra pública, sendo o *agente econômico* o fiador *moral* da operação, garantido em sua influência econômica ou política. Após consolidada a ocupação, é que se busca o seu reconhecimento e o provimento de aparelhos públicos. Ao fim e ao cabo, o único que lucra com a situação é o especulador, que recebe prontamente pelos lotes sem nada prover.

Na legislação brasileira, tal conduta é tida por criminosa, com previsão no artigo 50 da Lei 6.766/79, com pena de 1 a 5 anos. Todavia, não se tem notícia no material bibliográfico utilizado para este trabalho de qualquer persecução concreta.

Outra opção é o aluguel que corresponde aos sujeitos que Davis (2006, p. 53) denomina de *locatários invisíveis*. Isso porque tais relações são compostas no terreno da informalidade e, invariavelmente, tanto os locadores quanto locatários são pessoas de parcas condições econômicas que não estabelecem a relação locatícia nos moldes previstos na legislação. As causas que levam a essa situação são variadas e se relacionam com o desconhecimento acerca do ordenamento jurídico, a incompatibilidade da legislação à realidade vivenciada e a própria *ilegalidade* do bem locado. Todas essas *alternativas* decorrem do processo capitalista de exploração urbana – a cidade como mercadoria –, em que os consumidores inaptos têm de ir buscar opção de acesso à moradia fora do sistema legal, por terem sido efetivamente expulsos dele.

Merece ênfase, mais uma vez, o papel do Estado neste processo. Como enfatiza Davis (2006, p. 70):

> [...] a idéia de um Estado intervencionista muito comprometido com a habitação popular e a criação de empregos parece alucinação ou piada de mau gosto, porque há muito tempo os governos abdicaram de qualquer iniciativa séria para combater as favelas e remediar a marginalidade urbana.

Vê-se, de fato, uma postura *liberal* no sentido de que a moradia deve ser alcançada conforme a possibilidade econômica do cidadão, não sendo percebida como uma questão de direito ou de dignidade. Na realidade, até mesmo para se inserir no mundo *jurídico* faz-se necessário certo padrão econômico. Abaixo dele, vige o não direito, preponderam as relações de favorecimento e força.

Curiosamente, todavia, o Estado exerce papel mais ativo quando se refere à classe média, promovendo, em todos os cantos do globo, incentivos e subsídios para a aquisição da casa própria. Grifa-se que a empatia decorre, novamente, por motivos econômicos, na medida em que este segmento social invariavelmente depende de financiamentos e empréstimos para realização do *sonho*, o que movimenta não só o mercado da construção, mas também o financeiro (DAVIS, 2006, p. 73). Como conclui Nandini Gooptu (DAVIS, 2006, p. 77), a propósito da Índia,

> Finalmente, o conceito grandioso de transformação urbana foi desbastada e domesticada para atender aos interesses imediatos das classes proprietárias. Em vez de se desdobrar em projetos idealistas de regeneração social, os sistemas de planejamento das cidades evoluíram como avenidas para promover os interesses e aspirações dos proprietários e como instrumento da crescente marginalização dos pobres. A guerra às favelas chegou perigosamente perto de ser uma batalha para controlar o assentamento e as habitações dos pobres e até uma ofensiva contra os próprios pobres.

Portanto, o que se depreende é que o modelo capitalista de urbanização cria uma segmentação na cidade: de um lado, a cidade a ser vendida, bela, *única*, comercial; do outro, a cidade a ser escondida, favelada, negligenciada.

2.4 A cidade como ambiente da luta cidadã

Se a cidade não pode ser agente, por ser coisa (HARVEY, 2006, p. 169), é certo que essa "Urbanização desurbanizante e desurbanizada" (LEFEBVRE, 2006, p. 25) torna a urbe palco do conflito entre incluídos e excluídos, pobres e ricos, capitalistas e obreiros, cidadãos e

subcidadãos. Enfim, é palco do que contemporaneamente expressa o que se vem identificando como luta de classes, que se dá, por vezes, de forma tácita, e outras vezes, de forma explícita. Enzo Bello (2013, p. 291) assim pondera:

> A cidade consiste no espaço por excelência da prática da cidadania. Nela se produz a política, se realizam as atividades econômicas, se organiza a vida institucional, se constituem novos sujeitos sociais e se modifica o direito. Portanto, é o espaço urbano o grande referencial para se refletir sobre a cidadania a partir da dimensão do real.

Essa centralidade da cidade decorre, portanto, da conflituosidade latente que decorre da luta de classes – seja entre trabalhadores e capitalistas, seja, entre cidadãos e subcidadãos – e que é sobremaneira agravada pelo processo de mercantilização da urbe que, como referido, tem como efeito *colateral* o incremento da marginalização que vem *temperada* pela instabilidade e efemeridade própria da sociedade de consumo. Reforçando a proeminência das cidades, destaca Holston (2013, p. 49):

> A experiência da cidade é, portanto, crucial para a insurgência de uma nova formulação de cidadania. […] Longe de desmaterializar sua [da cidade] importância, a globalização do capital, da indústria, da migração, das comunicações e da democracia no mundo atual tornam as cidades mais estratégicas: ao inscrever essas forças globais nos espaços e relações da vida cotidiana, as cidades contemporâneas as tornam manifestas para um número de pessoas sem precedentes. As ruas das cidades misturam novas identidades de território, contrato e educação a outras qualitativas como raça, religião, cultura e gênero. Suas multidões catalisam essas novas combinações nos ingredientes ativos de movimentos políticos que desenvolvem novas fontes de direitos e agendas de cidadania relacionadas às condições mesmas da vida na cidade. Essa química, por sua vez, transforma os significados e as práticas da participação nacional. Assim, as cidades fornecem a densa articulação das forças globais e locais em resposta a qual as próprias pessoas pensam e agem na política, tornando-se novos tipos de cidadãos. Nesse processo, as cidades se tornam ao mesmo tempo o lugar e a substância, não apenas das incertezas da cidadania moderna, mas também de suas formas emergentes (HOLSTON, 2013, p. 49).

Precisamente no cenário brasileiro,

> Meu segundo argumento é que desde os anos 1970 as classes trabalhadoras do Brasil vêm articulando uma formulação diferente de cidadania, depois que se mudaram para as cidades e formaram periferias urbanas. Essa urbanização as transformou. Elas foram atraídas pelas cidades brasileiras que se industrializavam e se tornaram a nova força de trabalho de uma sociedade e de uma economia urbanas e modernas (HOLSTON, 2013, p. 29).

É fundamental perceber, entretanto, que o primordial *motor* de instabilidade e reivindicações na cena urbana decorre de lutas pela garantia de moradia em condições adequadas, dada a essencialidade de se ter uma habitação. Isso porque, com o processo de

urbanização, chegam grandes contingentes populacionais às cidades, no mais das vezes sem qualquer poupança que os permita ingressar no mercado formal de locação ou compra, dando margem a todo tipo de *inventividade* que assegure o mínimo de dignidade para viver. A situação é classificada por Engels (1979, p. 9), a propósito da industrialização e urbanização inglesa, como de "penúria de habitações" e tem como causas os seguintes aspectos:

> De um lado, massas de trabalhadores rurais são de súbito atraídas às cidades que se transformam em centros industriais; por outro lado, as construções das velhas cidades já não correspondem às condições da nova grande indústria e do tráfico que ela determina; as ruas são alargadas, abrem-se outras novas, e vias férreas atravessam as cidades. Na mesma altura em que as massas trabalhadoras aí afluem são demolidas as habitações operárias. Daí, uma repentina carência de alojamentos para os trabalhadores, para o pequeno comércio e para o artesanato, que dependem da clientela operária. Esta penúria é por assim dizer desconhecida nas cidades que de súbito se tornaram grandes centros industriais.

Desde aquela época, portanto,

> Os bons alojamentos são tão caros que é *absolutamente impossível* serem habitados pela grande maioria de operários. O grande capital receia arriscar-se nas habitações destinadas às classes trabalhadoras, que, levadas pela necessidade de residir, caem nas garras da especulação […]
> Os proprietários *ignoram* completamente o importante papel desempenhado pela satisfação normal da necessidade de habitação decente; *não sabem o mal que fazem* às pessoas quando lhes propõem, como é regra, moradias más e insalubres, sem experimentar o senso de responsabilidade, e não sentem o mal que fazem aos próprios capitalistas (ENGELS, 1979, p. 25).

Nota-se que outrora, tal qual na atualidade, não havia *empatia* entre capitalistas e obreiros, e entre cidadãos e subcidadãos, consoante exposto. Essa negação do mercado formal em ofertar condições dignas de moradia teve – e tem – por consequência, como será visto com maior vagar no tópico seguinte, um processo de periferização da população pobre que, por sua vez, organizou-se em torno da necessidade comum. Observa Holston (2013, pp. 30-34)

> Por meio da autoconstrução, as classes trabalhadoras transformaram as regiões longínquas dos anos 1940 nas periferias densamente habitadas, socialmente organizadas e urbanizadas dos anos 1990 em todas as principais cidades brasileiras. Elas as tornaram não apenas seu principal espaço residencial dentro das regiões urbanas do Brasil, como também um novo tipo de espaço político e simbólico da geografia nacional do país. Em especial, a ilegalidade das moradias estimulou uma nova participação cívica e uma nova prática de direitos: as condições que criou mobilizaram moradores a exigir a incorporação integral à cidade legal, que os havia expulsado, por meio da legalização de suas reivindicações de propriedade e da provisão de serviços urbanos. [...]
> Por isso, afirmo que, no desenvolvimento das periferias autoconstruídas, os mesmos lugares históricos da diferenciação – os direitos políticos, o acesso à terra, a ilegalidade, o servilismo – alimentaram a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabiliza os privilegiados. Embora continuem a sustentar o regime de cidadania diferenciada, esses elementos representam também as condições de sua subversão, na medida em que os pobres urbanos garantiram seu direito à cidade, adquirindo

> direitos políticos, tornando-se donos de imóveis, usando a lei a seu favor, criando novas esferas públicas de participação e se transformando em consumidores modernos. Dessa forma, as experiências vividas nas periferias se tornaram ao mesmo tempo o contexto e a substância de uma nova cidadania urbana. Essa insurgência local transformou, por sua vez, a democratização nacional (HOLSTON, 2013, pp. 30-34).

E o curioso – e aqui se reforça o argumento relativo à inadequação da definição da luta de classes a partir da dicotomia capitalista/obreiro – é que essa luta pelo acesso à terra, à moradia, à cidade foi o grande motor que fomentou a construção de uma cidadania nacional aguerrida, insurgente:

> Mostra que desde a década de 1970 as classes trabalhadoras vêm formulando nas periferias das cidades brasileiras uma cidadania insurgente que desestabiliza o entrincheirado. Argumenta que a experiência nessas periferias – em especial as provações da moradia ilegal, da construção de residências e dos conflitos de terra – se torna simultaneamente contexto e substância de uma nova cidadania urbana. Ao contrário do que preveem muitas teorias sociais dos séculos XIX e XX sobre as classes trabalhadoras, integrantes dessas classes se tornaram novos cidadãos, não por meio de lutas trabalhistas, mas pelas lutas pela cidade [...] (HOLSTON, 2013, p. 22).

Ou seja, a partir de lutas cotidianas, da experiência vivenciada, das necessidades compartilhadas e com o mesmo ânimo com que se desbravaram os *rincões* urbanos, criou-se uma cidadania também aguerrida. Enfatiza, outra vez, Holston (2013, p. 30):

> Tais comparações indicam que a cidade não é apenas um contexto de lutas pela cidadania. O capeamento do asfalto, concreto e estuque, sua infraestrutura de eletricidade e de encanamento são também sua substância. As periferias constituem um espaço de construtores da cidade e de sua cidadania desbravadora (HOLSTON, 2013, p. 30).

Conclui-se que a cidade se tornou palco do embate entre cidadãos e subcidadãos; entre cidadãos insurgentes e entrincheirados; entre a beleza da cidade-mercadoria e a pobreza escancarada das favelas. *Fermento* para essa conflituosidade, às vezes latente, às vezes escancarada, foi – e é – a questão habitacional, sempre negada, concretamente e em condições dignas, à nossa ralé, o que será visto com maior vagar no próximo tópico.

2.5 Breves apontamentos sobre a habitação popular no Brasil

A história da moradia das classes populares no Brasil bem representa a negação de direitos básicos aos (sub)cidadãos integrantes de sua histórica *ralé*. Tal trajetória também permite visualizar o modo pelo qual, tradicionalmente, o direito é manejado e composto para

defesa de interesses das classes dominantes[20] – os *cidadãos* –, além de possibilitar a percepção da insuficiência, em termos reais, do simples reconhecimento da cidadania – e dos direitos a ela relacionados – apenas como *status* jurídico.

A *informalidade* sempre foi a tônica dos formatos de habitação disponíveis para a ralé no Brasil. Os cortiços, primeira forma de habitação popular, por exemplo, chegaram a abrigar cerca de 66% da população paulistana em 1920, início do primeiro grande ciclo de urbanização do século XX (SANTOS, 2012). Sobre eles, Kovarick (2009, p. 113-114) atribui o surgimento, no âmbito de São Paulo, à ausência de residências para as famílias mais pobres. Precisamente, "Fornecer uma habitação unifamiliar, digna, higiênica e confortável para as classes mais pobres esbarrava no preço da terra e dos aluguéis nas áreas já ocupadas e no empecilho de distanciar o operário da fábrica" (KOVARICK, 2009, p. 113).

Conquanto não assumissem formatação única, os cortiços tinham, em geral, os seguintes elementos: unidades de moradia coletiva multifamiliar, normalmente subdivididas em diversos cômodos sublocados; multiplicidade de funções no mesmo cômodo; acesso e uso comum de espaços sanitários; infraestrutura precária; superlotação. Ilustrativamente, dados de 1993 revelam que cada habitação dispunha de menos de 12 metros quadrados, onde viviam normalmente 3 pessoas em cada; a proporção era, então, de 6,3 pessoas por chuveiro e 9,3 por pia de banheiro; 34% dos cômodos não tinham sequer janela externa. Mesmo em 2002, os cortiços da Rua João Teodoro, no Pari, apresentavam, em média, um banheiro para cada 15 pessoas, um chuveiro para cada 31 pessoas, uma pia para cada 51 e 25% dos cômodos sem ventilação (KOVARICK, 2009, p. 114-124).

Traço marcante também é a informalidade na locação, sendo o contrato usualmente verbal, o que se justifica, inclusive, pelo público-alvo que não tem condições econômicas de prestar garantias. Uma das poucas vantagens de se habitar os cortiços é a possibilidade de se residir próximo ao trabalho, seja ele formal ou informal, evitando gastos e tempo dispendido com deslocamentos. Dados de 1991 revelam que ainda 6% da população paulistana, naquele período, residiam em cortiços, movimentando, em 1993, 5,5 milhões de dólares mensais, apenas na capital paulistana, de modo que ainda hoje se modelam e se constroem habitações com essa finalidade e estrutura (KOVARICK, 2009, p. 114-116).

Sobre os atrativos do cortiço, pontua Kovarick:

---

[20] Afirma-se isso, pois o direito à moradia, como será tratado de forma mais minudente em outro tópico, foi introduzido em nosso ordenamento jurídico, no plano constitucional, apenas no ano 2000, sendo que os direitos relativos à propriedade – próprios, portanto, das classes dominantes – figuram há séculos em nosso direito posto, estando desde o nascedouro da Constituição *Cidadã*, tidos como direitos fundamentais, não obstante seja o direito à moradia, em termos de *essencialidade* para a vida, mais *fundamental* do que a propriedade.

> Novamente, as periferias são distantes disto tudo: empregos formais significam horas de ônibus, mais o trajeto a pé, e, quando chove, é aquela lama, que não pode ser vista do local de emprego. A escola é longe e, na medida em que as crianças crescem, fica cada vez mais longe. E aí o perigo também aumenta, com presença de drogas e de um código de honra que mata por motivos aparentemente banais. Esta é a grande distância vista pelos moradores de cortiços: a favela ou a casa de periferia é local de assalto, onde ninguém pode andar sozinho, lugar de bandidagem e muitos homicídios. Lá falta emprego, serviços e equipamentos públicos de saúde e de educação e não há o borbulhar prazeroso que o Centro oferece para as pessoas que querem se distrair longe do aparelho de televisão (KOVARICK, 2009, p. 122).

Fundamental salientar, também, que, ao contrário do que muitas vezes se supõe – que os cortiços estariam instalados em áreas degradadas –, trabalhos empíricos (KOVARICK, 2009, p. 124-125) demonstram que os setores onde eles se inserem apresentam relevante fôlego econômico. Exemplo disso no contexto paulistano, na área central, é a presença do mercado público, variado comércio ambulante, além de estabelecimentos cerealistas e pequenas oficinas[21].

De outro lado, é conveniente destacar que, no mesmo contexto espaço-temporal em que se deu o surgimento dos cortiços[22], pode-se observar uma desvalorização do ambiente em que se instalaram, além de certo abandono por parte do poder público e do *poder* privado das regiões centrais. Cerne dos eventos culturais, políticos e sociais desde o século XIX, o centro de São Paulo, por exemplo, está em franca decadência desde 1950.

As soluções para a conhecida *revitalização* envolvem propostas antagônicas: de um lado, de cunho policialesco e higienista, advinda daquelas camadas que justamente *abandonaram* o centro; de outro, plataformas dos movimentos sociais que defendem uma reforma urbana escorada em direitos de cidadania. Para esses, a facilitação do acesso à posse de construções e terrenos abandonados – e destinados à especulação imobiliária – permitiria a superação da promiscuidade que caracteriza a morada centralizada para as famílias de baixa renda (KOVARICK, 2009, p. 153-155).

De forma semelhante, Betânia Alfonsin (2003, pp. 159-160) observa, a propósito de Porto Alegre, que no intervalo entre 1892 e 1914, a "ralé" da capital gaúcha também residia em áreas centrais, em habitações semelhantes às descritas por Kovarick. Contudo, a urbanista destaca que tal período pode ser classificado como da *invisibilização,* na medida em que a

---

[21] Ou seja, não obstante haja intensa atividade econômica, trata-se de empreendimentos hoje tidos por *secundários* ou *tradicionais*, como são os casos do comércio popular ou de atividades ligadas ao campo, tais quais as cerealistas.

[22] Afinal, se como visto, a urbanização é pautada pelo modelo capitalista de exploração, tornando-se produto, é certo que os pobres, exceto se existente política pública consistente, terminam por se instalar nas áreas mais desvalorizadas. Desse modo, se os cortiços se instalaram nos centros, é certo que esses experimentavam no período uma fase de decadência.

Administração Pública e os *cidadãos* adotaram uma postura de recusa à problemática da habitação popular.

Bem ilustra essa definição o fato de que, em 1913, o Município de Porto Alegre editou ato normativo proibindo – sem mencionar a expressão *cortiço*, mas descrevendo-o – a formação desse tipo de conjunto de moradias que, como destacado, constituía-se na principal *opção* de habitação para a maioria da população (ALFONSIN, 2003, p. 160). Aqui se nota, portanto, outra vez, o uso do Direito para negar a realidade, pretendendo *atacar* o efeito e estigmatizar o pobre, ao invés de buscar a causa para o problema. Do mesmo modo, percebe-se o manejo do Direito para, de modo discriminatório, tornar ilegal uma prática adotada por necessidade pelas classes oprimidas, reforçando a função do sistema legal como instrumento de opressão e poder.

Sucedendo à invisibilização, Betânia Alfonsin indica, em relação ao período de 1915 a 1928, a ocorrência de um processo de *expulsão* da "ralé" do centro da capital gaúcha, provocando a formação das periferias, o que se *legitimou* juridicamente, tanto por atos normativos de proibição de formação de cortiços, quanto pelo sistema tributário, que impôs taxações que inviabilizaram a permanência dos pobres nas áreas centrais (ALFONSIN, 2003, pp. 160-161).

Para Kovarick (2009, p. 123), as periferias seriam os "não lugares", pois desprovidas daquilo tudo de que se necessita – aparelhos públicos, segurança e oportunidades – e com abundância do que não se quer – criminalidade e exclusão. Veja-se:

> Periferias... No plural. Isto porque são milhares de Vilas e Jardins. Também porque são muito desiguais. Algumas mais consolidadas do ponto de vista urbanístico; outras verdadeiros acampamentos destituídos de benfeitorias básicas. Mas, no geral, com graves problemas de saneamento, transportes, serviços médicos e escolares, em zona onde predominam casas autoconstruídas, favelas ou o aluguel de um cubículo situado no fundo de um terreno em que se dividem as instalações sanitárias com outros moradores: a 'vila' é o cortiço da periferia (KOVARICK, 2009, p. 163).

No contexto paulistano, Lúcio Kovarick (2009, p. 164-166) destaca que até 1930 não havia grandes ocupações em periferias. Por certo, tal situação se liga ao cenário de urbanização brasileira, que até esse período não avançava no mesmo ritmo que se observou nas décadas seguintes. Além disso, ele destaca que até aquele momento o meio de transporte preponderante era o bonde, que dificultava ligações longas e levava à concentração populacional.

Contudo, a partir da década de 30 passou a haver a expansão do sistema viário, tendo por referência o Plano de Avenidas de Prestes Maia. Além disso, sobreveio a crise

habitacional vinculada à Lei do Inquilinato de 1942, que teve por efeito a restrição à construção de residências visando locação. Tais fatores, somados a tantos outros, como a própria conivência do poder público com o desrespeito aos regramentos legais – desde que a área invadida levasse os pobres para regiões distantes –, conduziram à eclosão do modelo de ocupação de periferias baseado na ocupação de terrenos vagos – muitos deles desbravados, sendo a casa *autoconstruída*.

Destaque-se que a situação de *ilegalidade* levava o Estado a se *desobrigar* de investir na área – o que, naturalmente, era muito conveniente. Contudo, anos depois, quando consolidada, os investimentos públicos se tornavam muito mais custosos justamente pela irregularidade – sob o ponto de vista da ausência de planejamento da ocupação do solo. Efeito destes gastos é o aumento do custo da habitação – impostos, serviços etc. –, de modo que, quando razoavelmente urbanizada, terminava por motivar – e ainda motiva – a *expulsão* tanto dos *proprietários*, quanto dos inquilinos, o que conduzia ao reinício do ciclo em outro local ainda mais distante.

Esse contexto de precariedade leva, ainda, à necessidade de *autoconstrução* das residências, cujo processo se caracteriza, em linhas gerais, pela ausência ou fragilidade de projeto técnico e se realiza a partir do esforço coletivo e comunitário, por meio de mutirões. Isso invariavelmente resulta, do ponto de vista pessoal, no aumento de horas de trabalho, no sacrifício das raras horas de folga, bem como no trabalho colaborativo e, por vezes, infantil, de familiares e vizinhos. Estabelece-se, ante a necessidade, uma rede de solidariedade e de reciprocidade. Contudo, pela ausência de capacidade técnica e financeira, têm-se como resultado, muitas vezes, problemas estruturais e de acabamento que demandam sucessivas reformas ou reparos. A esse respeito, destaca-se um levantamento realizado no limiar da década de 70, o qual demonstrou que, mesmo passados dez anos de obras, mais da metade dos proprietários consideravam a construção ainda inacabada (2009, p. 167-170).

Além de ser uma forma de habitação, a autoconstrução consiste talvez na única espécie de poupança viável para famílias de baixa renda. Primeiro, porque deixam de gastar com o aluguel. Segundo, e principalmente, porque a futura urbanização da área ocupada será determinante de sua valorização, de forma que a futura *expulsão* do local lhes rendará algum valor, o que não ocorre no caso da locação (KOVARICK, 2009).

Tal processo também é observado por Alfonsin (2003, pp. 161-162) em Porto Alegre, igualmente a partir da década de 30, o que caracteriza um período de *provisão privada (e autoconstrução) de moradias na não cidade*, anotando, como Kovarick, a adoção

de uma postura de *desresponsabilização* por parte do Estado, que deu causa à formação dos primeiros agrupamentos que hoje são identificados como favelas.

Em seguida, sempre tendo por cenário Porto Alegre, a referida urbanista indica que, a partir da década de 40, pode-se constatar um período de transição do modelo privado para um esquema de provisão pública de moradias, seja pela iniciativa própria do Estado, seja pela concessão de incentivos à esfera privada, que acabou se consolidando, a contar de 1950, como um modelo essencialmente público (ALFONSIN, 2003, pp. 162-165).

No que se refere às políticas públicas habitacionais, a primeira de âmbito nacional se deu com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) moldados pela Lei nº 4380, de 1964, com vistas a se criar condições para que a população realizasse *o sonho da casa própria*[23]. O ambicioso projeto pretendia construir mais de 140 mil casas por ano. O *novo* formato implicou a centralização da gestão da política de moradia pelo governo federal, resultando na criação de diversas companhias estaduais e municipais que, ao fim e ao cabo, se limitavam a manejar os recursos repassados pelo BNH.

Na prática, o Banco Nacional de Habitação distribuiu seus investimentos em diversas espécies de obras, tanto de grande porte, quanto de saneamento e de outros melhoramentos focalizados.

Porém, revelou-se que a população realmente carente pouco foi beneficiada, sendo a maioria dos recursos dirigida às classes média e média alta, em virtude da *necessidade* de se alcançar rentabilidade nos investimentos (ALFONSIN, 2000, p. 136-141). De forma semelhante, Romagnoli (2012, p. 51) destaca que a:

> […] lógica privada de funcionamento que fundamentava as ações do Banco, além da noção de auto-sustentação, em muito dificultou o pleno sucesso da Política, que foi até eficaz quando nos lembramos da considerável produção de moradias, porém muito pouco efetiva com relação àqueles que mais necessitavam.

Milton Santos também observa que:

> Os conjuntos residenciais, levantados com dinheiro público – mas por firmas privadas – para as classes médias baixas e os pobres, situavam-se quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões de serviços públicos como luz, água, às vezes esgoto, pavimentação e transportes, custeados, também, com os mesmos recursos. É desse modo que o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. A construção

[23] A propósito, "Por exemplo, pode se entender a política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora como, simultaneamente, ideológica (o princípio do direito de propriedade privada obtém apoio muito difundido) e econômica (proporcionam-se padrões mínimos de abrigo e abre-se um novo mercado para a produção capitalista)" (HARVEY, 2006, p. 88).

> de um conjunto residencial e a consecutiva dotação de infraestruturas, valoriza os terrenos ao derredor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização (SANTOS, 2013, p. 124)

O BNH, contudo, sucumbiu ao final do regime militar, tanto pela ligação simbólica mantida com este, quanto pela crise econômica ocorrida na década de 80, que inviabilizou a sequência de investimentos (SANTOS, 2013, p. 68).

Com o fim do Banco Nacional de Habitação, o Estado brasileiro deixou de lado o protagonismo no investimento em moradias novas, o que só foi retomado a partir de 2002, com o primeiro Governo Lula, de forma mais enfática a contar de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Entretanto, no período transcorrido entre o final da política do BNH e o início do Minha Casa Minha Vida, situa-se um lapso bastante relevante que Alfonsin (2003, p. 167) define como preponderante quanto ao reconhecimento do direito à cidade e ao avanço de instrumentos jurídicos de regularização fundiária. Para a urbanista, o contexto da retomada democrática permitiu o acolhimento, pelo Direito, de antigas reivindicações longamente caladas das classes oprimidas, fomentando o reconhecimento pelo Estado[24] das situações *autoconstruídas*, adotando-se uma postura, ao menos no plano do discurso, de inclusão dessas pessoas e dessas realidades no plano oficial. Como pondera Alfonsin (2003, pp. 171-172),

> As características do ciclo inaugurado com a Constituição de 88 em Porto Alegre, no entanto, apontam para uma ruptura paradigmática com as estratégias de modelos anteriores. Ao passo que as posturas governamentais dos ciclos antecedentes promoviam segregação socioespacial, a regularização fundiária tem potencial para amenizar significativamente o problema. […]
> Por óbvio, não imaginamos que tenhamos chegado ao "Fim da História" da política habitacional de Porto Alegre. Pelo contrário: mais do que nunca é preciso avançar no sentido de incorporar a população de baixa renda à ordem urbanística. Para além do direito à cidade, é preciso construir o *direito à produção regular da moradia* também para este segmento populacional.

Em seguida, como referido, a partir de 2002, apesar dos avanços jurídicos, voltou a ter preponderância a atuação do Estado na construção de moradias, notadamente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009.

Interessante observar que o Minha Casa Minha Vida não se constitui como único eixo da política habitacional do governo federal. Maricato (2010, p. 55-56) noticia que, em 2005, foi aprovada a Lei Federal nº 11.124, originada de um projeto de lei de iniciativa

[24] E aqui se observa um aspecto positivo da cidadania como *status*.

popular, com mais de 1 milhão de assinaturas, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A pretensão era criar um sistema descentralizado de fomento à habitação, regido por fundos e conselhos estaduais e municipais, que disporiam de autonomia para investir os valores repassados pelo fundo nacional.

Todavia, na realidade, o Fundo não teve o alcance esperado, por limitações financeiras e políticas. Economicamente, o orçamento do Ministério das Cidades (2012) demonstra ter empenhado, no ano de 2012, cerca de quinhentos e sessenta e cinco milhões de reais, enquanto o Programa Minha Casa Minha Vida teria recebido mais de onze bilhões de reais. Já quanto à questão política, destaca Maricato (2010, p. 56) que "os representantes dos movimentos populares dedicam a maior parte do tempo em disputar recursos para suas bases. Não consta que os mesmos tenham se empenhado na construção de uma política pública descentralizada que estava na origem da proposta", revelando, assim, a reprodução dos vícios já indicados na política nacional no que se refere às emendas parlamentares.

Importante frisar que no ano de 2007, no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), a maioria dos recursos destinados à moradia foi injetada em projetos de urbanização de favelas, o que se revelava salutar por atingir as pessoas em maior situação de vulnerabilidade e não desconsiderar a cidade real, ainda que *ilegal*, caso cotejada sua estrutura física com os parâmetros urbanísticos da legislação. Porém, como será demonstrado adiante, tais objetivos foram postos de lado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que passou a valorizar o número de unidades construídas em detrimento da condição urbana (MARICATO, 2010, p. 67).

Avançando para o exame do principal programa de habitação popular da contemporaneidade, cabe, de início, contextualizar o cenário político e econômico de seu surgimento. Lançado, como referido, no ano 2009, para além dos escopos imediatos – habitacionais –, consistia em medida de natureza *anticíclica* de enfrentamento à crise econômica mundial que eclodiu no final de 2008. Sobre o ponto, Mara Nogueira (2012) enfatiza:

> Dessa forma, conclui-se que o PMCMV foi elaborado antes como um pacote de ações para recuperar a construção civil, gerando renda e emprego num contexto de crise econômica, do que como uma solução para a questão habitacional brasileira. Seu foco em regiões de maior dinamismo e a baixa aderência dos projetos ao perfil do déficit demonstram que a preocupação central não é solucionar a carência de moradias e, sim, movimentar a construção civil com a ampliação da demanda por imóveis, notadamente entre os mutuários de renda média.

Sob o enfoque jurídico, Maricato (2010, p. 59) recorda que o programa só foi viabilizado por reformas promovidas entre 2004 e 2005, por meio das Leis Federais nºs 10.931, 11.033 e 11.196, que permitiram o manejo de instrumentos que conferiam maior agilidade na cobrança ou retomada do imóvel pelo financiador, nas hipóteses de atraso ou não pagamento – como é exemplo a alienação fiduciária ou a imposição do dever de depósito das parcelas incontroversas, acaso existente ação judicial proposta pelo adquirente que questione o método de cobrança.

Além disso, passou a haver pressão do governo federal para que os bancos privados investissem 65% dos recursos arrecadados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo no financiamento imobiliário, conforme previsão das Resoluções nº 1.980 de 1993 e nº 3.005 de 2002 do Conselho Monetário Nacional. Ou seja, fica claro o esforço político do governo federal para canalização de recursos públicos e privados para a construção de moradias, nos moldes propostos pelo Minha Casa Minha Vida.

Fundamental grifar que a legislação vigente oferece instrumentos jurídicos que permitiriam viabilizar – se fosse do interesse político – uma maior centralidade dos empreendimentos habitacionais, tanto por meio da Constituição Federal, quanto do Estatuto da Cidade e de outras leis esparsas. A consequência, todavia, da opção política preponderante tem sido a valorização desmensurada de terrenos, inclusive nas periferias, sendo exemplo o ocorrido em Salvador, Brasília, Fortaleza, São Paulo e Rio de Janeiro, que em menos de um ano, entre 2009 e 2010, apresentou valorização de cerca de 100% (MARICATO, 2010, p. 71).

Outro ponto fundamental relativo ao PMCMV vincula-se aos destinatários ou beneficiários do programa. Muito embora o déficit habitacional[25] atinja especialmente famílias com rendimentos de até 3 salários mínimos – cerca de 90% estão nesta faixa de renda – afirma-se que 60% dos recursos do programa seriam destinados à população com renda superior a 3 salários mínimos, repetindo a fórmula do BNH. Percebe-se, ainda, certa perversidade na relação, eis que os recursos destinados a amparar as construções para famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de modo que muitos trabalhadores de renda inferior acabam financiando, ainda que indiretamente, a construção de moradias para pessoas com renda superior. Do mesmo modo, o modelo adotado não tem qualquer condição de atender famílias com renda inferior a um salário mínimo (MARICATO, 2010, p. 72-73).

[25] É, em certos termos, contraditório tratar-se de *déficit habitacional* quando o CENSO de 2010 revelou que faltariam 6,273 milhões de moradias, porém, indicou haver 6,07 milhões de imóveis vazios (CAROS AMIGOS, 2012, p. 29).

De forma semelhante, não veem os movimentos sociais com bons olhos o programa. Assim pontuam as lideranças do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto no Rio de Janeiro (BELLO, 2013, p. 378):

> praticamente de um pacote habitacional com a promessa de construir um milhão de unidades habitacionais; oferece ao complexo problema habitacional brasileiro uma resposta mercadológica (aquecimento da indústria imobiliária via créditos subsidiados). Como consequência, a reforma urbana brasileira não fica contemplada, um pingo sequer, pelo "PMCMV".

Se não bastasse, o programa, indiretamente, *prejudica* o ânimo coletivo de solidariedade que sempre caracterizou os movimentos ligados à moradia urbana e a luta pela integração à cidade. Observa Róbson, integrante do MTST (Bello, 2013, p. 385):

> O [Programa] Minha Casa Minha Vida acabou com a forma coletiva de construção de moradias, o mutirão. Agora são as empreiteiras que fazem as obras. O [Programa] Minha Casa Minha Vida é o grande pacto do governo Lula. Envolve déficit habitacional e as empreiteiras. Quebrou a atuação coletiva, antes realizada através da forma do mutirão, única ferramenta capaz de construir massa crítica. […] Eles [os governantes, especialmente os formuladores de políticas públicas] cortaram o mutirão por causa da racionalidade de estar no Estado, mas isso não tem o mesmo significado para os movimentos; ele [o administrador público], quando elabora, é a partir da ótica do Estado.

O que se conclui, portanto, é que a moradia popular no Brasil nunca foi conduzida por uma política pública que tivesse como finalidade primordial a garantia de habitações dignas à "ralé". Em um primeiro momento, se experimentou a *invisibilidade*, sucedida por um processo de *expulsão* para as periferias, sempre em negação ao problema. Mesmo as políticas públicas mais abrangentes – BNH e PMCMV – se inseriram em uma lógica mercadológica e especulativa – própria do modelo capitalista de cidade –, que impediu a reversão dos processos de segregação.

A regularização, por sua vez, não obstante revele o grande mérito de não negar o problema, não tem aptidão, se tratada de forma isolada, para reverter as dinâmicas de marginalização e, em certa medida, acaba por agravá-las, na medida em que provoca nova expulsão pela valorização da área *tornada* legal. Enfim, o modelo capitalista de gestão urbana tem se mostrado inexoravelmente segregador, servindo o Estado de instrumento de repressão da "ralé", o que, outra vez, demonstra a relevância da atuação política dos subcidadãos brasileiros para reversão do processo de exclusão.

2.6 A cidadania no papel: uma breve análise da moradia como direito

Tal qual se passa na questão da cidadania, o acesso à moradia digna tem encontrado espaço de esperança de concretização nas últimas décadas a partir do reconhecimento jurídico.

O direito à moradia *adequada* tem iniciado seu processo de construção jurídica no plano internacional, a partir de 1965, tendo por referência o Tratado de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais discutido e aprovado pela Organização das Nações Unidas, consoante aponta Rolnik em entrevista (FERNANDES; ALFONSIN, 2014, p. 28). Contudo, já em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, há referência, no artigo 25, ao direito a um *padrão de vida adequado*, que teria por pressuposto social a questão da *habitação*, ao lado da saúde, alimentação etc.

Atualmente, com base no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, tem-se compreendido que a moradia adequada envolve os seguintes atributos: segurança jurídica da posse; oferta de serviços e infraestrutura ligados à saúde, segurança, conforto etc.; acesso aos recursos naturais e coletivos, como água potável, saneamento etc.; modicidade de custos, de forma que a moradia não comprometa severamente o orçamento familiar; habitabilidade em níveis que assegurem segurança e bem-estar; localização que permita acesso a serviços profissionais, culturais e outros; respeito à identidade cultural (FERNANDES, ALFONSIN, 2014, p. 47).

No plano nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o direito à moradia foi constitucionalizado, no bojo do processo histórico-social de reconhecimento jurídico das situações fáticas autoconstruídas, como apontado por Alfonsin (2003).

No plano infraconstitucional, tem-se como referência o Estatuto da Cidade, que alterou o paradigma *privatista* que historicamente referenciou o direito à moradia, o qual era pautado sob a ótica do direito à propriedade. Como anota Pagani (2009. p. 159),

> O Estatuto da Cidade [...] inaugura um verdadeiro marco histórico que rompe com os modelos tradicionais acerca do direito de propriedade, constituindo-se num instrumento para o gestor público mudar a cidade, ao passo que legitima o Estado a intervir na propriedade particular que não esteja cumprindo com a sua função social.

Desse modo,

> Portanto, desde logo podemos vislumbrar que o direito à moradia não pode ser considerado como a simples concretização material do direito sobre um imóvel, mas

> sim um direito subjetivo, abstrato, um bem da vida de valor imaterial, pois se considerado como bem um bem material somente poderá ser observado e analisado sob a ótica do direito real de propriedade. O direito à moradia deve ser visto como um valor desvinculado de um imóvel, pois assim ele pode ser incidente em outras relações, que não somente de propriedade, podendo ser abarcado pelas relações de locação, comodato, usucapião, concessão especial de uso para fins de moradia, concessão de direito real de uso, entre outros (PAGANI, 2009, p. 131).

Nesse contexto surgem instrumentos como a desapropriação por interesse social; a possibilidade de zonear a cidade inclusive a partir de necessidades sociais, concedendo incentivos e impondo ônus; a possibilidade de tributação progressiva pelo não cumprimento da função social; a necessidade de formatação de plano diretor; instrumentos de regularização fundiária e usucapião, dentre outros.

Nos anos seguintes, sucederam-se as Leis Federais nº 11.124/2005[26], nº 11.888/2008[27], nº 11.977/2009[28], dentre outras leis em sentido específico, além de diversos decretos e regulamentos.

Portanto, é possível concluir que, em especial, nos últimos 15 anos, materializaram-se diversos regramentos, no plano nacional e internacional, que revelam a consolidação e ampliação do direito à moradia. Contudo, o que se questiona, nesse ponto, é como essa *avalanche* normativa tem repercutido no plano fático.

Contexto ilustrativo relativo à efetividade da legislação em que se foca neste trabalho reside na aplicação dessa pelos Tribunais. A respeito do tema, analisando os resultados de sua pesquisa empírica, concluiu Enzo Bello (2013, p. 404):

> Na avaliação dos movimentos sociais estudados, o Judiciário findou não resolvendo os conflitos que protagonizaram em relação ao Poder Público e, principalmente, não lhes proporcionou a concretização do direito à moradia. A judicialização é por eles vista como um freio aos movimentos sociais. Geralmente os magistrados são tidos como conservadores e não têm a pró-atividade de conhecer a realidade dessas pessoas que lutam por condições mínimas de sobrevivência digna. Como retratado pelos próprios ocupantes, o *fator sorte* fez com que o processo de reintegração de posse, movido pelo INSS, tivesse como juíza uma pessoa "progressista", mas não se pode generalizar esse tipo de postura entre os membros do Judiciário.

Tal ponderação decorre de percepções como a de Róbson, do MTST (BELLO, 2013, p. 393):

> A figuração do direito para nós não tem sentido, porque foi construída e exercida como um conceito moral. É um padrão de regras, leis, estatutos, que regulam as

[26] Regula o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
[27] Regula a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.
[28] Regula o Programa Minha Casa Minha Vida.

> relações de quem já está no poder. O direito é a defesa da propriedade privada, do acúmulo do capital. Isso não quer dizer que alguns sujeitos dentro do judiciário não podem fazer "coisas interessantes" (medidas progressistas), mas eles sabem dos limites desse processo.

É curioso observar, nesse ponto, o seguinte: os avanços do ponto de vista legislativo e dogmático não implicaram na alteração dos paradigmas que, de fato, norteiam a aplicação da lei pelo Judiciário. A título ilustrativo, em pesquisa pelo *site* do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – tido como vanguardista –, é fácil localizar acórdãos que, negando a concretização do direito à moradia, invocam a *inexistência de terras públicas*[29] para alocação de cidadãos; a concorrência de *outros direitos sociais*[30] que inviabilizam a concretização imediata da moradia, cabendo o juízo de prioridade ao administrador público; a impossibilidade de se prestigiar o direito à moradia em detrimento do direito à propriedade, uma vez que a falta de implementação daquele não legitima atos de *invasão*[31], dentre outros fundamentos semelhantes.

Nesse contexto, portanto, revela-se pertinente a observação de Raquel Rolnik (2014), ao comentar em seu "blog" um processo judicial de desocupação que resultou no desalojamento de 200 famílias em setembro de 2014, em São Paulo, assim pontuou:

> Em segundo lugar: o juiz que decretou a reintegração de posse do prédio – e terceirizou "o serviço" para a Polícia Militar –, além de checar se o edifício realmente pertencia aos proprietários que o estavam requisitando de volta, deveria checar também alguns trechos da Constituição Brasileira, do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor, que afirmam, com todas as letras, que imóveis vazios ou subutilizados que não estejam cumprindo sua função social estão sujeitos a sanções. Na nossa Constituição, que o juiz esquece de ler, a propriedade, além de constituir um patrimônio de seu dono, tem uma responsabilidade pública em relação à sociedade.

Por isso é que se compreende e entende neste trabalho adequada a assimilação popular, representada pelo integrante do MTST, Róbson, de que:

> A legalidade para nós é o nosso projeto político. Legalidade e ilegalidade para nós é marco político, não no marco técnico-jurídico. Para nós, ilegal é o sujeito passar fome e não ter terra, tendo terra ali. Fazemos uma leitura sempre política (BELLO, 2013, p. 393).

---

[29] Apelação Cível Nº 70054413984, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em 17/07/2014

[30] Agravo de Instrumento Nº 70058733171, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 27/02/2014

[31] Agravo de Instrumento Nº 70053037404, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em 19/06/2013.

Ou seja, na medida em que as alterações legislativas, decorrentes da luta política, não são assimiladas e implementadas pelo Poder Judiciário, a realidade é que a única via real de reivindicação acaba sendo mesmo a política. Obviamente que tal constatação, do ponto de vista jurídico, pode justificar estudos no sentido de avaliar e questionar os modos pelos quais se produzem as decisões judiciais, porém, é certo que, no aspecto pragmático, isso, ao menos de imediato, em nada altera a vida daqueles que buscam uma residência digna.

Nesse sentido, focando na questão da aplicação das leis pertinentes à moradia, José Renato Nalini (2011, p. 138), desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, defende uma *reconstrução da consciência* por parte da comunidade jurídica. Afirma que:

> O problema, portanto, não é a falta de normatividade, senão a ausência de uma leitura adequada, a partir de sua lógica própria, do regime jurídico novo, inspirado numa Constituição verdadeiramente *Cidadã*. Bastaria que a comunidade jurídica se detivesse a extrair consequências práticas da *função social da propriedade* e muita coisa alteraria no ciclo kafkaniano de encaminhamento de problemas fundiários. Subsiste, a despeito de vinte e três anos de promulgação da Constituição de 05.10.1988, o paradigma liberal clássico, ou seja, a propriedade é vista como se fora mercadoria, cujo conteúdo econômico é predeterminado pelo interesse individual do proprietário, sendo o escopo de ação do poder público extremamente limitado e com pouquíssimas considerações de valores ambientais e sociais.

Tal compreensão é compartilhada por Holston (2013, p. 43-44), de forma bastante precisa:

> Longe de "não ter leis", de que a lei "não funcione" ou da "inoperância da lei", como se ouve com frequência tanto de brasileiros como de estrangeiros, mais adiante demonstrarei que as elites têm usado a lei de forma brilhante – especialmente a legislação fundiária – para manter conflitos e ilegalidades a seu favor, forçar disputas e resoluções extralegais em que triunfam outras formas de poder, manter os privilégios e a imunidade e negar à maioria dos brasileiros o acesso a recursos sociais e econômicos básicos. Esse uso da lei não apenas sabotou sua aplicação universal como também excluiu a maioria dos brasileiros da própria instituição da lei como aliada de sua cidadania. Mais do que isso, tornou-se o que chamo de *mau governo da lei*, em inglês, *misrule of law*: um sistema de estratagemas e complicações burocráticas usado pelo Estado e por indivíduos para ofuscar problemas, neutralizar oponentes, garantir a impunidade e, acima de tudo, legalizar o ilegal. Não se trata de inoperância da lei (*unrule of law*), como um estudo caracterizou o direito no Brasil. Ao contrário, é um governo extremamente eficaz e persistente da lei. Mas essa lei tem pouco a ver com justiça, e obedecê-la reduz as pessoas a uma categoria inferior. Assim, para os amigos, tudo; para os inimigos, os cidadãos, os pobres, os invasores, os marginais, os migrantes, os inferiores, os comunistas, os grevistas e outros "outros", a lei. Para eles, a lei significa humilhação, vulnerabilidade e pesadelos burocráticos.

Tais observações são hábeis, portanto, para demonstrar o quão difícil é o rompimento de certas ideologias pelo Direito: primeiro, necessita-se vencer um longo caminho de batalhas legislativas; depois, um tortuoso trajeto – na *consciência* dos Magistrados – para

reconhecimento do direito posto; ao final, mais alguns obstáculos nada desprezíveis para efetiva implementação do direito então reconhecido. A propósito da questão, frisa Harvey (2006, p. 34):

> Se há uma contradição básica na própria ideologia burguesa do mundo contemporâneo, essa contradição se encontra na retórica de direitos. Fiquei muito impressionado ao relembrar a Declaração de Direitos das Nações Unidas, de 1948, em seus artigos de 21 a 24, sobre os direitos do trabalho. Pode-se perguntar: que tipo de mundo estaríamos vivendo hoje se esses direitos fossem levados a sério, em vez de serem flagrantemente violados em quase todos os países capitalistas do globo? (HARVEY, 2006, p. 34).

Portanto, revela-se pertinente indagar se seria estratégico, ante as dificuldades elencadas, o abandono da via jurídica no que tange à luta pela moradia? Para Harvey (2006, p. 35), o discurso jurídico e de direitos,

> [...] não é vazio, é repleto. Mas repleto de quê? Principalmente, daquelas noções burguesas de direitos contestadas por Marx. Sugiro que podemos completar o discurso com algo mais: uma noção socialista de direitos. Um projeto político precisa de um conjunto de objetivos para nos unirmos ao seu redor, capaz de derrotar os oponentes, e um senso dinâmico relativo à possibilidade de direitos nos oferece essa oportunidade – exatamente porque o adversário não é capaz de abandonar esse terreno, sobre o qual sempre confiou demais. [...] Assim, considero importante que a tradição marxista se ocupe em dialogar na linguagem dos direitos, onde os principais argumentos políticos poderão ser ganhos. Atualmente, ao redor do mundo, as rebeliões sociais quase sempre invocam espontaneamente alguma concepção de direitos.

De forma semelhante, Holston (2013, p. 311) diagnostica, a propósito de São Paulo, a relevância da incorporação da noção de direitos pelos *cidadãos insurgentes:*

> Uma mudança crucial ocorreu nos movimentos e organizações sociais urbanos quando os moradores começaram a entender suas necessidades sociais como direitos de cidadão e a gerar argumentos apoiados nesses direitos para justificar suas exigências. Muitas influências contribuíram para essa mudança, para tornar possível aos moradores considerar que suas necessidades seriam mais bem atendidas não só alegando direitos existentes, mas também inventando novos direitos que surgiam de lutas políticas e legais específicas sobre práticas reais – na verdade, ao considerar esses novos direitos objetivo dessas lutas.

Não obstante o Direito e o sistema de justiça sejam, invariavelmente, tidos como instrumentos de opressão e dignos de desconfiança por parte das classes oprimidas, eles podem se revelar como recursos fundamentais, especialmente na atualidade, contexto em que há um arcabouço normativo que legitima diversas atuações políticas para sustentar o avanço do acesso à moradia digna.

Porém, grande dificuldade é evitar a *fetichização* de que trata Enzo Bello (2013), o que provoca um arrefecimento da cidadania em sua dimensão política. Enfim, não se deve desprezar o Direito, o qual deve ser compreendido como uma vertente importante de exercício de poder. Contudo, deve-se compreender – especialmente nossos subcidadãos – quais são os limites e possibilidades inerentes ao sistema legal e judicial.

Conclui-se que a evolução no plano legislativo não foi acompanhada no foro judicial, nem mesmo foi internalizada do ponto de vista social pelo grosso da sociedade. Socialmente, os integrantes da "ralé" continuam sendo marginalizados, incompreendidos e caracterizados de forma depreciativa por aqueles que detêm condições dignas de moradia. Contudo, percebe-se a possibilidade de uma nova relação do sujeito oprimido com o Direito, o que é identificado a partir do paradigma do *cidadão insurgente*. Na mediação dessa relação, parece ter papel fundamental a Defensoria Pública, instituição da qual se cuidará no próximo capítulo.

2.7 Sistematização das ideias

O estudo realizado neste capítulo permitiu perceber que a cidade construída a partir dos valores e referenciais capitalistas conduz a uma bipartição do espaço urbano. De um lado, em uma pequena parcela do solo, há construções, instalações e estruturas que superam em muito às necessidades humanas básicas e atendem a todos os requisitos de adequação relativos à moradia digna traçados pelas normativas internacionais. Do outro, entretanto, há uma infindável *paisagem favelada* em que residem a esmagadora maioria da população brasileira, carente de estruturas e condições mínimas de vivência com dignidade.

Esse cenário cruelmente desigual causa uma efervescência social, ainda que por vezes latente, que tem convertido o espaço urbano em palco da luta pela implementação de direitos que são apenas prometidos pela legislação em vigor. Precisamente, tem-se constatado uma evolução no reconhecimento jurídico dos direitos ligados à vida na cidade, os quais, todavia, não têm encontrado no cenário jurídico condições de realização prática, o que acaba por caracterizar o *fetichismo constitucional*, forçando o retorno à via política de reivindicação de direitos, tão cara à cidadania, como aqui compreendida e destacada no capítulo anterior.

Nesse contexto, percebe-se, ainda, que as políticas públicas estão sujeitas às diretrizes impostas pelo mercado e mesmo programas abrangentes como o *Minha Casa Minha Vida* não conseguem converter o Estado em agente dirigente do desenvolvimento urbano, mantendo-o na posição de mero fomentador do mercado financeiro e imobiliário que, por sua

vez, é o principal agente causador – e certamente o mais beneficiado – pela referida bipartição da cidade.

Realizadas essas ponderações, pretende-se no próximo capítulo, sempre tendo por referencial as peculiaridades de nossa formação histórica relativa à cidadania e a conflituosidade de nosso espaço urbano, inserir a Defensoria Pública de forma harmônica nesse contexto, *conscientizando-a* das dinâmicas sociais e politicas que, ao fim e ao cabo, conformam o acesso à justiça.

3. A DEFENSORIA PÚBLICA E A SUA INSERÇÃO NO ENREDO SOCIAL E POLÍTICO DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Já foi afirmado nesta dissertação que a cidade tem se convertido, nas últimas décadas, em palco da luta cidadã que decorre, dentre diversos fatores, da forma que o capitalismo influencia e molda o espaço urbano.

A par disso, essa conflituosidade tem fomentado a efervescência de movimentos sociais e a assunção de posturas pelos sujeitos que resgatam, na prática, a noção de cidadão e, em um olhar mais amplo, de cidadania, como agir pragmático e político.

Não obstante, dado o crescente reconhecimento jurídico de direitos pela legislação, bem como a assunção de maior protagonismo pelos atores do sistema de justiça, instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, merecem detida análise do papel que exercem ou podem exercer na mediação, pelo Direito, desta efervescência social.

Em seguida, portanto, será analisada a inserção da Defensoria Pública neste tenso processo social que envolve, de um lado, a promessa de direitos e, de outro, sua negação pela realidade cotidiana.

3.1. Breves apontamentos sobre a inserção da Defensoria Pública na busca política e social de ampliação do acesso à justiça

A locução *acesso à justiça* não possui uma única significação, sobretudo, se refletida a partir de paradigmas externos ao Direito, ou seja, vinculados a áreas do conhecimento como a sociologia ou a filosofia. No aspecto jurídico, entretanto, é possível promover um paralelo entre o avanço do modelo de Estado e a referência conceitual da expressão. No período liberal burguês europeu, dentre os séculos XVIII e XIX, promovia-se, por exemplo, uma leitura individualista, de modo que não se exigia qualquer agir do Estado de cunho protetivo, compreendendo-se que bastava que se assegurasse o direito *formal* de se postular demandas perante o Judiciário. É possível, inclusive, cogitar-se de um paralelo entre essa definição e o paradigma de cidadania trazido por Marshall (1967). Já após o século XX, no contexto de um Estado social, passou-se a reclamar maior intervenção do Estado a fim de assegurar uma igualdade de cunho *material*, tanto no que tange à possibilidade de acessar o Judiciário,

quanto no que se refere à *paridade de armas* quando em curso o processo (CAPPELLETTI, 1988, ps. 9-12). A respeito do tema, Cappelletti (1988, p. 8) conclui que:

> A expressão "acesso à Justiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual ou socialmente justos.

Pertinente pontuar que, contemporaneamente, a própria interseção do Estado na sistemática de reivindicação de direitos e de resolução de conflitos parece ser desnecessária como se visualiza em exemplos trazidos pelo próprio Cappelletti (1988) a propósito dos *Tribunais de Vizinhança* ou em atuações de movimentos sociais ou entidades de assessoria jurídica popular, como tratado por Amélia Rocha (2013). Ademais, dentro do próprio Estado, ampliou-se os sujeitos incumbidos de assegurarem, em uma dimensão mais transcendente, o acesso à justiça, como se vê de atuações *extrajudiciais* promovidas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, além de órgãos como as agências reguladoras e, algumas vezes, as próprias Procuradorias dos entes públicos. É curioso notar, outrossim, que o acesso ao Judiciário, como observado a propósito da reivindicação do direito à moradia, dada a inadequação de sua formatação e ritos para os reclamos da *ralé*, por vezes, possibilita a *negação* ao direito e não propriamente o alcance dele.

Precisamente sobre esse ponto – as restrições da promoção da justiça por intermédio do Judiciário – Cappelletti (1988, pp. 15-30) enfatiza três *classes* de limitadores que comprometem o exercício da cidadania nesse contexto e que se relacionam: às custas judiciais, às possibilidades das partes e à efetiva tutela de direitos difusos.

Primeiramente, as custas judiciais são invariavelmente elevadas, sobretudo, em feitos que envolvem pequenos valores ou em causas inestimáveis economicamente. De outro lado, mesmo em processos que envolvem quantias significativas, é certo que o *embaraçamento* do objeto do litígio por largo período revela-se como um *custo* que não pode ser desconsiderado. Ainda que se justifique em certos termos – natureza dialética do processo e custosa estrutura do Poder Judiciário, dentre outros fatores – é evidente que o elemento econômico se porta como limitador significativo e fundamental quando o cidadão necessita bater às portas do Judiciário (CAPPELLETTI, 1988, p. 15-20).

Vinculando a reflexão aos outros capítulos desta dissertação, tem-se, indubitavelmente, o agravamento do quadro, quando se trata de reivindicação do direito à moradia, por integrantes da "ralé". Isso porque as limitações econômicas do subcidadão,

muitas vezes, impedem, em um primeiro momento, que ele tenha acesso a uma assessoria jurídica qualificada e, em um segundo instante, esbarra invariavelmente na incompreensão judicial da essencialidade do direito violado, como ilustrado no capítulo anterior.

Ainda vinculado à temática econômica e relacionada à observação acima, Cappelletti (1988, pp. 21-25) enfoca as *possibilidades das partes*, como outro item de restrição. Nesse ponto, conveniente perceber que as *possibilidades* em questão não se circundam apenas ao elemento financeiro, merecendo leitura ampliada. Compreende-se, portanto, esse aspecto como a disparidade entre as partes que decorre da potência econômica, mas também de elementos sociais, educacionais e culturais como a própria aptidão para reconhecer direitos. É a tradicional hipótese em que litigam um grande especulador urbano ou um latifundiário em face de um grupo de subcidadãos que ocupam dado imóvel de propriedade daqueles.

Cappelletti (1988, ps. 26-27) ainda frisa como elemento de limitação a dificuldade de implementação e tutela de direitos difusos, os quais são concebidos da maneira distinta dos individuais e exigem um tratamento apropriado, o que exigiria a superação do paradigma privatista de direito processual brasileiro (SILVA, 2006). Na temática enfocada nos capítulos anteriores, pode-se vincular à gama de direitos decorrentes da cidade, como trabalhado por Lefebrve (2001).

Como reação a essas restrições, tem-se vivenciado alguns processos catalogados pela doutrina como *ondas* de renovação do acesso à justiça, por meio das quais se pretende uma correção de rumos. A *primeira onda* envolve medidas de alargamento do acesso pelos pobres; a *segunda onda* abrange a efetivação de direitos difusos; a *terceira onda* se relaciona propriamente com o compromisso com uma nova noção de acesso à justiça que supere o paradigma judicial, envolvendo atuações extrajudiciais e outras instituições e pessoas (CAPPELETTI, 1988).

No que tange à primeira onda, Cappelletti (1988, pp. 31-48) observa a existência de dois modelos que, dentre nós, podem ser categorizados como o padrão de *advocacia dativa*[32] e o de *Defensoria Pública* destinados ao atendimento jurídico da população pobre. Em linhas gerais, o primeiro modelo é caracterizado pela atuação puramente judicial, por meio de nomeação pelo Juízo para processo específico, a partir de convênios firmados pelo Judiciário com a entidade de classe da Advocacia, contendo termos e abrangência variáveis. O segundo modelo, por sua vez, compreende a formação de um corpo de agentes públicos, com atuação judicial e extrajudicial.

[32] Para Cappelletti, denominado de *judicare.* O modelo que aqui se denomina de *Defensoria Pública* não tem categorização específica formulada pelo autor italiano.

Conforme Cappelletti, o modelo de advocacia dativa tem como carro-chefe sua vasta abrangência, na medida em que o número de advogados conveniados normalmente é muito superior às possibilidades de formação de um corpo de agentes públicos, como no modelo próprio de Defensoria. Porém, caracteriza-se por restrições relevantes, como a atuação apenas judicial[33], de forma meramente individual, dando espaço para relações promíscuas entre Advocacia e Judiciário, na medida em que o Magistrado *escolhe* o profissional que atuará em determinada demanda.

De outro lado, no padrão de Defensoria, Cappelletti aponta a deficiente estrutura e baixo número de agentes, o que se vincula à constante dependência de uma política séria de Estado, como obstáculo relevante. Igualmente, considera perniciosa a *pecha* de *defensor dos pobres*, de cunho paternalista, que por vezes pode se impregnar no agente público que desempenha a função.

Aponta, entretanto, a possibilidade de atuação extrajudicial e a ênfase na educação em direitos como referenciais distintivos para o agir destes profissionais. Enfatiza, ainda, a condição de atuação de cunho coletivo, uma vez que, pela recorrência de casos, é possível se identificar casos paradigmáticos que podem conduzir a ampliação dos direitos dos subcidadãos. Além disso, pelos mesmos motivos, conduz a Defensoria ao posto de *litigante habitual* em dadas temáticas, o que lhe traz experiência diferenciada para lidar com determinados temas.

No que se refere à *segunda onda,* Cappeletti frisa a formatação de instrumentos, legislativos, políticos e jurídicos, que viabilizem a tutela dos direitos difusos, seja por entes estatais, seja pela legitimação estatal de atores privados para agirem em situações que envolvam esta natureza de direitos. No plano nacional, tem destaque, no âmbito estatal, o Ministério Público e, mais recentemente, a Defensoria Pública, enquanto na esfera privada merecem referência os movimentos sociais. No Direito estadunidense , faz-se referência às *class actions,* que são definidas como ações de interesse público que podem ser manejadas por advogados privados (CAPPELLETTI, 1988, ps. 49-66).

Por fim, a *terceira onda* remete a uma nova compreensão de acesso à justiça que, como indicado, envolve o protagonismo de novos sujeitos, estatais ou não, na solução de litígios ou reivindicação de direitos, bem como a simplificação ou adequação de ritos no plano judicial. Quanto ao primeiro aspecto, novamente faz-se remissão a atores como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os movimentos sociais e, quanto ao segundo, ilustra-se com as

[33] Não agindo, portanto, extrajudicialmente ou, de forma mais ampla, na educação em direitos.

legislações relativas aos juizados especiais, defesa do consumidor, justiça restaurativa, projetos de mediação etc. (CAPPELLETTI, 1988, p. 75-156).

Tais ponderações, portanto, revelam a necessidade de reconstrução do conceito de *acesso à justiça,* o que vem definido por Cappelletti (1988, pp. 67-68) como *um novo enfoque*. Seria ele:

> Essa "terceira onda" de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos "o enfoque do acesso à Justiça" por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas da reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.

O trajeto sumariamente destacado permite uma breve compreensão das dinâmicas ligadas ao acesso à justiça, nas quais se pretende, no tópico seguinte, inserir de forma mais explícita a Defensoria Pública, cerne do estudo no presente capítulo.

3.2. A Defensoria Pública e seu papel social e político

Contemporaneamente, a Defensoria Pública é considerada instituição de Estado destinada a prestar atendimento jurídico integral às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica ou social. Em termos constitucionais, é prevista desde 1988, ainda que contornos um pouco diversos, como será adiante explicitado. Ainda no aspecto constitucional, hoje é tida como instituição permanente, essencial à justiça e à função jurisdicional do Estado, apresentando-se como *expressão e instrumento do regime democrático,* conforme teor do artigo 134*, caput,* da Carta da República:

> A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (...)

Frisa-se, nesse ponto, que até junho de 2014, antes da Emenda Constitucional n. 80, o dispositivo indicado limitava-se a referir que a Defensoria era "instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados".

Portanto, em termos comparativos e meramente dogmáticos, o que se percebe é a inclusão da expressão *permanente*, do reconhecimento da Instituição como *expressão e instrumento do regime democrático,* a incumbência, no nível constitucional[34], da *promoção dos direitos humanos,* a atribuição de ênfase a atuação extrajudicial, bem como o reconhecimento da legitimidade para atuação coletiva em paralelo à individual. Ademais, a Defensoria passou a ser inserida em uma seção à parte da Advocacia, rompendo qualquer liame que com ela poderia manter.

Observa-se que as modificações se dão no sentido de fortalecimento institucional, seja pelo reconhecimento da perenidade, seja pela identificação da relevância para o regime democrático ou pela diferenciação explícita com a Advocacia. Porém, não menos importante é a percepção de que, para além do robustecimento jurídico, pretendeu-se com a Emenda Constitucional a reformatação da Instituição, valorizando-se, como indicado, a atuação extrajudicial, o destaque para a temática dos direitos humanos, além da expressa atribuição de legitimação para a tutela coletiva. Ou seja, almejou-se que a Instituição se *desburocratize* e foque em um atendimento que não se limite mais a meramente reproduzir o atendimento prestado por Advogados que possuem, como boa parte dos juristas, uma formação voltada ao litígio judicial.

Desse modo, traçando-se um breve paralelo, ressalta-se que a formatação constitucional originária da Defensoria Pública se amoldava aos esforços identificados por Cappelletti (1988) como caracterizadores da primeira onda renovatória de acesso à justiça. Por sua vez, o novo paradigma aponta para abranger o que o jurista italiano identificou como discriminado como a segunda e a terceira ondas. Isso porque se abandonou um referencial individualista e judicializante para se assumir uma feição voltada à coletividade e, na medida do possível, desvinculada do meio puramente judicial.

De forma mais minuciosa, cabe recordar que Cappelletti (1988) afirma que a primeira onda se diferenciava pelo esforço de assegurar ao desprovido de recursos – ao pobre – o acesso ao Judiciário. Era, como observado, o que a antiga redação do artigo 134 da Constituição Federal prestigiava – a defesa *em todos os graus dos necessitados*. Perceba-se que a referência a graus remete, em nossa cultura jurídica, ao menos em uma leitura preliminar e estrita, a noção recursal e, logo, judicial. Igualmente, a referência a necessitados alude, pelo contexto social e jurídico próprio da primeira onda de acesso à justiça, ainda que ausente a limitação material, à necessidade econômica.

[34] Eis que já atribuída legalmente no artigo 1º da Lei Complementar n. 80 de 1994, com redação imposta pela Lei Complementar n. 132 de 2009.

Não obstante, reconhece-se que, no plano legislativo, especialmente desde a Lei Complementar 132 de 2009, já se desenhava, ainda que no âmbito infraconstitucional, a construção jurídica de um atendimento mais abrangente como consolidado na Emenda n. 80 de 2014. Assim, o que se quer deixar claro é que não houve um repentino salto de atribuições e formatação entre 1988 e 2014, mas sim um gradual e lento avanço que, após mais de duas décadas, consolidou-se em um regramento constitucional como hoje vigente.

Retomando a argumentação, relembra-se que a segunda onda se caracterizava fundamentalmente pela preocupação com a efetivação dos direitos difusos. Anota-se, nesse ponto, que a legitimidade da Defensoria Pública para a tutela coletiva já vinha reconhecida como atribuição pela Lei Complementar n. 132 de 2009[35], contudo, certamente, reforça-se o vigor para o desempenho da função institucional a partir da inclusão na Constituição Federal.

Por último, identifica-se com a terceira onda o esforço na pacificação social que vai além do escopo judicializante, seja individual, seja coletivo. Nesse ponto, é que merece destaque a referência à passagem da regra constitucional que valoriza a solução extrajudicial de conflitos e a promoção dos direitos humanos.

Portanto, esse perfil brevemente delineado, permite a compreensão de que a Defensoria Pública hoje se consolida em um modelo de atendimento jurídico moderno e que extrapola os arquétipos até então existentes, apresentando-se como uma alternativa interessante para o que poder-se-ia denominar de *crise* do acesso à justiça. Boaventura de Sousa Santos, a propósito, observa que:

> No Brasil está-se a realizar aquilo que eu propus em Portugal, mas que não foi possível concretizar devido, sobretudo, à oposição da Ordem dos Advogados: a criação de uma defensoria pública. A experiência comparada mostra-nos que, quando a assistência judiciária é entregue à Ordem dos Advogados, não funciona com eficácia. A razão é simples: a Ordem dos Advogados quer proteger o seu mercado, ou seja, reservar para a advocacia bem remunerada o desempenho profissional de qualidade. A lógica de mercado não lhe permite deslocar bons advogados para fazer assistência judiciária. Seria um contrassenso. Tem, por isso, que haver um outro sistema. Mas, em Portugal, quando propus a criação do defensor público, que não é um funcionário do Estado, houve logo a reação de que se tratava de mais uma burocracia do Estado. O que eu propunha era a criação de um instituto público, uma figura diferente da de um serviço do Estado. (2007, p. 32)

Ainda que se reconheça e se enfatize que a alteração constitucional só produzirá os efeitos almejados se houver, ainda que gradualmente, uma incorporação subjetiva e social dos valores trabalhados, é certo que diversas categorias precisam ser repensadas a partir do novo

[35] Conquanto existente previsão legal, havia diversos questionamentos quanto à constitucionalidade do regramento, havendo inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob n. 3943 no Supremo Tribunal Federal, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

modelo trazido. Por isso, nos próximos tópicos será abordada a questão atinente à delimitação do *destinatário* do serviço prestado pela Instituição, bem como serão trabalhadas algumas de suas funções que se reputa condizentes e fundamentais do novo perfil traçado.

3.3 (Re)conhecendo o assistido

O *assistido* da Defensoria Pública, historicamente, era a pessoa pobre, de parcas condições econômicas. A delimitação exata sempre foi variável, no plano nacional, conforme as peculiaridades regionais.

De uma forma geral, pode-se afirmar que o parâmetro estabelecido gravitava em torno da percepção de renda familiar de três (3) salários mínimos, admitidos alguns descontos ligados à subsistência, como apontado nos diagnósticos realizados pelo Ministério da Justiça (2004, 2006 e 2009) e pelo Mapa da Defensoria Pública (2013) concebido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Segundo o IPEA – mesmo após o *boom* econômico da última década – 83% da população brasileira seria considerada pobre, tendo por referencial a percepção de até três salários mínimos por grupo familiar, consoante dados do Censo (2010). Ou seja, ao contrário do que muitas vezes se imagina, os assistidos da Defensoria Pública, ligados a apenas esse critério, em termos potenciais, são a grande maioria da população brasileira.

Contudo, a partir das modificações consolidadas pela legislação posterior a 2009, como já indicado, avançou-se para funções que, não necessariamente, envolviam aspectos econômicos, como será trabalhado com maior vagar a seguir, passando-se a utilizar a noção de *vulnerabilidade* e de *cidadão vulnerável*. Trata-se, certamente, de conceitos que envolvem maior maleabilidade e mesmo subjetividade em sua delimitação.

Esclarece-se que, até mesmo por se tratar de alterações recentes, não há, a esse respeito, ainda, uma doutrina jurídica consolidada e própria que permita delimitar com clareza quais seriam os parâmetros exatos de vulnerabilidade. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, ainda vige Ordem de Serviço n. 11 do ano de 1997 que limita o atendimento aos aspectos econômicos[36], não obstante o próprio sítio institucional, na guia "Quem pode ser atendido" enfatize o conceito de *vulnerabilidade organizacional*, a par da econômica.

[36] Todavia, é evidente que a ausência de regramento intestino em nada afeta a aplicação dos ditames legais e constitucionais posteriores. O que se pretende enfatizar, apenas, é a ausência de referencias normativos que atribuam maior densidade à definição.

De outro lado, no artigo 4º, inciso XI, da Lei Complementar n. 80/94, há referência ao atendimento de grupos vulneráveis, como idosos, crianças, consumidores, mulheres vítimas de violência doméstica, entretanto, não se procede a uma conceituação explícita do que consistiria a vulnerabilidade, nem há, a nosso sentir, um rol exaustivo de grupos.

Dessa forma, necessita-se recorrer, para densificar um pouco a compreensão de critérios de vulnerabilidade, a instrumentos externos. Nesse ponto, tem se utilizado como referência as denominadas *Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*, que consistem em um documento concebido em março de 2008, na capital brasileira, com participação da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos, Associação Interamericana de Defensores Públicos, dentre outras entidades, com a finalidade de estabelecer critérios mais sólidos para a questão. Assim restou consolidado que:

> (3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.
> (4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.
> A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico.

Portanto, a compreensão envolveria critérios sociais e culturais, ligados a questões de saúde, sexualidade, afetividade, origem étnica etc. Daí decorre o que, no sítio da Defensoria Pública gaúcha, identifica-se como *vulnerabilidade organizacional* que se constituiria, portanto, em uma definição que remete a grupos marginalizados socialmente, como os gays, os condenados criminalmente, os indígenas, os idosos etc.

Não obstante, como já trabalhado alhures (COSTA, GODOY, 2014), considera-se mais adequada a noção de vulnerabilidade *circunstancial*. Isso porque reputa-se que a vinculação pura e simples a determinado grupo cria uma relação estática que não se justifica.

A ilustrar o que se afirma, pode-se pensar na hipótese de um cidadão homossexual residente em uma cidade pequena e interiorana que necessita de atendimento jurídico para formalizar uma união com seu parceiro. É certo que, além de pertencer a um grupo histórica e socialmente desprestigiado, a matéria do atendimento se vincula a essa mesma circunstância que o faz vulnerável, o que, em princípio e em linhas gerais justificaria o atendimento.

Hipótese diversa, contudo, seria se esse mesmo cidadão, em outra oportunidade, pretendesse atendimento para revisar o financiamento de seu veículo. Aí, tratar-se-ia de uma

questão de fundo econômico que, em princípio, se sujeitaria aos critérios financeiros ordinários de prestação do serviço, exceto se o puro e simples pertencimento ao grupo o impedisse de exercitar o direito, como na hipótese em que, por exemplo, todos os advogados da cidade se recusassem a atendê-lo por ser homossexual.

Portanto, o que se defende aqui é a construção do conceito de vulnerabilidade circunstancial que se configura – quanto à vulnerabilidade – pelos parâmetros das *Regras de Brasília*, que, entretanto, devem ser cotejadas com as peculiaridades do caso concreto, em uma espécie de *pertinência temática* entre a vulnerabilidade verificada e o atendimento pretendido.

Outra análise interessante é relacionada à solução extrajudicial de conflitos e à educação em direitos, no que diz respeito à delimitação do universo de assistidos. Novamente recorrendo a exemplos, pode-se pensar na situação em que uma mulher pobre procura a Defensoria para cobrar alimentos para seu filho. Entre o eventual agendamento e o atendimento, ela *comunica* ao pai da criança que irá à Defensoria, e ele se dispõe a acompanhá-la para *resolver* a questão. Chegam os dois, juntos, para o atendimento. Dialogando, alcançam um ponto de convergência. Porém, somadas as rendas, constata-se que ultrapassam em pequena medida o parâmetro de hipossuficiência econômica.

E então: deve o defensor público se apegar ao teto econômico de atendimento ou deve – como manda a legislação de regência – *priorizar* a solução extrajudicial de conflitos? Deve redigir o acordo ou dizer que, infelizmente, terá que ajuizar uma ação apenas em prol da criança, representada pela mãe? Ou deve correr o risco de romper com o acordo ao orientar ambos a procurarem um advogado, que deverá ser custeado apenas pelo pai da criança? Como impor ao pai da criança que faça isso?

De modo semelhante, pode-se pensar na tutela coletiva. Cogita-se uma atuação – judicial ou extrajudicial – pela qual se pretenda a implementação de serviço de esgotamento em um bairro pobre. No entanto, para que a rede alcance o espaço em questão, terá de atravessar um setor da cidade ocupado pela *classe média*, beneficiando-a, ainda que indiretamente. Deveria, então, o defensor se abster de atuar no caso já que assim fazendo terminaria por tutelar o interesse de pessoas que não são hipossuficientes em termos econômicos?

No mesmo caminho, quanto à educação em direitos, pense-se na confecção e distribuição de cartilhas que orientem sobre a solução de conflitos familiares. Deverá o defensor exigir de todo aquele a quem for entregá-las o contracheque, a fim de aferir sua renda?

Posto isso, cabe firmar o entendimento de que a população assistida não é delimitável *a priori*. Tampouco a condição de assistido – em determinado caso – assegura-lhe atendimento em outros episódios e circunstâncias. Assim, a assistida vítima de violência doméstica não necessariamente será atendida para outro pleito. O cidadão de classe média beneficiado pela obra de saneamento não necessariamente será atendido em outro contexto. O sujeito (genitor alimentante) que tenha sido atendido para a entabulação de um acordo de alimentos ou divórcio não necessariamente será juridicamente representado pela Instituição em eventual ação revisional da obrigação alimentar antes avençada. Enfim, o conceito de assistido passa a ser dinâmico.

Cabe ponderar que não há que se falar em *escolha arbitrária* de assistidos. Traçando um paralelo, não há sérios questionamentos sobre a possibilidade de o agente do Ministério Público avaliar se determinado dano ostenta natureza individual ou coletiva, a fim de decidir sobre sua atuação ou não no caso. Entende-se que tal *decisão* está dentro do espectro de atuação normal de um agente político como o agente do Ministério Púbico. Do mesmo modo, o defensor público, por força de norma constitucional, exerce atribuição de cunho político, sendo natural que, de modo regrado e justificado, analisada a hipótese, decida por sua atuação ou a recuse, estando sua postura sempre sujeita à fiscalização por parte dos órgãos correicionais.

Em termos sociológicos, traçando um paralelo com o estudo realizado quanto à cidadania brasileira, a categoria de *subcidadão* trabalhada por Jessé de Souza (2012a) bastante se aproxima da noção de cidadão vulnerável, embora não haja, naturalmente, plena correspondência. É curioso perceber que o grupo delimitado como *batalhadores* por Souza (2012b) se constituam hoje talvez como o público prioritário[37] da Defensoria por serem justamente aquelas pessoas que tiveram alguma ascensão econômica – mas não a ponto de se tornarem *ricos* – que ingressaram no mundo da formalidade – contratos, financiamentos etc. – sem que detivessem, muitas vezes, o repertório simbólico para compreensão dos *novos* fenômenos e que hoje, dado ao maior acesso a informação e a litigiosidade própria da sociedade de consumo, sabem da existência da Instituição e buscam os meios de acessá-la. Talvez, para esse público, a função mais importante que a Defensoria possa desempenhar é justamente a educação em direitos que tem aptidão para evitar que conflitos se renovem, permitindo um ingresso mais consciente no mundo *formal* regido pelo Direito.

[37] Tal afirmação se faz a partir da observação cotidiana do senso comum, sem estudo empírico a ampará-la.

Inclusive, no que diz respeito a esses indivíduos *inseridos* na cidadania exclusivamente a partir da elevação do poder aquisitivo dissociada da ampliação do capital simbólico, cumpre pontuar que é fundamental trazê-los à percepção – conscientização – de que as relações de cidadania não se pautam pelos mesmos valores, nem se expressam do mesmo modo, que as de consumo. Isso porque é comum a assunção do referencial de que "porque pago impostos o atendimento terá de ser do modo que eu desejar".

Tal percepção – instalada sobre uma lógica de que "se paguei, tenho o que quero, quando quero" –, ainda que adequada a determinados serviços privados, notadamente do ramo do entretenimento, não se aplica, por óbvio, às relações de cidadania nas quais se insere o exercício de direitos por intermédio da Defensoria Pública. Por isso, fundamental a conscientização do cidadão não só a respeito do caráter público dos serviços prestados pela Instituição, como também da necessidade de que se responsabilize pelo litígio ou reivindicação que venha a expor, os quais, em última análise, lhe pertencem.

De outro giro, é oportuno também trabalhar, tanto no *batalhador*, quanto no ainda integrante da *ralé*, a necessidade da responsabilização pelo conflito. Isso porque a Defensoria ainda é muito ligada a seu papel histórico de órgão de assistência – muitas vezes mais social do que jurídica – o que invariavelmente implica em uma postura de *transferência* do problema para o Defensor, em uma lógica assistencialista que sempre pautou a política social brasileira.

Justamente por essa razão é que se vê um esforço *linguístico*, de parte dos integrantes da Instituição em abandonar o uso do vocábulo *assistido,* passando a invocar a expressão *usuário.* Todavia, pensa-se que na gênese, assistido remeteria àquele que recebe *assistência*, sendo a conotação *pejorativa* algo meramente cultural e que deve ser superado internamente. Por sua vez, compreende-se que a figura do *usuário* remete a uma lógica de consumo e de descartabilidade, que se reputa inadequado para a natureza do serviço público prestado.

Portanto, o que se conclui, em síntese, é que a definição de quem seriam contemporaneamente os assistidos da Defensoria Pública se sujeita a referenciais dinâmicos que se amoldam ao novo perfil constitucional traçado.

3.4 Defensoria Pública e suas funções: *um novo enfoque de acesso à justiça*

Realizadas considerações sobre o arcabouço legislativo que sustenta e fundamenta a Defensoria Pública, analisadas as dinâmicas atuais relativas a seu público assistido, será

enfocado nos próximos tópicos as funções institucionais que, na nova formatação trazida pelos avanços legais a partir de 2009, dão forma e corpo para a atuação da Instituição.

Inicialmente, recorda-se que, nos moldes imaginados pelo constituinte originário, a Defensoria teria papel semelhante ao do advogado, atuando, entretanto, em prol daqueles que não detinham condições econômicas de custear seus serviços. Estava, contudo, inserido na mesma lógica da advocacia.

Atualmente, todavia, supera-se a lógica presente na primeira onda renovatória do acesso à justiça e desemboca-se na terceira onda. Logo, mais do que simplesmente assegurar acesso ao Poder Judiciário aos pobres, trabalha-se com outros referenciais que serão agora enfocados.

No plano legal, o prevê o artigo 4º da Lei Complementar n. 80 de 1994, com redação trazida pela Lei Complementar n. 132 de 2009, uma diversa gama de atribuições a ser desempenhada pela Defensoria que vai desde a tradicional orientação jurídica individual a atuação coletiva, passando pela solução *prioritária* das demandas de forma extrajudicial, pela educação em direitos, a promoção dos direitos humanos e a ampla defesa dos direitos fundamentais.

Nesse ponto, enfatiza-se que já se defendeu em outra oportunidade (COSTA, GODOY, 2014), sendo que mantem-se a mesma convicção, de que os pilares da atuação da Defensoria Pública atualmente se estabelecem na educação em direitos e na solução extrajudicial de conflitos. Supera-se, portanto, o modelo individualista, patrimonialista e litigioso, próprio do sistema de justiça pátrio e ainda vigorante – inclusive na própria Defensoria.

O argumento se constrói a partir da observação prática, em que se percebe a insuficiência do modelo tradicional ainda vigente, bem como se extrai da própria legislação de regência na medida em que em uma interpretação tópica do artigo 4º da Lei Orgânica da Defensoria Pública se verifica que, dentre mais de vinte incisos que impõem funções à Instituição, a solução extrajudicial – de forma prioritária – se encontra no segundo posto, enquanto a *difusão e conscientização em direitos* no terceiro posto, sendo antecedidos apenas pela referência à orientação jurídica e defesa dos necessitados.

Perceba-se, desse modo, que o regramento legal estipula em uma sequência bastante lógica e, em nossa avaliação, pertinente, a obrigação de orientar, defender, atuar extrajudicialmente e conscientizar. Veja-se, portanto, que a lógica de ataque judicial é relegada ao sétimo inciso, onde há referência à proposição de ação civil pública.

Fundamental frisar que não se está a defender uma análise dogmática e silogística da atuação institucional que esbarraria, inclusive, nos pressupostos extrajurídicos até então trabalhados. Contudo, precisamente, o argumento consiste em que, para além de uma necessidade e pertinência observada pragmaticamente[38], o próprio sistema jurídico já incorporou, até mesmo no plano constitucional, a necessidade de fundação de um novo modelo.

Por isso, trabalha-se, a seguir, a temática da educação em direitos e da atuação extrajudicial de conflitos com maior vagar, reforçando a breve argumentação aqui introduzida e delineando enfoques pertinentes a essas novas atribuições.

3.4.1 A educação em direitos como referencial constante de atuação

A educação em direitos, especialmente no âmbito da Defensoria Pública, tal qual a legislação que a impôs, é bastante recente e carece de melhores reflexões e estudos. Desde logo, adianta-se que, justamente pela ausência de adequada análise, invariavelmente se recorre a um discurso meramente retórico e que sempre impõe condicionantes que, na prática, invariavelmente não se fazem presentes, o que adia *sine die* a implementação do projeto constitucional. Ademais, verifica-se um apego cultural a formas tradicionais de ensino – que já tem efetividade questionável nas próprias escolas – e que normalmente tende a ser reproduzido – sujeitando-se ao mesmo *sucesso* – no plano jurídico.

Paralelamente, entretanto, a educação em direitos se mostra como alternativa fundamental para a ampliação do acesso à justiça, uma vez que por meio dela se pode alcançar uma redução da litigiosidade social – causa, dentre outras, do abarrotamento da via judicial – bem como permite uma inserção consciente do cidadão na linguagem do poder manifestada pelo Direito. Tal ponto é fundamental na medida em que os assistidos constroem suas crenças nas possibilidades de solução jurídica de seus dilemas e litígios não de forma consciente, mas sim a partir de *estórias* e *conhecimentos* que mais parecem *crendices.*

Por isso é que se compreende que com a educação em direitos se reforça o papel *desalienador* de que se trata no capítulo atinente à cidadania, tornando o cidadão juridicizado em verdadeiro integrante da comunidade política a partir do ganho de lucidez com que pode se inserir nas relações formais de poder. Assim, a Defensoria tem aptidão para exercer um papel de *mediação* na inserção do cidadão na linguagem jurídica, deixando de ser objeto do

[38] Uma dificuldade recorrente na formulação de trabalhos acadêmicos sobre a Defensoria Pública consiste justamente na parca existência de estudos prévios, especialmente empíricos, que fundamentem cientificamente conclusões que para quem milita cotidianamente parecem um tanto quanto óbvias.

processo – judicial ou extrajudicial – de solução de conflitos ou mesmo de prevenção de litígios para assumirem o posto de sujeito ou de protagonista.

Nesse sentido, desde já se identifica a necessidade de se proceder a uma reflexão crítica sobre a própria noção de *educação* vigente no Brasil.

O primeiro impulso ao se pensar nos modos de formatação de qualquer projeto de educação segue o roteiro da *reprodução e transferência de* conhecimento[39]. Afinal, é o que se experimenta desde as primeiras séries do ensino fundamental até, muitas vezes, os programas de pós-graduação. Poder-se-ia imaginar, portanto, que o cumprimento da missão institucional de promover uma efetiva educação em direitos se resumiria à mera *transferência* do conhecimento que tem o Defensor Público sobre a *lei* para o cidadão em situação de vulnerabilidade.

Caso assim se concebesse a educação em direitos – segundo uma concepção bancária e mecanicista –, observa-se que, de elevada missão institucional, o projeto se esvaziaria em mera tarefa de *repasse de informações*. Ilustrativamente, bastaria ao defensor informar a seu(s) assistido(s) que o contato insistente do setor de telemarketing de empresas de telefonia enseja dano moral a ser perseguido; do mesmo modo, as horas ociosas na fila do banco; ao agente bastaria informar que, se há a negativa de fornecimento de tratamento de saúde essencial à vida do sujeito, há possibilidade de postular judicialmente sua realização.

Curioso perceber que, sob a perspectiva analisada, haveria uma preferência em transmitir essas orientações a grupos de pessoas, em palestras ou entrevistas, devido à crença de que o alcance dos objetivos visados dependeria do acesso aos ouvintes em um ambiente coletivo. Talvez também isso se deva às nossas afetações inconscientes que vinculam educação a salas de aula.

Em simples termos, caso não se adote uma postura crítica e reflexiva a respeito das próprias mistificações que permeiam o imaginário da Instituição e de seus agentes no que tange aos processos de comunicação, ensino e educação, o objetivo de promover a *educação em direitos* se resumirá à simples transmissão de informações e conhecimento do defensor público (que *tudo sabe*) ao assistido (que *nada sabe*), preferencialmente em ambientes coletivos. Os diálogos e as interações comunicativas cederão espaço aos monólogos, nos quais o detentor do conhecimento generosamente o entrega ao receptor passivo.

---

[39] Vale-se aqui do ensinamento de Paulo Freire para pontuar que tal lógica reflete uma concepção bancária da educação, que, sob essa ótica "(...) passa a ser 'o ato de depositar', no qual os alunos são só depósitos e o professor aquele que deposita. Em lugar de comunicar, o professor dá comunicados que os alunos recebem pacientemente, aprendem e repetem. É a concepção 'acumulativa' da educação (concepção bancária). Na concepção bancária da educação, o conhecimento é um dom concedido por aqueles que se consideram como seus possuidores àqueles que eles consideram que nada sabem. (…)." (1980, p. 79)

Tais ponderações bem introduzem as análises que a partir de agora serão feitas a respeito de três dimensões essenciais (*subjetiva*, *material* e *temporal*) para o desenvolvimento do projeto de educação em direitos pela Defensoria Pública.

Relativamente à *dimensão subjetiva*, destacam-se o defensor e os cidadãos como sujeitos em interação comunicacional. No que concerne ao conteúdo (*dimensão material*), identifica-se o objetivo institucional de possibilitar ao cidadão que se comunique através do Direito, aqui considerado como *linguagem do poder*, compreendendo-o para apropriar-se de seu instrumental e assim transformar a realidade em que existe e interage com outros cidadãos livres e iguais. Por fim, quanto aos momentos de realização da educação em direitos (*dimensão temporal*), procura-se demonstrar que há de permear toda a atuação institucional, da mais simples atividade quotidiana (atendimentos ordinários, acompanhamento processual etc.) às mais expressivas manifestações públicas (palestras, audiências públicas, comunicação institucional etc.).

Analisando-se a *dimensão subjetiva* do projeto de educação em direitos, cabe destacar a necessidade de se dar atenção à relação que se estabelece entre o defensor público e seus assistidos. Não raro, percebe-se que o defensor público tende a se portar em relação ao cidadão como o professor de ontem, ou seja, como o detentor de todo o conhecimento que generosamente depositará no aluno; no outro polo, o cidadão – o aluno de ontem – que passivamente receberá todo conhecimento que o defensor tem para lhe oferecer. Observa-se que tal relação é mera reprise do paradigma tradicional de ensino, motivo pelo qual reproduz também seu principal resultado, qual seja, o absoluto desinteresse do educando, reduzido a mero ouvinte recebedor de informações. Paulo Freire, a pretexto do diálogo necessário à educação, enfatiza:

> Se, na verdade, o sonho que nos anima é democrático e solidário, não falando aos outros, de cima para baixo, sobretudo, como se fôssemos os portadores da verdade a ser transmitida aos demais, que aprendemos a *escutar*, mas é *escutando* que aprendemos a *falar com eles*. Somente quem escuta paciente e criticamente o outro, fala *com ele*, mesmo que, em certas condições, precise falar *a ele*. O que jamais faz quem aprende a escutar para poder falar com é falar *impositivamente*. Até quando, necessariamente, fala contra posições ou concepções do outro, fala *com ele* como sujeito da escuta de sua fala crítica e não como objeto de seu discurso. O educador que escuta aprende a difícil lição de transformar o seu discurso, às vezes necessário, ao aluno, em uma fala *com ele*. (2013, p. 111)

Enfim, até mesmo em razão do fato de o defensor e o cidadão assistido vivenciarem realidades sociais, em regra, muito diferentes, mostra-se fundamental que haja uma

interlocução capaz de estabelecer um diálogo – e não um monólogo –, em superação à dinâmica de transmissão de conhecimento que se impõe como obstáculo à comunicação.

No que tange ao conteúdo do discurso (*dimensão material*), três pontos hão de ser destacados.

O primeiro relaciona-se à tradição pós-moderna, com contornos característicos desta quadra "concurseira" no âmbito jurídico, marcada pela exigência de uma reprodução indistinta e acrítica da maior quantidade de informações no menor tempo possível, pouco importando, muitas vezes, a pertinência do que se fala em relação aos interesses do interlocutor – nesse caso, mero receptor. Ilustrativamente, pode-se imaginar a hipótese de um defensor público que, durante uma palestra, passe horas transmitindo *dicas consumeristas* a um público composto por mães de crianças sem pais registrais, que estão mais preocupadas com a solução dessa questão do que com as possibilidades de reembolso das tarifas de contratos que ela não fez.

O segundo ponto relaciona-se à desconsideração da vivência fática como origem do Direito. A exemplo do que se tratou no capítulo atinente à cidadania, muitas vezes, a luta social, o agir para além das lindes do Direito, é elemento de transformação do Direito posto, em dinâmica que Holston (2013) afirma estar na base do que define como *cidadania insurgente*. Assim, eventuais questionamentos sobre situações fáticas, aparentemente não albergadas pelo Direito posto, mas com relevância social evidente, devem receber análise ponderada e crítica por parte do defensor público, sob pena de se desestimular a continuidade de iniciativas que atribuem vida à cidadania, em uma dimensão puramente política, para muito além da perspectiva meramente jurídica.

A terceira questão concerne à necessidade de se trabalhar no sentido da emancipação cidadã do sujeito assistido, conscientizando-o quanto aos meios que o Direito põe à sua disposição para solucionar seu conflito, no que se incentiva uma postura autônoma e engajada no que diz dessa busca por melhores alternativas. Tem-se, aí, um processo comunicativo, bem diverso dos verdadeiros anúncios promovidos por alguns escritórios de advocacia – em jornais, revistas, emissoras de rádio e até mesmo panfletos –, pelos quais se apresentam possibilidades (*oportunidades?*) judiciais de solução de conflitos geralmente previdenciários ou trabalhistas, ao arrepio do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Refletindo sobre esse tipo de iniciativa, nota-se que, na melhor das hipóteses, tem algum valor informativo, mas não educacional. No que aqui se entende por verdadeiro processo de ensino e aprendizagem, "os educandos vão se transformando em reais sujeitos da construção e da reconstrução do saber ensinado, ao lado do educador, igualmente sujeito do

processo" (FREIRE, 2013, p. 28). Ou seja, ao ouvir a notícia de rádio ou ao ler a chamada no jornal, o cidadão se informa sobre o direito que pode ter, mas não é *educado* para a cidadania, na medida em que não é parte do processo, não é sujeito do discurso.

Por todo o exposto, devem ser valorizados e estimulados os mínimos esforços cotidianos de conscientização cidadã, seja durante palestras ou audiências públicas, seja no curso dos rotineiros atendimentos individuais. Estes são momentos excelentes para a educação em direitos, na medida em que as questões abordadas são de imediato interesse do indivíduo assistido, o que se destaca como fator relevante à pronta assimilação do que lhe é explicado e solicitado no sentido de se obter a melhor solução para sua causa. Refere-se, enfim, à *dimensão temporal* da educação em direitos, que, como visto, abrange todos os momentos da atuação institucional.

3.4.2 Defensoria Pública e solução extrajudicial de conflitos[40]: para além de uma questão de gestão de processos

As duas primeiras ondas de ampliação do acesso à justiça tiveram foco no Judiciário: tanto o alargamento da possibilidade de inclusão do pobre pelas vias institucionalização de solução de conflitos ou reivindicação de direitos, quanto a preocupação com a implementação dos direitos difusos. Porém, a última onda reformista é centrada na criação de mecanismos outros para além do Judiciário que viabilizem de forma mais célere, igualitária e efetiva a realização dos direitos prometidos pelo ordenamento jurídico, bem como resolvam de maneira mais adequada os conflitos próprios da quadra vivida, típicos de uma sociedade de consumo.

Justamente daí é que decorre a relevância de a Defensoria Pública, como observado, como instituição que congrega esforços das três ondas renovatórias, em se amoldar a uma nova forma de propiciar o acesso à justiça.

Imperioso perceber, entretanto, que a solução extrajudicial de conflitos encontra diversas resistências em nosso imaginário jurídico e popular: os próprios defensores e demais juristas são formados em uma cultura judicializante e litigiosa, o que dificulta a criação de meios inovadores e adequados no âmbito extrajudicial; o pretenso cidadão brasileiro, no mais das vezes, *não quer saber de acordo*, desejando que a solução de sua demanda se dê via

[40] Utiliza-se a expressão *solução extrajudicial de conflitos* por ser a mais comumente empregada pela doutrina e, também, por ser a indicada no texto legal de referência. Porém, atribui-se a ela significado mais abrangente: ao indicá-la, está-se a referir a qualquer dinâmica *autocompositiva*, prioritariamente extrajudicial, mas que também pode ser desenvolvida no curso de um processo judicial. Ou seja, toda e qualquer iniciativa que evite que a jurisdição *substitua* a vontade das partes, por meio da sentença, deve ser prestigiada e pode ser entendida, no contexto, como *solução extrajudicial de conflitos*, ainda que se prefira *solução autocompositiva de conflitos*.

sentença meritória; o ritmo vivenciado na sociedade de consumo, além de ampliar a conflituosidade, obstacula a reflexão, agravando o quadro enfrentado (COSTA, 2009); a recente ampliação, ainda que tortuosa, do acesso à justiça, provocou uma tendência de tentativa de *terceirização* dos problemas, transferindo-o para o Estado-Juiz[41]; a imaturidade e alienação social, em termos de cidadania política, também mina o processo em questão.

Enfim, pode-se dizer que há uma diversidade de fatores que contribuem contrariamente ao desenvolvimento, no âmbito aqui tratado[42] – vinculado ao atendimento da população vulnerável – para o desenvolvimento de meios não judicializantes de solução de controvérsias.

De outro lado, enxerga-se na solução extrajudicial de conflitos não só uma via de desafogo do Judiciário, mas especialmente um instrumento fundamental de ampliação da cidadania, uma vez que insere o sujeito vulnerável nos meios institucionalizados de resolução de conflitos – assegura acesso à justiça –, valorizando-se no processo decisório, entretanto, sua opinião, valores, aptidões e experiência. Ou seja, tende a inserir, se desenvolvida conjuntamente com as técnicas de educação em direitos, o cidadão de forma *consciente* – ou, ao menos, *mais* consciente – no, para ele, *obscuro* enredo jurídico.

Nesse sentido, cumpre frisar que tem sido observado no cotidiano[43], como já brevemente referido, um maior engajamento do cidadão nos processos autocompositivos em relação ao meio judicial. Isso porque o Judiciário, além de toda simbologia envolvida e incompreendida quase absolutamente pelo litigante, remete a uma lógica competitiva – há

---

[41] Como já se tratou em outra oportunidade (COSTA; GODOY, 2014), o que se identifica como tentativa de *terceirização* de problemas, consiste na atitude recorrentemente observada de *desresponsabilização* que muitas vezes anima os cidadãos brasileiros. Afirma-se isso, pois, em certos termos, mostra-se *conveniente,* por exemplo, o ajuizamento de uma ação de guarda ao invés da resolução autocompositiva, na medida em que atribuindo-se a decisão ao magistrado, o sujeito, em boa medida, se torna *terceiro* do processo decisório, de modo que todas as consequências, notadamente negativas, da resolução podem, no âmbito psicológico, serem atribuídas ao juiz, ao defensor, ao promotor etc. Enfim, se os cidadãos de forma livre e responsável decidem o problema posto, ainda que com orientação do defensor público, por exemplo, tendem, em uma avaliação cotidiana, a se engajarem no processo – agora social e não apenas jurídico – de resolução da controvérsia. Tais posturas podem ser relacionadas com a questão do desenvolvimento da cidadania, em âmbito político, pois muito ligada à noção de autonomia do sujeito e, logo, de consciência.

[42] Faz-se essa ressalva, pois no meio empresarial – de grandes conglomerados – instrumentos como a arbitragem nos parecem mais consolidados. Todavia, não é esse o foco da análise.

[43] Aqui se refere a um projeto de educação em direitos e soluções autocompositivas que promovemos no âmbito do direito de família no município de Caxias do Sul que, em cerca de 1 ano, promoveu mais de 500 acordos extrajudiciais e espontâneos. Percebemos – e aqui novamente carecemos, por ora, de dados científicos que ratifiquem a impressão – que a simples ausência de etapas processuais – como a citação ou intimações – é apta a arrefecer o litígio social subjacente ao jurídico. Além do mais, a ausência de *ganhadores* e *perdedores* é significativa para resultar que, no período, nenhuma das mais de cinco centenas de avenças fora executada judicialmente. Percebeu-se, ainda, em audiências judiciais de ratificação dos acordos que os assistidos demonstram, dada a menor tensão no momento de formalização do acerto, maior compreensão das cláusulas entabuladas. Como referido, portanto, trata-se de impressões que estão sujeitas a confirmação por estudo empírico adequado, porém, que anima em defender os caminhos aqui apontados.

ganhadores e perdedores – bem como incentiva, talvez inconscientemente, que se faça prova de *pureza* de caráter – que advém da crença de que o Juiz avaliará quem *está certo* ou quem *é bom*. Ademais, tal lógica ainda remete a futuras *revanches* dos perdedores que, ao *perderem o processo,* pretendem pela via recursal ou com novas ações, de frequência tendente ao infinito, *derrotar* o oponente em outra oportunidade.

Do mesmo modo, invariavelmente, pouco contribuem os sujeitos do sistema jurídico para acalmar os ânimos. Não raro é ver, no âmbito do direito de família, imputações descritas minuciosamente – embora sem valor jurídico – relativas a fidelidade do consorte. Igualmente, no que tange à moradia, bastante comum é se fazer constar nas peças processuais adjetivações como *invasores, desocupados* etc. Logo, a simples ausência de documentos, como a petição inicial, contestação ou mesmo decisões, em muito contribuem para o arrefecer dos impulsos.

Vê-se, portanto, que o sistema de justiça, ao invés de promover a pacificação, ainda que indesejadamente, não obstante solucione o conflito jurídico, acaba por ampliar o conflito social que é de onde provém a lide processual.

De outro lado, o meio extrajudicial tem aptidão, ante o incremento da participação no processo decisório, para promover maior responsabilização e engajamento do cidadão, pressupondo concessões recíprocas e, logo, ausência de *derrotados,* contribuindo para a pacificação social.

Estabelecido tal cenário, portanto, é que se entende que, para além da determinação legal de priorização de solução de litígios pela via extrajudicial, deve a Defensoria Pública, inclusive por litigar, no mais das vezes, por elementos de subsistência – moradia, pensão alimentícia, medicamentos – não podendo, por isso, suportar o cidadão as delongas do processo judicial, investir nos instrumentos de cunho autocompositivos.

Contribui para essa conclusão, ainda, o fato destacado em outro trabalho (COSTA; GODOY, 2014), que o Direito, em sendo linguagem de poder, estabelece-se, no mais das vezes, a partir de valores e interesses próprios das classes dirigentes. Dessa forma, direitos próprios das classes oprimidas, muitas vezes, não são reconhecidos e quando o são, como a questão do direito à moradia, sempre *carecem* de alguma *complementação* legal ou de providência administrativa que nunca é implementada.

3.4.3. Defensoria Pública e subsidiariedade da atuação judicial

Consectário lógico da priorização da solução extrajudicial de conflitos, é a conversão em atividade subsidiária a judicialização. Vale dizer: a via judicial deve ser utilizada não mais

como recurso primeiro, mas sim quando inviável a implementação de instrumentos que viabilizem a autocomposição.

Nesse caminho, observa-se que, conforme Relatório Anual da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul relativa ao ano de 2014, houve a realização de 551.339 atendimentos no Estado, resultando em 88.066 novas ações judiciais, havendo apenas 2.983 acordos extrajudiciais. Logo, constata-se que, pragmaticamente, a determinação legal e a prioridade aqui defendida não têm sido implementadas em um patamar desejável, o que remonta às causas já trabalhadas.

De outro lado, afirmar que se trata de via subsidiária não reduz a importância do Poder Judiciário. Isso porque, naturalmente, restam situações de atuação judicial necessária, como os atos de defesa em processo já instaurado ou mesmo demandas como a usucapião ou pedidos de alvará.

Porém, mesmo no processo judicial, mostra-se relevante a adoção de posturas, pela Defensoria, que evitem ampliar o litígio. E isso parte da orientação ao assistido para estar aberto à consensualização em qualquer etapa do processo ao cuidado na formatação de petições de modo a não agredir a parte que litiga no outro polo processual, passando por uma postura respeitosa nos atos processuais como as audiências.

Grifa-se que tal responsabilidade é ainda maior que na Advocacia que, a par de ser função relevantíssima, não ostenta o carácter de *público*, daí decorrendo a necessidade, do ponto de vista dogmático, de observância dos princípios atinentes à Administração Pública, notadamente a eficiência.

Portanto, em síntese, o que se advoga é o questionamento de alguns pilares que sustentam a cultura do litígio, no meio social, bem como a postura litigante, no âmbito judicial.

3.5. A atuação da Defensoria Pública na garantia da moradia em condições adequadas

A atuação da Defensoria Pública no que tange à implementação do direito à moradia constitui-se em fato recente e integra o processo de evolução do reconhecimento dos direitos sociais, bem como da admissão da possibilidade de sua reivindicação pela via judicial e ainda não é, muitas vezes, adequadamente estudada e compreendida, seja no meio judicial, seja no acadêmico.

Entretanto, fato é que os cidadãos vulneráveis cotidianamente batem à porta da Instituição, buscando ver o direito assegurado, como observado, no plano constitucional há

exatos 15 anos. Por isso, fundamental realizar reflexões e análises sobre o processo social que é fonte das lides jurídicas.

Em uma primeira análise, ainda que se defenda a educação em direitos e o manejo da via extrajudicial como prioritária em todas as hipóteses que ela seja possível, em determinados casos, como o direito de família ou no direito ao consumidor, o caminho judicial tem, ainda que com maiores delongas e de forma mais tortuosa, condições de atender de forma minimamente razoável as pretensões que lhe são endereçadas.

O que se afirma, portanto, é que o Judiciário responde de forma, ao menos medianamente, adequada a um pedido de alimentos ou a um pedido de reembolso de tarifa indevidamente cobrada por um prestador de serviços. Porém, nas situações relativas à implementação da moradia, como analisado no tópico pertinente à moradia como direito, as soluções implementadas, ao menos aos olhos dos cidadãos vulneráveis, revelam-se absolutamente inadequadas na esmagadora maioria das vezes, como anotado, ilustrativamente, por Enzo Bello (2013) ou James Holston (2013).

Por essa razão, mais do que meramente conveniente, a fim de assegurar efetivo acesso à justiça, é indispensável que a Defensoria Pública explore alternativas de cunho político, jurídico e social para viabilizar os direitos reclamados por seus assistidos.

O primeiro passo é desmistificar o processo de ocupação do solo e desenvolvimento urbano, nos moldes trabalhados no segundo capítulo desta dissertação. Vale dizer: tem o defensor público que *desnaturalizar* o fato de as pessoas pobres não terem condições dignas de moradia; deve parar de encarar como mera *fatalidade* o fato de seus assistidos morarem longe, não usufruírem de condições mínimas de higiene e de habitabilidade. Deve, ao menos, questionar o porquê de determinados direitos sociais – como a saúde[44] – serem entendidos como direito subjetivo e reivindicável pela via judicial – e outros de mesmo dignidade e insertos no mesmo artigo constitucional – não serem, como já trabalhado em outra oportunidade (BELLO; GODOY, 2014).

Deve se atentar para o fato de que o direito à moradia não se confunde com o simples direito real à posse, muito menos com propriedade. Deve perceber que o *invasor*[45] não tem

[44] Naturalmente, não se está a criticar a possibilidade de implementação pela via judicial do direito à saúde. Todavia, por coerência, considera-se que, se a saúde pode ser reivindicada, a moradia também tem de ser. Às vezes, todavia, nos parece que o Judiciário é mais sensível a determinadas situações em que o Magistrado consegue *se colocar* na posição do requerente. Vale dizer: problema de saúde e necessidade de suporte estatal – sobretudo quando vemos dia a dia a falência do sistema de saúde complementar – todos podem ter: pobres, magistrados, promotores de justiça, defensores públicos etc. Por sua vez, os que necessitam reivindicar o direito à moradia no Judiciário são apenas os *outros*, os pobres. Enfim, parece mais uma questão de empatia social do que de direito.

[45] Como normalmente são taxados aqueles que ocupam.

condições de se inserir no mercado formal, sequer de locação de imóveis, quando recebe próximo a um salário mínimo nacional e qualquer habitação formal consuma pelo menos metade desse valor. Deve perceber que programas sociais como o Minha Casa Minha Vida não revertem o processo de segregação social e tentam incluir no meio formal de habitação quem dele fugiu justamente por não ter condições de arcar com os custos que decorrem da formalização[46]. Enfim, deve se atentar para o fato de que a ilegalidade – ou a informalidade, para ser eufêmico – não se configura, muitas vezes, como opção, mas como única alternativa.

Pontuados estes aspectos ilustrativos de reflexão, passa-se a uma análise mais minudente da atuação da Defensoria Pública na temática.

O primeiro ponto a ser observado é que o agir da Instituição deve ser individual ou coletivo, como atualmente autoriza a Constituição de forma explícita, mas com olhar sempre tendente à coletivização da questão. É estar atento para o fato de que a reivindicação da regularização de um lote normalmente está inserido em um contexto fático muito mais abrangente. Além da vantagem evidente de potencial redução de processos ou iniciativas[47], a depender da dimensão da ocupação, é possível melhor se dimensionar os riscos de êxito do processo, judicial ou extrajudicial.

Ilustrativamente, não raro é um pedido de usucapião mal instruído ou deficientemente confeccionado em prol de um único sujeito resultar em uma exitosa ação petitória por parte do proprietário do bem em detrimento de inúmeras famílias. Ademais, a depender da grandeza da situação fática, pode-se ter um ganho político, no sentido de pressão social, maior ou menor que pode ser importante para uma resolução satisfatória para o assistido. Nesse sentido, muitas vezes, mais adequado do que o pronto ajuizamento de uma ação judicial individual é orientar o assistido a reunir as demais pessoas que vivenciam a mesma situação para se reunirem e adotarem uma medida em conjunto.

A par disso, quando se fala em coletivização de demandas ligadas à moradia, não se pode deixar de mencionar os movimentos sociais que têm ganhado destaque nos últimos anos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. Grande dificuldade que se verifica no cotidiano é a compatibilização de uma atuação conjunta entre a Instituição e tais movimentos. O cerne da questão é uma desconfiança por parte dos movimentos em relação à Defensoria,

[46] O que se afirma é que o *consumidor falho* (COSTA, 2009) vai residir nas periferias, em áreas *ilegais* (tanto imóveis, quanto ligações *clandestinas* de energia, água etc), justamente porque não tem condições de custear sua habitação no meio formal. Todavia, ao haver a regularização destas localidades ou mesmo sua inserção em programas habitacionais, ele é inserido no espaço *legal* da cidade, porém, sem ter uma elevação de suas possibilidades econômicas que lhe permitam manter-se no local, tendendo, assim, a se renovar o processo de precarização. Posto isso, o que se advoga é a busca da compreensão do fenômeno em sua complexidade, sem reduções ou estigmatizações.

[47] Por exemplo, pode-se aproveitar para se promover a confecção de plantas de forma conjunta.

por se tratar de instituição de Estado, e, por isso, ligada à ideia de opressão, que é ampliada com a tendência de muitos coletivos em ter uma atuação sempre independente, como se depreende da leitura de Bello (2013).

De outra banda, os defensores públicos, pelos motivos já indicados, muitas vezes, não têm a adequada compreensão da situação fática vivenciada, bem como, ante a formação burocrática do meio jurídico, apresentam dificuldades em lidar com este choque entre realidade e direito, como examinado em outro trabalho (BELLO; GODOY, 2014).

Nesse contexto, a única solução é a equalização entre as autonomias inerentes à atividade do movimento social e da instituição de Estado. É compreender e delimitar, caso a caso, os limites das possibilidades e deveres de cada um. É perceber que os dois podem estar do mesmo lado, ainda que atuando em frentes. Assim, é fundamental reconhecer que a atuação política dos coletivos não pode ser *substituída* pela atuação jurídica da Defensoria, bem como perceber que a Instituição pode – desde que compreenda seu papel – ser uma espécie de *porto seguro* de transparência e seriedade no trato da questão.

Desse modo, essa abordagem é bastante pertinente para trazer o segundo ponto de análise. Superadas as observações quanto aos *sujeitos* (individual e coletivo) assistidos, passa-se à forma de agir.

Retoma-se, portanto, a questão da educação em direitos. Justamente na temática da moradia, fica bastante clara a relevância desta via de ação sem que se incida em um discurso meramente retórico de educar como algo distante e pouco palpável. James Holston anota, a propósito de sua pesquisa empírica, que "A SAB [Sociedade de Amigos do Bairro] já havia contratado e demitido vários advogados, alegando ter sido enganada por todos" (2013, p. 315). Tal relato é bastante recorrente na labuta cotidiana.

Todavia, mais do que uma intenção de enganar deliberadamente, como concluíram os entrevistados do antropólogo americano, o que se passa é a ausência de um foco na educação em direitos, compreendida como a adequada explicação não só das possibilidades asseguradas pela legislação, mas especialmente das chances de implementação pela via eleita pelo profissional – normalmente a judicial.

Ou seja, o processo de educação aqui defendido passaria não só por dizer que a *lei* assegura o direito à moradia ou o direito à regularização de terminada área, mas esclarecer que, não obstante, existe uma série de dificuldades pragmáticas para isso e que, muitas vezes, o caminho político ou, ao menos, a pressão popular é indispensável para o êxito da demanda. Vê-se, desse modo, a pertinência do resgate da cidadania em sua dimensão política, bem

como do processo de educação como instrumento de desalienação, como trabalhado no primeiro capítulo deste trabalho.

Nesse sentido, compreende-se que a educação em direitos permite o ingresso responsável e consciente do cidadão na linguagem do direito e nas tramas sociais por ele influenciadas. Inclusive, frisa Holston (2013, p. 303) que seus entrevistados admitiram que, na década de 70, o único recurso que eles dispunham contra as investidas do Poder Judiciário era "[...] bater no oficial de justiça [...]". A partir, contudo, da formação de associações de bairro e da busca do conhecimento a respeito do Direito, passaram a "estabelecer novas articulações de cidadania" (HOLSTON, 2013, p. 304), fundamentadas na compreensão de que muitas necessidades cotidianas poderiam ser encaradas e reivindicadas como direitos.

Dessa maneira, identifica-se como elemento fundamental da *cidadania insurgente* (HOLSTON, 2013) o processo de educação em direitos, compreendido nos termos acima definidos.

Coligada à educação em direitos, é fundamental, como já afirmado, a busca pela reivindicação do direito à moradia pela via extrajudicial, notadamente política. Como observado por Bello (2013, p. 404),

> As soluções são mesmo políticas, inclusive quando envolvidos órgãos públicos. Estes, para pleitear o acesso a prédios e terrenos públicos, não entram com ações judiciais, mas realizam reuniões, negociações e outros meios político-administrativos, como demonstrado no processo da revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro.

Isso se fundamenta na essência eminentemente política da cidadania e tem por fator decisivo a inaptidão do Judiciário para processar situações da espécie, como já enfocado.

Mais conveniente do que o ajuizamento de uma ação judicial, muitas vezes, será o defensor público atuar para buscar, ilustrativamente, uma reunião com o Poder Público, mediando a situação. Do mesmo modo, mesmo quando houver ação judicial instaurada ou se fizer imprescindível seu ajuizamento, deve prestigiar uma postura conciliatória em todos os momentos, sempre esclarecendo aos envolvidos os riscos que circundam a atuação.

No cenário riograndense não se pode dizer, ainda, que as posturas defendidas sejam unanimidade. Porém, é forçoso reconhecer sensíveis avanços que são identificados a partir da reformulação havida do Núcleo de Defesa Agrária e de Moradia (NUDEAM) no ano de 2013 que, em boa medida, hoje incorpora as diretrizes aqui defendidas. A ilustrar, o informativo[48] do Núcleo, datado de fevereiro de 2014, dá conta de que no período estava a atender, de

[48] Distribuído internamente.

forma coletiva, cerca de 50.000 pessoas, em pelo menos 10 comunidades. Apenas no âmbito da mediação extrajudicial de questões habitacionais havia procedimentos que envolviam cerca de 25 mil assistidos. Segundo relatado nestes informativos, o Núcleo tem realizado inspeções, audiências públicas e mutirões de atendimentos, inclusive buscando apoio para realização de serviços técnicos, como laudos de topografia.

Portanto, conclui-se como fundamental a percepção pela Instituição da realidade social e política que estão subjacentes à questão jurídica do direito à moradia para que possa amoldar o seu agir às exigências próprias da temática, fomentando a participação do cidadão vulnerável de forma consciente no processo de reivindicação de seu direito.

3.6 Sistematização de ideias

Pode-se depreender pelo estudo realizado que a Defensoria Pública se insere em todas as dinâmicas das *ondas renovatórias* de acesso à justiça, constituindo-se, de certa forma, como produto da congregação de todos os esforços que vão da busca por assegurar acesso aos pobres até a pretensão de construções de novos instrumentos mais adequados à sociedade contemporânea no que tange à reivindicação de direitos e à solução de controvérsias.

Nos moldes da Emenda Constitucional n. 80 de 2014, a Instituição deixa de, apenas, dar voz no âmbito judicial aos pobres, para se assumir como *expressão e instrumento* do regime democrático, cabendo-lhe as mais variadas atuações em prol da população em situação de vulnerabilidade, seja essa decorrente da fragilidade econômica, seja de debilidade própria de determinado grupo em que se insere.

Por sua vez, desses novos imperativos legais e sociais, decorre a necessidade de revisão de alguns paradigmas relativos ao atendimento prestado, devendo, de acordo com a argumentação desta dissertação ser exercida a atividade com foco na educação em direitos e na solução extrajudicial de conflitos, o que contribui para o processo de robustecimento da cidadania em sua dimensão política, como trabalhado no primeiro capítulo, na medida em que fortalece a conscientização e a autonomia do sujeito.

Esses dois referenciais de atuação – educação em direitos e solução extrajudicial – ganham especial importância, entretanto, quando se refere à implementação de direitos ligados à cidade, notadamente à moradia em condições adequadas. Isso porque, como discorrido no segundo capítulo, o contexto político e social próprio da cidade capitalista e a pouca efetividade do direito em questão, quando analisada a implementação via sistema de

justiça, impõe como reais necessidades uma adequada orientação do cidadão assistido a respeito das dificuldades e limitações do sistema jurídico, bem como uma atuação que, conjuntamente ou não, apresente contornos mais políticos do que propriamente judiciais.

Portanto, compreende-se que a Defensoria Pública tem aptidão para exercer papel de suporte e orientação dos cidadãos em condições de vulnerabilidade, seja individual, seja coletivamente, sem que, contudo, o agir institucional implique em substituição à atividade política que é própria da cidadania e do sujeito inserido em uma sociedade política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos metodológicos com o estudo levado a efeito, pode-se perceber que o problema de pesquisa não fora, inicialmente, bem identificado. Como constou na introdução, acreditava-se que o ponto fundamental da pesquisa era identificar o papel da Defensoria Pública no contexto dos conflitos urbanos ligados à luta pela moradia. A partir de debates, estudos e reflexões, concluiu-se que, de fato, o cerne da pesquisa era o dos próprios conflitos urbanos, influenciados e pautados pelas dinâmicas de cidadania, no qual o papel da Defensoria – antes imaginado como central – era meramente acessório.

Importante ressalvar que, evidentemente, jamais se imaginou que a Instituição teria posição central nos conflitos em si – o que é muito mais abrangente do que o próprio sistema de justiça; quando se tratou, portanto, em centralidade referiu-se ao problema de pesquisa e não ao cenário social e político. De todo modo, como a dissertação se configura como processo construtivo, compreende-se essa constatação como parte do desenvolvimento.

No que tange às hipóteses levantadas, entende-se que as duas primeiras vieram a se confirmar, no sentido da relevância tanto da solução extrajudicial de conflitos, inclusive pela via política e não apenas jurídica, bem como da posição central da educação em direitos como referencial sempre necessário de atuação Institucional a fim de fomentar a emancipação do sujeito.

No entanto, em relação à terceira hipótese ventilada, ainda que parcialmente confirmada, justifica-se alguma cautela no que se refere à ideia de "suporte jurídico ao agir dos movimentos sociais". A partir da leitura das conclusões destacadas por Bello (2013), verificou-se a presença de uma lógica de autonomia dos movimentos sociais que inviabilizaria, concretamente, a atuação proposta.

Contudo, evoluiu-se no sentido de defender intervenções em parceria, buscando-se harmonizar as esferas de autonomia próprias da Defensoria e dos movimentos sociais. Não obstante a afirmação inicial, não se imaginou transformar a Instituição em *braço jurídico* dos coletivos. Sempre pressupondo a autonomia institucional quanto aos reclamos dos cidadãos. Contudo, não se havia percebido que, paralelamente, também havia essa lógica de não vinculação pelos grupos que, no curso da redação da dissertação a, precisou ser compatibilizada.

Observou-se, ainda, quanto aos objetivos, que, em síntese, foram adequadamente estabelecidos e, dentro dos limites do trabalho, atingidos.

Digno de nota que, com a pesquisa realizada, constatou-se que a maioria da literatura jurídica relacionada à temática, salvo algumas poucas exceções, adota referenciais meramente legais, desconsiderando em absoluto as circunstâncias sociais e políticas em que se inserem tais relações. Entende-se que, não obstante se compreenda a necessidade e relevância de trabalhos dogmáticos, quando se trata de questões essencialmente sociais, com forte nexo político, ainda que se priorize a leitura do ordenamento jurídico, não se pode olvidar do cenário em que se insere. Por isso, inclusive, há poucas referências a trabalhos jurídicos na bibliografia indicada.

Destaca-se, ainda, a relevância da banca de qualificação em que, a partir dos comentários apresentados, se pode fazer alguns ajustes importantes. Apenas a título ilustrativo, indica-se a evolução de questões como o método de pesquisa, a própria adequação do objeto de estudo, além de aspectos temáticos, a exemplo da identificação do paradigma de cidade analisado de modo mais explícito. Não foi possível, entretanto, avançar em questões outras como o aprofundamento do estudo teórico das necessidades humanas que poderia contribuir para a fundamentação da dissertação.

Superados estes poucos apontamentos de cunho metodológico, pôde-se concluir, do estudo realizado, que a cidadania necessita ser compreendida em seu sentido material, insurgente (HOLSTON, 2013) e multidimensional (BELLO, 2013). Portanto, não pode ser restrita ao seu entendimento formal, estatal e jurídico, como sugerido por Marshall (1967), sem, entretanto, desconsiderar a relevância de sua construção teórica, a qual merece ser analisada no contexto em que foi concebida.

Não se deve desprezar, ainda, as *armadilhas* trazidas pela suposta inserção do sujeito nas relações de cidadania exclusivamente por meio da ascensão econômica, como contemporaneamente festejado em nosso país em relação à *nova classe C*. Isso porque o sujeito para se converter em cidadão, mais do que bens de consumo, precisa se desalienar, por meio da tomada de consciência das relações sociais e políticas estabelecidas, ainda que se considere que a superação do estado de necessidade material seja, muitas vezes, pressuposto para deflagração ou aceleração desse processo.

De outro lado, em relação ao espaço urbano, compreende-se a necessidade de se *desnaturalizar* a pobreza e a segregação, entendendo-se que os *produtos* atualmente existentes decorrem de um modelo de urbanização regido pelo modo de produção capitalista, em que o Estado e a sociedade civil ficam reféns do mercado financeiro e da especulação imobiliária.

Identifica-se, também, a necessidade de *desfetichização* das possibilidades do sistema de justiça, em relação à implementação do direito à moradia. Vinculando com a conclusão relativa ao primeiro capítulo, assim como se necessita *desjuridicizar* o cidadão, faz-se preciso perceber que o sistema jurídico, por si só, não terá forças para romper com *status quo* identificado – de preponderância do mercado financeiro e da especulação imobiliária – sem que haja respaldo político para tanto. Por essa razão, é que se faz fundamental que a evolução do reconhecimento jurídico de direitos relacionados à moradia não implique na desmobilização dos cidadãos e dos movimentos sociais, uma vez que o *status* jurídico certamente não será o bastante para garantir acesso a condições minimamente adequadas de habitação.

Justamente por ter se observado a relevância da dimensão política no trato da cidadania e da reivindicação do direito à moradia, é que na última parte do trabalho, que abordou a Defensoria Pública, acabou-se por trilhar um roteiro que insistiu na solução extrajudicial de conflitos e na educação em direitos como instrumentos prioritários de atuação.

Frise-se que o processo judicial acaba, muitas vezes, por se revelar alienante, na medida em que o cidadão se porta de modo a transferir para os atores do sistema de justiça a responsabilidade pela solução da questão, de forma que todos os acertos ou fracassos – especialmente estes – são atribuídos de forma exclusiva a outrem – normalmente ao juiz, mas também ao advogado ou defensor público – em uma lógica de desresponsabilização.

De outro lado, a solução extrajudicial – seja ela pela via exclusivamente política ou jurídica, mas com ênfase política – tem maior aptidão para promover o engajamento do sujeito no processo decisório, uma vez que suas condutas e experiências influenciarão de forma mais evidente no resultado que será obtido, já que participará de forma mais ativa das tratativas.

De forma semelhante, a educação em direitos é o instrumento que permite a inserção consciente do sujeito nas relações políticas e institucionais que são influenciadas pelo Direito. Ou seja, é por meio dela que o sujeito ganha condições de reconhecer os limites e possibilidades do sistema de justiça e, a partir daí, alinhar suas condutas e expectativas, minimizando a possibilidade de *achar* que fora *enganado* no processo decisório, assimilando com maior segurança o funcionamento das *engrenagens* do ordenamento jurídico.

Veja-se, portanto, que com a educação em direitos retoma-se a lógica de conscientização e desalienação, essencial à configuração do cidadão, enquanto que com a

solução extrajudicial de conflitos se fortalece a dimensão política da cidadania, valendo-se da vertente jurídica como apoio, mas não como essência.

Portanto, o que se conclui, afinal, é que a atuação da Defensoria Pública na temática da moradia deve ser pautada pela solução extrajudicial de conflitos e pela educação em direitos, imperativo que decorre não apenas da legislação, mas fundamentalmente do contexto social e político em que se inserem as relações de cidadania no Brasil, bem como pelos referenciais – essencialmente econômicos e especulativos – que ditam a urbanização no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito à moradia adequada:** o que é, para o que serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

ARANTES, Otilio. VAINER, Carlos. Maricato, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Rio de Janeiro, 2009.

BELLO, Enzo. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

_____; GODOY, Arion Escorsin de. **Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: um estudo empírico da atuação da Defensoria Pública na luta pela moradia na cidade do rio de janeiro**. In: Vania Siciliano Aieta. (Org.). Cadernos de Direito da Cidade (no prelo). 1ªed.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, v. 3, p. 00-00.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. MELO, Tarso de (org.). **Cidades impossíveis.** São Paulo: Portal Editora, 2010.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX:** o espetáculo da pobreza. São Paulo: brasiliense, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** 3 ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma fenda na justiça:** a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas. São Paulo, Hucitec, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 17 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

COSTA, Domingos Barroso da. **A crise do supereu e o caráter criminógeno da sociedade de consumo.** Curitiba: Juruá, 2009.

_____. GODOY, Arion Escorsin de. **Educação em Direitos e Defensoria Pública**: Cidadania, Democracia e atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva. Curitiba: Juruá, 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** Salvador: Juspodivm, 2011.

DAVIS, Mike. **Cidades mortas.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

_____. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Informativo do Núcleo de Defesa Agrária e Moradia**. Porto Alegre: fev 2014.

_____. **Relatório Anual 2013.** Porto Alegre: 2013, disponível na internet em http://www.defensoria.rs.gov.br/lista/366/relatorio-anual.

DOUROJEANNI, Marc. **Um exemplo alentador em que a lei foi cumprida.** Disponível em http://www.oeco.org.br/marc-dourojeanni/28336-um-exemplo-alentador-em-que-a-lei-foi-cumprida. Acesso em 3 fev. 2015.

DUTRA, Marina. **União repassou quase R$ 25 bilhões aos beneficiários do Bolsa Família em 2013.** Disponível em http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7603. Acesso em 3 fev. 2015.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação.** Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 46 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

_____. **Pedagogia do oprimido.** 39 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51 ed. Rev. São Paulo: Global, 2006.

GIANNAKOS, Angelo Maraninchi. **Assistência judiciária no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 2. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. (**Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Espaços da esperança.** 6 ed. São Paulo: Loyola, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. Disponível na internet em: <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais de 2006**. Brasília, 2006. Disponível na internet em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2006/indic_sociais2006.pdf>.

_____. **Censo 2010**. Brasília, 2010. Disponível na internet em: <http://censo2010.ibge.gov.br>

KELLER, Rene José. **Espaços de resistência:** a dialética da cidadania entre os conflitos sociais urbanos e os direitos emergentes. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. 2014.

KOVARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. FRIEDRICH, Engels. **Manifesto do Partido Comunista.** Porto Alegre: L&PM, 2011.

_____. **Manuscritos Econômico-Filosóficos.** 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **O capital:** crítica da economia política: livro 1: o processo de produção do capital**.** São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Os 18 Brumário de Luís Bonaparte.** 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

_____. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia.** São Paulo: Atlas, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. 2009. Disponível na internet em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>.

_____. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. 2006. Disponível na internet em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>.

_____. **Estudo diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. 2004. Disponível na internet em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf>.

NALINI, José Roberto. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: RT, 2011.

PAGANI, Eliane Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia:** um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana e imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PRADO, Maria Emília. **Memorial das desigualdades – os impasses da cidadania no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades:** um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2007.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

ROCHA, Amélia Soares da [et al.] (org.) **Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares**: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda, 2013.

_____. **Defensoria Pública:** fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** Brasília: Brasiliense, 1988.

_____. **Moradia não é caso de polícia.** Disponível em http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/09/19/moradia-nao-e-caso-de-policia/. Acesso em 2 fev. 2015.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para uma Revolução Democrática da Justiça. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

_____. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

_____. **Pobreza Urbana.** 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SOUSA, José Augusto Garcia de. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem:** reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SOUZA, Fábio Luís Mariani de. **A Defensoria Pública e o acesso à justiça penal.** Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2011.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania:** para uma sociologia política da modernidade periférica. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. **Os batalhadores brasileiros:** nova classe média ou nova classe trabalhadora?. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.