

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

Raísa Coelho Fernandes

**O impacto da financeirização da moradia na revisão do atual Plano Diretor de Juiz de
Fora- MG**

Juiz de Fora

2022

Raísa Coelho Fernandes

**O impacto da financeirização da moradia na revisão do atual Plano Diretor de Juiz de
Fora- MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Direito e Inovação. Área de concentração: Argumentação, Direito e Inovação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª. Waleska Marcy Rosa

Juiz de Fora

2022

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fernandes, Raísa Coelho.

O impacto da financeirização da moradia na revisão do atual Plano Diretor de Juiz de Fora- MG /Raísa Coelho Fernandes. -- 2022.

114 p.

Orientadora: Waleska Marcy Rosa

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

1. Financeirização da moradia. 2. Plano Diretor de Juiz de Fora. 3. Direito à moradia. 4. Política Pública Habitacional. I. Rosa, Waleska Marcy, orient. II. Título.

Raísa Coelho Fernandes

**O impacto da financeirização da moradia na revisão do atual Plano Diretor de Juiz de Fora
- MG**

Dissertação
apresentada ao
Programa de Pós-
graduação em
Direito
da Universidade
Federal de Juiz de
Fora como requisito
parcial à obtenção do
título de Mestre em
Direito. Área de
concentração:
Direito e Inovação

Aprovada em 21 de fevereiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.(a) Dr.(a) Waleska Marcy Rosa - Orientadora e Presidente da Banca
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.(a) Dr.(a). Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes Salles - Membro titular externo
Universidade Católica de Petrópolis

Prof.(a) Dr.(a). Marcos Vinício Chein Feres - Membro titular interno
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 07/02/2022.



Documento assinado eletronicamente por **Waleska Marcy Rosa, Professor(a)**, em



21/02/2022, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Vinicio Chein Feres, Professor(a)**, em 21/02/2022, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes Salles, Usuário Externo**, em 22/02/2022, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **0670919** e o código CRC **D7F1F67F**.

Dedico este trabalho aos meus pais por serem minha fonte de inesgotável afeto, amor e inspiração.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por todas as bênçãos concedidas e pelas realizações alcançadas ao longo dessa trajetória.

Aos meus amados pais, Mario Lucio e Adriana, agradeço por todo amor, carinho e dedicação. Agradeço também por estarem sempre ao meu lado e por nunca me deixarem desistir, acreditando na minha capacidade até quando eu mesma duvidava. Vocês são a minha força!

À minha irmã, Julia, agradeço por todo companheirismo, cumplicidade e amizade. A vida é mais leve porque sei que tenho você. Obrigada por sempre permanecer!

À minha orientadora, Waleska, que desempenha seu papel de educadora com uma excelência ímpar, agradeço pelos ensinamentos compartilhados ao longo desse caminho. Obrigada por dividir comigo valiosíssimas lições sobre a pesquisa e sobre a docência, bem como sobre empatia, sobre cuidado e sobre compreensão.

Agradeço ainda aos alunos de iniciação científica, Julia e Davi, por toda dedicação à pesquisa que originou este trabalho. Obrigada por estarem ao meu lado durante essa jornada por conhecimento.

Aos meus amigos, agradeço por todo apoio e por escolherem compartilhar a vida comigo. Agradeço, especialmente, a minha amiga Barbara, por se fazer presente durante todos esses anos, e a minha amiga Polyana, por sempre estar comigo, independentemente da situação. É um privilégio dividir essa vitória com vocês.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e, em particular, à Faculdade de Direito e ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito e Inovação pelo compromisso com a qualidade e excelência do ensino, apesar de todas as barreiras enfrentadas pela educação pública e pela pesquisa no país.

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes (FREIRE, 2000, p. 33)

RESUMO

A presente pesquisa buscou verificar se a financeirização da moradia, enquanto fenômeno mundial, afetou o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, especialmente nas disposições legais diretamente relacionadas à efetivação do direito à moradia. A literatura sobre a temática demonstra que a financeirização, enquanto principal característica da atual fase do capitalismo, modifica a formação do espaço urbano e transforma a habitação em importante ativo financeiro, afetando o direito à moradia e as políticas públicas habitacionais. Assim, considerando a amplitude global desse fenômeno econômico sobre o desenvolvimento urbano e a influência do capital financeiro sobre as cidades, nota-se que os efeitos da financeirização passaram a afetar também as cidades de porte médio, como Juiz de Fora. Nesse cenário, a partir das regras de inferência e implicações observáveis, com adoção da metodologia empírico-qualitativa documental, elegeu-se como objeto de pesquisa o processo legislativo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, iniciado em 2013 e finalizado em 2018. Os dados, coletados através dos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e da Câmara Municipal de Juiz de Fora, foram analisados tendo como marco teórico os preceitos da financeirização da moradia. Dessa forma, foi possível verificar que durante o processo houve baixa participação da população, apesar da opção por um processo legislativo calcado nos fundamentos de participação social. A baixa adesão da população é fator determinante para a expansão da financeirização, já que esse fenômeno modifica as relações políticas, afetando a atuação estatal. Além disso, notou-se que o Plano Diretor Participativo, através da criação de um elo público-privado, incentivou o investimento e, por consequência, a atração do mercado financeiro, para as áreas mais desenvolvidas da cidade, como a região central. Essa prevalência da região central, já dotada de boa infraestrutura, em relação às demais áreas da cidade, gera o afastamento da população de baixa renda para as periferias, aumentando a segregação socioespacial.

Palavras-chave: Financeirização da moradia. Plano Diretor de Juiz de Fora. Direito à moradia. Política Pública Habitacional.

ABSTRACT

This research sought to verify whether the financialization of housing, a worldwide phenomenon, affected the reviewing process of Juiz de Fora's participatory planning, especially in regards to the legal provisions related to the implementation of the right to housing. The literature on the subject shows that financialization, as the main characteristic of the current phase of capitalism, changes urban spaces and transforms housing into an important financial asset, affecting the right to housing and public housing policies. Thus, considering the global amplitude of this economic phenomenon on urban development and the influence of the financial capital on cities, it has been noted that the effects of financialization also began to affect medium-sized cities, such as Juiz de Fora. In this scenario, the object of this research is the analysis of Juiz de Fora's participatory planning legislative reviewing process, which started in 2013 and ended in 2018. An empirical-qualitative methodology of documents was adopted, based on the rules of inference and observable implications. The data, collected from Juiz de Fora's city hall and council websites, were analyzed having as theoretical framework the precepts of the financialization of housing. In this way, it was possible to verify that during the process there was low participation of the population, despite the possibility of a legislative process based on the foundations of social participation. The low adherence of the population is a determining factor for the expansion of financialization, since this phenomenon modifies political relations and affects governmental activities. In addition, it was noted that the participatory planning, through the creation of a public-private link, encouraged investment and, consequently, attracted the financial market to the most developed areas of the city, such as the central region. This prevalence of the central region, already endowed with good infrastructure, in relation to other areas of the city, drives the low-income population to the periphery, increasing socio-spatial segregation.

Keywords: Financialization of housing. Master Plan of Juiz de Fora. Right to housing. Housing Public Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Comparação entre os dispositivos relacionados à área central no PDDU de 2000 e no PDP de 2018.....	87
Tabela 1	Distribuição dos delegados de acordo com os setores da sociedade.....	74
Tabela 2	Seminários Temáticos realizados entre 2013 e 2015	77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	16
2.1	DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL.....	16
2.1.1	O déficit habitacional como afronta à dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia adequada.....	19
2.1.2	Direito à moradia como expressão do direito à cidade.....	26
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	30
2.2.1	A urbanização e a construção das políticas públicas habitacionais no Brasil	33
3	EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO SOBRE O DIREITO À MORADIA...	38
3.1	FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA.....	43
3.1.1	Financeirização da moradia e suas consequências para a política habitacional no Brasil.....	49
3.2	OS EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO EM JUIZ DE FORA.....	59
4	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS APLICADAS À PESQUISA.....	62
4.1	O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUIZ DE FORA.....	65
4.2	COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS	68
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA.....	71
5.1	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA.....	71
5.1.1	A participação popular no âmbito do Poder Executivo	74
5.1.2	A participação popular no âmbito do Poder Legislativo.....	78
5.2	A VALORIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA	85
5.3	O MACROZONEAMENTO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA	92
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia, apesar de essencial a garantia de uma vida digna aos indivíduos, somente passou a compor o rol de direitos sociais, previstos na Constituição Federal, em 2000, através da emenda constitucional nº 26. A previsão expressa de tal direito representou um grande avanço na esfera jurídica, tendo em vista a força normativa que lhe foi conferida. Todavia, apesar do amparo constitucional dispensado a esse direito, grande parte da população brasileira ainda não possui acesso à moradia ou tem acesso somente a moradias inadequadas que não cumprem requisitos mínimos de habitabilidade.

Assim, fica evidente que a concretização do direito à moradia se relaciona a fatores mais amplos do que a mera previsão legislativa. Diante disso, a subjugação do processo de produção do espaço ao capital é determinante sobre a forma como ocorre a ocupação e utilização das terras urbanas, já que os centros urbanos e, conseqüentemente, às moradias passaram a ser tratados como mercadorias que auxiliam a manutenção e expansão do sistema capitalista.

Esse processo de mercantilização da moradia, conforme verificado através da revisão da literatura, aprofundou-se com a globalização e a ampliação do mercado financeiro, tendo em vista que esses fenômenos foram responsáveis pela transformação das propriedades urbanas em importantes ativos financeiros. A modificação na essência da moradia e do espaço urbano, em prol do capital financeiro, ampliou a segregação socioespacial dentro dos centros urbanos já excludentes, privando a classe com menor poderio econômico do acesso pleno à cidade e favorecendo a ocupação de espaços privilegiados por uma classe hegemônica.

Nessa perspectiva, no contexto econômico neoliberal, pautado pelas finanças, a habitação torna-se um dos principais meios de acumulação de capital. As moradias e, por consequência, as políticas públicas habitacionais, passaram a atender interesses meramente financeiros, tendo como foco apenas a rentabilidade proveniente da terra urbana. Dessa forma, a efetivação do direito à moradia encontra entrave no próprio modo de produção capitalista, atingindo diretamente a previsão constitucional de função social da cidade, que é preterida em relação ao caráter lucrativo dos conglomerados urbanos.

A construção do espaço urbano a serviço das finanças caracteriza-se, especialmente, pela divisão socioespacial excludente e pela financeirização da moradia. Esse último fenômeno pode ser compreendido como o processo global de dominação do mercado

financeiro sobre os produtos imobiliários, alterando as estruturas econômicas existentes, e atingindo esferas não relacionadas diretamente ao sistema financeiro, como os Estados e grupos familiares.

A lógica do mercado global que se impõe ao mercado interno, dessa forma, mostra-se capaz de influenciar diretamente a atuação estatal. No caso brasileiro, alia-se a tendência global da financeirização da moradia, a falta de protagonismo do Poder Público em relação ao planejamento e desenvolvimento urbano, permitindo que os interesses particulares determinem a formação do espaço urbano e, também, a formulação e execução de políticas públicas habitacionais. O Estado, portanto, passa a atuar em concordância com os interesses da classe dominante, criando um elo público-privado na construção das cidades.

A efetivação do direito à moradia, sendo assim, perpassa um longo caminho diante das novas dinâmicas políticas geradas pela financeirização, requerendo, além de previsões legislativas, a participação ativa do Estado e da população nos processos decisórios, a fim de que as necessidades sociais sejam atendidas e que não prevaleça a influência do capital financeiro sobre a atuação estatal, evitando a subversão das políticas de moradia e do uso dos espaços urbanos pelas finanças.

Diante desse cenário, com base na concepção de financeirização da moradia, a presente pesquisa tem como objeto de estudo a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, finalizada em 2018. Assim, buscou-se analisar se esse fenômeno mundial, que altera a essência da moradia e a transforma em importante ativo financeiro, foi incorporado à revisão do referido Plano Diretor, sobretudo em relação aos aspectos que possuem o condão de influenciar diretamente o direito à moradia.

Desse modo, o trabalho objetiva a verificação do processo legislativo que culminou na revisão do Plano Diretor Participativo da Cidade, a fim de identificar possíveis elementos que indiquem a influência da financeirização da moradia, bem como examinar possíveis condições que favoreçam a difusão desse fenômeno no âmbito do município de Juiz de Fora. Além disso, a pesquisa buscou também, através de revisão da literatura, compreender a financeirização da moradia, sua forma de difusão no Brasil e seus reflexos no direito constitucional à moradia e na política habitacional do país ao longo dos anos.

Apresenta-se, dessa forma, como hipótese inicial a noção de que a financeirização da moradia, diante da necessidade de expansão do capital, e enquanto fenômeno enraizado nos processos decisórios acerca do desenvolvimento urbano, permeou a revisão do Plano Diretor

Participativo de Juiz de Fora, ocorrido em 2018, especialmente nos aspectos capazes de influenciar a concretização do direito à moradia.

Para a realização da pesquisa, foi adotada a metodologia empírico-qualitativa documental, servindo-se da regra de inferência e das implicações observáveis apresentadas por Epstein e King (2013), segundo os quais é possível apreender fatos desconhecidos a partir de fatos conhecidos. Dessa forma, a partir da análise do processo de revisão do Plano Diretor Participativo, pretendeu-se realizar inferências descritivas e causais acerca da influência ou não da financeirização da moradia sobre a lei do Plano Diretor.

Diante disso, foram coletados, por meio dos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e da Câmara Municipal de Juiz de Fora, toda a documentação disponível referente ao processo legislativo que culminou na revisão do Plano Diretor Participativo. Os documentos obtidos registram o processo desde a instalação do Grupo de Trabalho Executivo, responsável pelo levantamento da realidade local, no âmbito do Poder Executivo, em 2013, até a aprovação da revisão do Plano Diretor, na esfera do Poder Legislativo, em 2018.

Assim, a primeira seção deste trabalho se destinou à revisão de literatura acerca do direito à moradia adequada, explorando a sua inserção na legislação pátria e internacional, bem como sua efetividade como requisito necessário à garantia da dignidade da pessoa humana. Traçou-se também a correlação entre direito à moradia e a concretização do direito à cidade. Além disso, analisou a urbanização e o desenvolvimento da política pública habitacional no país.

A segunda seção, por sua vez, objetivou a revisão da literatura que constituiu o marco teórico a respeito da financeirização da moradia utilizado no presente trabalho. Inicialmente, foram elucidadas questões gerais acerca da financeirização, trazendo os conceitos apresentados pelas diversas correntes econômicas. Posteriormente, tratou-se, especificamente, de questões relacionadas à financeirização da moradia, suas consequências para a política habitacional no Brasil e seus efeitos sobre o município de Juiz de Fora.

Já a terceira seção cuidou das estratégias metodológicas utilizadas na pesquisa, buscando justificar as escolhas realizadas. Diante disso, descreveu o percurso legislativo do processo de revisão do Plano Diretor Participativo, assim como discorreu sobre a coleta e sistematização dos dados utilizados.

Por fim, a quarta seção foi dedicada à análise e discussão dos resultados obtidos. Dessa maneira, a partir do marco teórico eleito, foram realizadas inferências relativamente à

participação popular, a valorização da área central da cidade e o macrozoneamento no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, finalizado em 2018.

2 DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O direito à moradia, através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, foi incorporado ao rol de direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Assim, a previsão constitucional desse direito representou grande avanço jurídico e social, na medida em que o reconheceu, expressamente, como um direito fundamental social¹, garantindo-lhe força normativa. Além disso, tornou-se importante instrumento de luta por acesso à moradia, haja visto o dever de prestação assumido pelo Estado.

Os direitos sociais, inclusive o direito à moradia, dessa forma, são considerados direitos prestacionais que se contrapõem aos ideais liberais, na medida em que “[...] permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos” (CARVALHO, 2004, p. 10).

Entretanto, apesar da previsão constitucional do direito à moradia, o acesso à terra e à habitação, através de mecanismos formais, seja por meio do mercado ou de políticas públicas, sempre se mostraram insuficientes, atendendo somente parte das necessidades reais da sociedade brasileira. Desse modo, a população de baixa renda recorreu a ocupação de terras ociosas e a autoconstrução de moradias, gerando, frequentemente, assentamentos insalubres e ocupações em áreas de risco (CARDOSO, 2008, p.25). Observa-se, portanto, que somente a previsão legal desse direito não é suficiente para a sua efetivação, sendo necessária a culminação de diversos outros fatores para sua concretização.

2.1 DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL

Apesar da tardia inserção do direito à moradia ao rol dos direitos sociais constitucionalmente previstos, o Brasil já havia ratificado e incorporado documentos internacionais ao ordenamento jurídico pátrio que reconheciam esse direito. A Declaração

¹ A fundamentalidade dos direitos sociais é questão ainda controvertida no Direito. Contudo, o entendimento de que os direitos sociais são direitos fundamentais encontra amparo na maior parte da doutrina e na jurisprudência, justificando o uso do termo no presente trabalho. Nesse sentido, Ingo Sarlet (2009, p. 464) afirma que apesar das posições distintas, a doutrina e a jurisprudência estão construindo uma dogmática e prática jurisdicional voltada para os direitos sociais fundamentais e a garantia de um regime jurídico-constitucional compatível com esses direitos.

Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), ratificada pelo país em 1948, foi pioneira ao prever, no artigo 25, o direito à habitação como um direito humano. Outro importante documento, também incorporado ao direito interno, é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966) que, em seu artigo 11, estabelece o direito à moradia adequada.

A internalização de tratados internacionais sobre Direitos Humanos anteriores à Emenda nº 45, de 2004, que estabeleceu rito especial para a incorporação de diplomas internacionais com o intuito de garantir-lhes *status* de norma constitucional, gerou intensa discussão entre os estudiosos do Direito e a jurisprudência. Assim, surgiram quatro correntes na doutrina brasileira que buscaram identificar a hierarquia dos tratados de proteção aos direitos humanos, anteriores a 2004, quais sejam: hierarquia supraconstitucional, a hierarquia constitucional, a hierarquia supralegal e a paridade hierárquica entre tratado e lei federal (PIOVESAN, 2013, p. 127).

Diante de tal controvérsia, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se adepto à corrente que concede a esses tratados internacionais a hierarquia de normas sup legais, ou seja, são hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, mas superiores às leis ordinárias e às leis complementares. Esse entendimento ganhou destaque através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, no qual se decidiu pela inconstitucionalidade da prisão do depositário infiel, dado que tal disposição encontrava-se em desacordo com o disposto no Pacto San José da Costa Rica e com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ambos ratificados pelo Brasil. Sedimentou-se, portanto, o entendimento da natureza hierárquica supralegal dos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, anteriores a 2004 (BRASIL, 2008).

Apesar de não estar expressamente previsto na Constituição Federal até 2000, o direito à moradia já integrava o ordenamento jurídico do país, na medida em que o Brasil era signatário de diplomas internacionais que versavam sobre a temática, como visto anteriormente. Nesse sentido, Flávia Piovesan (2013, p. 150) aponta que os tratados internalizados poderão: “a) coincidir com o direito assegurado na Constituição; b) integrar, complementar e ampliar o universo dos direitos constitucionalmente previstos; c) contrariar preceito do Direito interno” .

Sendo assim, os documentos internacionais que previam o direito à moradia, anteriores a 2000, foram responsáveis pela ampliação do rol dos direitos sociais. Sendo

assim, coadunando com esse entendimento, Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 13) afirma que o art. 5º, § 2º da Constituição Federal, ao estabelecer que os direitos e garantias previstos constitucionalmente não excluem os direitos estabelecidos em tratados internacionais de que o Brasil seja signatário, já havia introduzido o direito à moradia à ordem interna, não sendo, portanto, a sua previsão constitucional uma inovação jurídica.

A própria Constituição, antes da inclusão expressa desse direito, já reconhecia em seu artigo 23, inciso IX, a competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais (BRASIL, 1988). Essa disposição permite concluir que, ainda que o direito à moradia não fosse expressamente previsto, já era possível identificar suas expressões na legislação pátria.

Enfatiza-se, também, o artigo 182 da Constituição brasileira, que dispõe sobre as políticas urbanas a serem desenvolvidas pelo Poder Municipal. O dispositivo guarda estreita ligação com o direito à moradia, na medida em que elenca o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes como objetivos a serem alcançados. Além disso, o artigo trata da necessidade de plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes e da função social da propriedade privada, possibilitando ao Poder Público Municipal exigir dos proprietários a utilização adequada de suas propriedades (BRASIL, 1988).

Além das normativas internacionais e da previsão constitucional do direito à moradia, no âmbito infraconstitucional evidencia-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que se tornou o principal instrumento normativo sobre política urbana do país. A lei traz como uma das diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade a efetivação do direito à moradia. Outrossim, reafirma a atribuição constitucional dos entes federados para a construção e melhoria das habitações, ratifica a função social da propriedade e prevê a destinação de áreas à habitação social pelos municípios (BRASIL, 2001).

Outro marco legal significativo para o direito à moradia é a Lei nº 11.124, de 2005, responsável pela instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A referida lei também foi responsável pela criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e da instituição do Conselho Gestor do FNHIS, objetivando a garantia do direito à habitação para a população de baixa renda (BRASIL, 2005).

O ordenamento jurídico brasileiro possui amplo espectro de proteção ao direito à moradia, com diversos instrumentos que possibilitam sua efetivação. Contudo, esses marcos

legais não representaram mudanças substanciais das questões relacionadas à habitação no Brasil, tendo em vista que entre a lei e sua aplicação há um grande abismo, fruto das relações de poder existentes na sociedade. Desse modo, a legislação brasileira é dotada de uma flexibilidade que permite que o exercício do poder se adapte às circunstâncias (MARICATO, 2013, p. 42).

2.1.1 O déficit habitacional como afronta à dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia adequada

A moradia encontra-se entre os direitos essenciais à garantia do desenvolvimento do indivíduo, bem como à preservação da dignidade da pessoa humana. Assim,

[...] um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, da sede física e espacial onde irá viver. E o acesso a essa moradia (...) há de ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias (GODOY, 2008, p. 48).

Apesar da previsão do direito à moradia em âmbito constitucional e infraconstitucional, assim como o seu reconhecimento em diversos diplomas internacionais, observa-se que a problemática envolvendo o déficit habitacional ainda se encontra entre os grandes desafios sociais enfrentados pela população brasileira. Entretanto, não se trata de uma mazela social contemporânea, mas de uma questão que afeta os mais pobres há séculos.

No livro *Sobre a questão da moradia*, escrito por Friedrich Engels (2015), no final do século XIX, o agravamento das questões habitacionais apresenta-se como uma das muitas consequências do modo de acumulação capitalista, diante da mercantilização da moradia. Contudo, o autor ponderava que

[...] escassez de moradia não é peculiar da época atual; ela não é nem mesmo um dos sofrimentos peculiares do proletariado moderno em comparação com todas as classes oprimidas anteriores; pelo contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo. Para pôr um fim a essa escassez de moradia só existe um meio: eliminar totalmente a espoliação e a opressão da classe trabalhadora pela classe dominante (ENGELS, 2015, p. 38).

Baseado no processo que ocorria na Inglaterra no período da Revolução Industrial, em que grandes contingentes de trabalhadores chegavam às cidades e habitavam moradias alugadas, possibilitando o aumento nos valores dos aluguéis frente ao reduzido número de habitações disponíveis, Engels (2015, p. 71) afirmava que a escassez de moradia se tornou necessária à manutenção do sistema capitalista.

Os escritos de Engels datam de outro século, mas a semelhança com a realidade atual é notória. Não existem dados atualizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entidade referência na produção de estatísticas sociais, sobre o número de famílias sem acesso à moradia ou vivendo em moradias inadequadas, visto que o último censo demográfico ocorreu em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

A Fundação João Pinheiro (FJP), por sua vez, utilizando dados coletados pelo IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínuos (PnadC)², e do Ministério da Cidadania, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), estimou que o déficit habitacional brasileiro para o ano de 2019 era de 5.876.699 domicílios, sendo que 5.440.322 estão localizados em áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p.113).

Em relação às regiões brasileiras, a pesquisa aponta que

[...] o Sudeste apresentou os maiores números em termos absolutos e somou um déficit de 2,287 milhões de domicílios. Em seguida, vem a região Nordeste, com 1,778 milhão de unidades. Em terceiro, a região Norte, com um déficit de 719 mil domicílios; a região Sul, com 618 mil. Por último, a região Centro-Oeste, com 472 mil. Já em termos relativos, a região geográfica com maiores números é a Norte, cujo déficit habitacional representa 12,5% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados. Em seguida, aparece o Nordeste, com 9,5%; o Centro-Oeste, com 8,5%; o Sudeste, com 7,2%; e, por fim, o Sul, com 6,2% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 113).

No que tange à renda familiar média,

[...] observa-se que, para a habitação precária, cerca de 76% dos domicílios possuem renda domiciliar de até um salário mínimo. Para o componente coabitação, todavia, estima-se que a renda domiciliar esteja acima de três salários mínimos em aproximadamente 42% dos casos. Finalmente, para o

² A PnadC visa acompanhar o desenvolvimento socioeconômico do país, tendo a força de trabalho como principal instrumento de monitoramento. A pesquisa é realizada em uma amostra de domicílios, com coleta de informações acerca das características do domicílio e de seus moradores. Cada domicílio é entrevistado uma vez a cada trimestre, durante cinco trimestres consecutivos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

ônus excessivo com o aluguel urbano, predominam os domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários mínimos ou aproximadamente 45% dos domicílios desse componente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 140).

A FJP realiza os cálculos sobre déficit e inadequação habitacional desde 1995. Durante todos estes anos, ocorreram diversas alterações metodológicas para a realização da pesquisa, a fim de que os resultados sejam consonantes com a realidade habitacional brasileira. Atualmente, os indicadores do déficit habitacional e da inadequação domiciliar objetivam estimar a quantidade de moradias, em um período específico, “que não estão conseguindo atender o “direito” de “acesso” a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 18).

Dessa maneira, déficit habitacional se caracteriza pelas "necessidades de reposição de moradias (moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas, em função de domicílios compartilhados ou em coabitação” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 20). Por seu turno, a inadequação domiciliar busca analisar se os indivíduos “estão habitando um determinado tipo de domicílio que não é capaz de atender às necessidades ou serviços que uma habitação deveria suprir com qualidade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 20).

Em relação ao déficit habitacional, a pesquisa analisa os seguintes componentes: a) domicílios precários (improvisados e rústicos); b) coabitação (unidade doméstica convivente e domicílio cômodo) e; c) ônus excessivo com aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 51). No que diz respeito à inadequação da habitação, os componentes verificados são: a) carência de infraestrutura urbana, b) carências edilícias e c) inadequação fundiária. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 66).

A falta de moradia, bem como a habitação inadequada, priva os indivíduos de condições dignas de vida. A dignidade da pessoa humana, positivada no art.1º, inciso III, da Constituição Federal, como fundamento da República Federativa do Brasil, deve ser vista como o "núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a interpretação e compreensão de todo sistema constitucional” (PIOVESAN, 2013, p. 86-87).

O princípio possui caráter intrínseco ao ser humano, devendo ser considerada a qualidade distintiva do indivíduo que o torna merecedor de respeito, tanto por parte do Estado, como pela sociedade. Esse postulado abrange um complexo sistema de direitos e

deveres que buscam evitar atos desumanos e degradantes e que garantam, ainda, condições mínimas para uma vida saudável (SARLET, 2019, p. 70-71).

Desse modo, considera-se que o princípio possui dupla função, tendo em vista que garante proteção ao indivíduo contra ingerências estatais, impondo dever de abstenção e, também, impõe ao Estado a obrigação de remover os empecilhos a uma vida digna. Ademais, além das obrigações positivas e negativas do Estado, há também a vinculação de particulares e entidades privadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, implicando o dever de proteção nas relações privadas (SARLET, 2019, p. 90-91).

O direito à moradia, enquanto direito social, carrega, desde de seu nascedouro, a função equalizadora, objetivando a consecução da igualdade e a preservação da dignidade da pessoa humana. Além disso, busca atender as necessidades dos indivíduos, permitindo o desenvolvimento de sua autonomia. Dessa maneira,

[...] os direitos sociais de cunho prestacional (especialmente compreendidos como direitos de prestações fáticas) encontram-se a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando, em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material, mas especialmente (e além disso), buscando assegurar uma existência com dignidade, constatação esta que tem servido para fundamentar um direito fundamental [...] a um mínimo existencial, compreendido aqui [...] não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana [...] mas sim, bem mais do que isso, ou seja, uma vida com dignidade no sentido de uma vida saudável [...] ou mesmo daquilo que outros tem designado de uma vida boa (SARLET, 2019, p. 136-137).

Notadamente, a moradia, assim como os demais direitos sociais, visa minorar as desigualdades sociais provenientes do modelo socioeconômico adotado, o capitalismo. Diante disso, o Estado assume o papel prestacional, opondo-se à postura absenteísta, típica do modelo liberal. Nelson Saule Júnior entende que

[...] o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miséria. Essa obrigação não significa, de forma alguma, prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim constituir políticas públicas que garanta o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não têm acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e situação indigna de vida. (SAULE JUNIOR, 2004, p. 182-183).

A intervenção estatal, sendo assim, mostra-se primordial para efetivação do direito à moradia, tendo em vista que, apesar de ser considerado bem necessário à consecução da dignidade humana, a habitação demanda dispêndio de valores expressivamente altos. Nesse sentido, Morais (2002, p. 110) assevera que a intervenção poderá ocorrer diretamente, por meio de provisão de moradia ou disponibilização de fundos públicos, ou indiretamente, através de leis que recaiam sobre o mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos.

Outra importante questão relaciona-se ao conteúdo do direito à moradia. Inicialmente, ressalta-se que o direito à moradia não deve ser confundido com o direito de propriedade, na medida em que aquele é mais abrangente do que esse, sendo ambos direitos autônomos. A efetivação do direito à moradia não está, dessa maneira, vinculada à propriedade de um imóvel, podendo ser garantido ainda que o indivíduo não seja proprietário da habitação. Assim, a falta do acesso a uma propriedade privada não necessariamente afasta o sujeito da existência digna, ao contrário do que ocorre com a falta de acesso à moradia (SARLET, 2009, p. 18).

Em relação ao ponto de vista terminológico, a Constituição Federal ao prever o direito à moradia não adotou o adjetivo *adequado*, como fizeram outras constituições e documentos internacionais. Contudo, Sarlet (2009, p. 17) entende que a moradia deve ser minimamente compatível com as exigências da dignidade humana, sendo prescindível a qualificação do referido direito.

A moradia, dessa forma, deve ser concebida de maneira ampla e não somente como o direito de habitar um determinado espaço, devendo ser considerados diversos aspectos para a concretização desse direito. José Afonso da Silva (2007, p. 313) pontua que

O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo *morar*, do latim *morari*, que significava demorar, ficar. Mas é evidente que a obtenção da casa própria pode ser complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia. O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora

inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, inc. X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, inc. XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim, seria um direito empobrecido.

O conteúdo do direito à moradia, portanto, engloba muito mais que o espaço físico para abrigo, devendo ser considerado diversos outros fatores. Todavia, diante do silêncio constitucional no que se refere à definição mínima desse conteúdo, ganham relevância os documentos internacionais ratificados pelo Brasil que tratam do tema. Diante disso, a interpretação desse direito deve abranger parâmetros mínimos para a preservação do bem-estar físico, mental e social dos indivíduos (SARLET, 2009,p.18).

Sarlet (2009, p. 19), a partir do Comentário Geral nº. 4, elaborado em 1991 pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre o direito à moradia adequada, visando a interpretação do artigo 11 do PIDESC, aduz que são elementos básicos da moradia:

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem.
- b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.)
- c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.
- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.
- f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais.
- g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Nesse sentido, realizou-se a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em 1996, na cidade de Istambul, com objetivo de estabelecer diretrizes para a moradia adequada e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. A Agenda Habitat II, Relatoria Especial da ONU, definiu que

Uma moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e

durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo acessível. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as pessoas interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual. A adequação geralmente varia de país para país, uma vez que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos de gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados neste contexto (UN-HABITAT, 1996, p. 34, tradução nossa)³.

Em 2013, foi formulado, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o documento intitulado *Direito à moradia adequada* (BRASIL, 2013). O documento, de caráter informativo, afirma que o direito à moradia adequada “não significa apenas que a estrutura da habitação deve ser adequada. Também deve haver um acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição.” (BRASIL, 2013, p. 19).

Contudo, a realidade brasileira ainda se encontra muito distante da garantia de moradia adequada indicada pela ONU e pela própria Secretaria de Direitos Humanos do país, não somente pelo déficit habitacional, mas também pela adequação das moradias às condições indispensáveis à preservação da dignidade humana. Nesse sentido, Rolnik (2019, p. 136) adverte que a melhoria ou ampliação das moradias poderá trazer benefícios em relação à habitabilidade. Contudo, deve-se considerar também outros aspectos oriundo do direito à moradia, como o aumento de gastos com a habitação e a falta de acesso a equipamentos básicos, como saúde e educação.

Ademais, o alto déficit habitacional e a precariedade das habitações refletem a desigualdade social existente no país e a situação da classe trabalhadora, na medida em “[...] que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua

³ No original: Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. Adequacy should be determined together with the people concerned, bearing in mind the prospect for gradual development. Adequacy often varies from country to country, since it depends on specific cultural, social, environmental and economic factors. Gender-specific and age-specific factors, such as the exposure of children and women to toxic substances, should be considered in this context (UN-HABITAT, 1996, p. 34).

própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico.” (MARICATO, 2013, p. 23).

Assim, o problema habitacional não pode ser dissociado de outros problemas socioeconômicos existentes no país e que afetam uma classe econômica específica, tendo em vista que

As condições de vida dependem de uma série de fatores, da qual a dinâmica das relações de trabalho é o ponto primordial. Não obstante tal fato é possível fazer uma leitura destas condições através da análise da expansão urbana, com seus serviços, infraestrutura, espaços, relações sociais e níveis de consumo, aspectos diretamente ligados ao processo de acumulação de capital. (KOWARICK, 1979, p. 29).

A construção da vida sob o corolário da dignidade da pessoa humana, a partir dos preceitos do Estado Democrático de Direito, se perfaz através da garantia de direitos fundamentais mínimos. Dessa forma, o grande desafio é repensar as cidades e, conseqüentemente, o direito à moradia adequada, para que se possa atender as necessidades mais básicas dos indivíduos, pondo fim ao ciclo de desigualdades e segregações perpetuados pelo atual modelo de urbanização.

2.1.2 Direito à moradia como expressão do direito à cidade

O direito à cidade, conceito inicialmente cunhado pelo filósofo marxista Henri Lefebvre (2001), em 1968, com a publicação da obra *Le droit à la ville*, foi amplamente difundido e estudado nos últimos anos diante da intensificação do processo de urbanização e suas conseqüências socioespaciais, como a periferização, o déficit habitacional e a gentrificação. Além da difusão no meio acadêmico, o termo também passou a ser reivindicado por movimentos sociais urbanos na luta por cidades mais igualitárias.

A obra de Lefebvre (2001) lançou luz sobre a problemática urbana, típica da urbanização em cidades capitalistas industrializadas, superando as questões meramente espaciais, principalmente em relação à substituição do valor de uso pelo valor de troca das cidades. Assim, o direito à cidade surge como uma demanda pela valorização da cidade enquanto obra.

Lefebvre (2001, p. 22) esclarece que

[...] a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade.

A cidade é influenciada diretamente pela sociedade em seu conjunto e, por conseguinte, pelas relações entre pessoas e grupos que compõem essa sociedade. Dessa maneira, a cidade deve ser concebida como a obra de uma história, ou seja, como uma obra realizada por um determinado grupo de pessoas (LEFEBVRE, 2001, p. 51-52).

Sendo assim, o direito à cidade “se afirma como um apelo, uma exigência” (LEFEBVRE, 2001, p. 118), devendo ser concebido como o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 118). O filósofo aduz, ainda, que tais transformações somente poderão ocorrer com o suporte social da classe trabalhadora (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118). Assim, há a elevação do proletariado, de classe expropriada e oprimida, à única classe capaz de construir uma sociedade urbana, rompendo com a ideologia liberal ao apropriar-se da cidade.

O conceito de direito à cidade possui, dessa maneira, caráter revolucionário e utópico. Assim sendo, a realização da sociedade urbana somente ocorrerá através de revolução econômica, por meio de planificação orientada pelas necessidades sociais, revolução política, voltada para o controle democrático do aparelho estatal, e revolução cultural permanente (LEFEBVRE, 2001, p. 140).

Manuel Castells (2020), apesar de reconhecer o pioneirismo de Lefebvre e a grande repercussão de sua obra sobre a problemática urbana, critica severamente a concepção utópica desenvolvida pelo filósofo para pensar a sociedade urbana. Para Castells (2020, p. 148), o enfrentamento das questões urbanas a partir de apontamentos ideológicos suprime outros problemas relevantes e ainda cria novos problemas de cunho político.

Desse modo, o autor (CASTELLS, 2020, p. 152-153) entende que a noção de direito à cidade lefebvriana, baseada em agrupamento espacial como forma de desenvolvimento de relações sociais e a construção do urbano baseado em cidades livres de repressões, demonstra o caráter utópico da teoria, na medida em que a realidade evidencia a existência de cidades repressivas e que nem por isso perdem seu caráter de cidade.

David Harvey, por sua vez, à guisa dos direitos humanos, entende que o direito à cidade

[...] é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014, p. 28).

A percepção de direito à cidade, proposta inicialmente por Lefebvre (2001) e, posteriormente desenvolvida também por outros autores, como Castells e Harvey, é concebida através de ideias sociopolíticas, permitindo, desse modo, a análise de aspectos políticos, culturais, econômicos e ideológicos relacionados ao urbano. Entretanto, Edésio Fernandes (2007, p. 208) ressalta a necessidade de se acrescentar também à construção do direito à cidade argumentos jurídicos, a fim de que se possa discutir o papel do Direito no processo de urbanização que garanta a inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, no âmbito do direito interno, os reflexos do direito à cidade podem ser notados em alguns diplomas normativos que tratam das questões urbanas. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, inovou ao adotar um capítulo para a política urbana, prevendo, entre outros pontos, a função social da cidade como um fim a ser atingido pelo desenvolvimento urbano. Ademais, estabeleceu a obrigatoriedade de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, outorgando aos Municípios a competência sobre o desenvolvimento urbano local. Estabeleceu, ainda, a necessidade de se observar a função social da propriedade privada (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade, por seu turno, responsável pela regulamentação do capítulo sobre política urbana da Constituição Federal, define, em seu artigo 2º, que são diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Ademais, traz expressamente dentre as diretrizes o direito à cidade sustentável (BRASIL, 2001).

Desse modo, o dispositivo representou grande avanço para o Brasil, tendo em vista que

O artigo tem uma importância muito grande não apenas para o Direito Urbanístico, mas para todo o Direito Público brasileiro, orientando gestores públicos, bem como órgãos de controle da Administração Pública, em direção a uma cidade para todos e todas, capaz de garantir o acesso das populações urbanas a um conjunto de direitos urbanos dos quais uma enorme parcela da população brasileira está, hoje, apartada. Também é notável o esforço do legislador em fazer do direito à cidade um facilitador da

aproximação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se inscreve como "direito à cidade sustentável", na qual os bens materiais e simbólicos que integram a cidade devem ser preservados "para as presentes e futuras gerações" (ALFONSIN; SALTZ; FERNANDEZ; VIVAN FILHO; FACCENDA; MULLER, 2017, p. 1221).

A política de desenvolvimento urbano, objetivando o cumprimento das funções sociais da cidade, pressupõe, portanto, a efetivação de direitos fundamentais e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. A efetivação do direito à moradia, por esse ângulo, nutre íntima relação à consecução do direito à cidade. Assim, como são direitos que dependem de ações do Estado para sua efetivação, as políticas públicas

[...] devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade (FERNANDES, 2006, p. 19).

Contudo, o direito à cidade deve ser analisado de forma cautelosa no contexto latino-americano e, conseqüentemente, em relação ao Brasil, tendo em vista a prevalência da democracia representativa nessa região. Esse modelo tradicional de democracia afasta a população das tomadas de decisões relacionadas à ordem jurídica, tendo em vista que são os representantes eleitos responsáveis pelo poder legiferante. Por esse motivo, a ordem jurídica tende a ser excludente e segregadora, afetando a participação popular nos processos legislativos, principal meio de realização da política urbana no país (FERNANDES, 2007, p. 209-210).

O direito à cidade pressupõe a participação social para o alcance de suas finalidades. Dessa forma, o processo de formação urbana deve ser pautado pelas necessidades e anseios populares, possibilitando que todas as pessoas sejam beneficiadas com os avanços provenientes do desenvolvimento das cidades, bem como o aproveitamento pleno da vida urbana. A concretização do direito à cidade, portanto, materializa-se através de reivindicações que garantam “algum tipo de poder configurador do sobre os processos de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 30).

Nesse sentido,

Contrariamente às regras do jogo que regulam a formação dos subúrbios populares das periferias e favelas, em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das cidades, a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Dessa forma, a

legislação consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *gestalt* discriminatória da cidade (ROLNIK, 2019, p. 186).

O conteúdo do direito à cidade, sendo assim, é maleável, na medida em que depende de quem lhe dará o significado, bem como os interesses envolvidos na busca de sua efetivação. Dessa maneira, diversos grupos da sociedade estão aptos a exercê-lo conforme seus interesses (HARVEY, 2014, p. 20). A cidade, portanto, tende a atender aos interesses do capital e de seus detentores, sendo esses capazes de influir nos processos decisórios sobre a política urbana.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A política pública, como área do conhecimento, surge no bojo da Ciência Política, nos Estados Unidos. Contudo, sua difusão como ferramenta utilizada pelos governos ocorre a partir da Guerra Fria. Durante esse período, percebeu-se que as decisões dos governos sobre os problemas públicos, inclusive sobre o desenvolvimento de políticas públicas sociais, poderiam ser tomadas através da aplicação de métodos científicos (SOUZA, 2006, p. 22-23).

As políticas públicas são instrumentos por meio dos quais o Estado intervém na sociedade, seja social ou economicamente. Nesse sentido, Grau (2003, p. 26) entende que política pública “designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”. Assim, pode-se afirmar que “o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública”.

Ademais, o Direito também, conforme preleciona Bucci (2006, p. 37), tem caráter conformador das políticas públicas, por isso a necessidade de teorizar juridicamente o tema. As ações governamentais que visam desenvolvê-las e implementá-las são definidas e regulamentadas por normas jurídicas. Considerando essa relação, a autora define política pública como

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

consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

A definição de política pública, na concepção de Leonardo Secchi (2013), tem como pressuposto a solução de um problema público. Sendo assim, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 02). Entretanto, além das necessidades da população, Celina Souza (2006, p. 27) ressalta que a pressão política exercida por grupos sociais também é capaz de influenciar a tomada de decisões estatais. Esses grupos, inclusive os movimentos sociais, podem deter maior ou menor influência sobre o tipo de política pública a ser formulada e das coalizões que integram o governo.

Apesar das diversas definições existentes sobre o tema, Souza (2006, p. 25) afirma que todas caracterizam-se como visões holísticas, dado que o todo assume lugar central nas decisões. Ademais, é certo que as políticas públicas são formadas através de processos que vão desde a eleição do problema a ser solucionado até a avaliação da efetividade da política pública implementada. Assim, o ciclo é composto, segundo Vazquez e Delaplace (2011, p. 36), pela

[...] entrada do problema na agenda pública, estruturação do problema, conjunto das soluções possíveis, análise dos pontos positivos e negativos das mesmas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Especificamente ao que concerne às políticas públicas sociais, o surgimento dessas é incerto. Contudo, sabe-se que cada país as adotou de forma gradual, tendo em vista as pressões sofridas pelos movimentos organizados pela classe trabalhadora em busca da ampliação dos direitos sociais, tencionando a mudança do papel estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 66).

Apesar da origem dúbia, é incontestável a influência desempenhada pela transição do Estado Liberal para o *Welfare State*, sobretudo no período pós-guerra. A lógica de mercado predominante no primeiro modelo cedeu espaço para os direitos que preservavam valores como justiça social, solidariedade e universalismo. Desse modo, diante do papel intervencionista do Estado na efetivação de direitos, as políticas públicas sociais são centrais na nova conformação (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 74).

No Brasil, a consolidação do Estado Social tem como marco as mudanças oriundas da industrialização e, conseqüentemente, a urbanização ocorrida entre os anos de 1930 e 1943.

Nesse período, apesar da expansão do sistema de proteção social, o padrão de incorporação das políticas sociais é seletivo, heterogêneo e fragmentário. Contudo, na década seguinte, através de mudanças no arcabouço jurídico-institucional, iniciou-se a regulação de bens e serviços básicos, como saúde, educação, previdência e habitação (DRAIBE, 1993, p. 22).

A ditadura militar, iniciada em 1964, foi marcada por processos decisórios centralizados e sem mecanismos de controle social. Todavia, o regime utilizou as políticas sociais como meio de garantir sua legitimidade. Por outro lado, abriu espaço para que serviços como saúde, educação e previdência fossem prestados de maneira privada. Estabeleceu-se, desse modo, o sistema dual de acesso que permanece até os dias atuais, no qual os indivíduos são divididos entre os que podem pagar e os que não podem pagar por tais serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, P. 137).

A partir dos anos 1990, a formulação de políticas públicas passa a ser fortemente influenciada pelas premissas neoliberais. As políticas sociais sofreram grandes alterações, devido à necessidade de adaptação ao novo contexto econômico, impossibilitando o pleno cumprimento do disposto na Constituição, vez que

[...] o Estado Neoliberal ou de ‘Mal-Estar’ inclui por definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contrapartida de um mercado ‘livre’ (acumulação). [...] assim, a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário perdem sua condição de direitos – constitutivos de sujeitos coletivos – e passam a ser recursos (ou mercadorias) reguladas unicamente pelo mercado (SOARES, 2009, p. 73).

Após a crise econômica de 2008, o Brasil, baseado no discurso de combate à pobreza e na elevação do Estado como responsável pelo desenvolvimento social, incrementou a agenda relacionada à estruturação e à implementação de políticas sociais. Dessa maneira, tendo como alicerce os preceitos do neoliberalismo, observou-se grande alinhamento dessas políticas com os ideais do capital financeiro (SIMIONATTO; COSTA, 2014, p. 72).

As políticas públicas, inclusive as sociais, são fruto de diversos fatores. Dessa forma, aspectos políticos, econômicos e sociais são capazes de moldar a atuação estatal na concretização de direitos, bem como os atores da sociedade incluídos nesse processo. Assim, a escolha das áreas beneficiadas com programas e planos de governo são definidas não apenas por fatores técnicos, mas também por fatores externos à Administração Pública.

No que se refere especificamente à política habitacional, Valença (2014, p.347) a classifica como “política ioiô”, na medida em que os recursos e programas destinados aos

problemas habitacionais são adaptáveis à conveniência da política econômica. Desse modo, atualmente, adotam-se políticas que incentivam o ideal da casa própria através de mecanismos públicos, evidenciando a lógica de mercado, típica do neoliberalismo.

2.2.1 A urbanização e a construção das políticas públicas habitacionais no Brasil

A questão habitacional encontra-se entre as principais questões sociais carentes de solução e que contribui para o agravamento da desigualdade social no país. A atual conjuntura é consequência de anos de má distribuição de renda e desigualdade na ocupação do solo. Nesse sentido, Milton Santos (1993, p.10) destaca que a urbanização se associa à pobreza, na medida em que a cidade a cria, sendo, portanto, fruto do modelo socioeconômico e espacial adotado

A partir de 1530, preleciona Morissawa (2001, p. 58), a Coroa Portuguesa, a fim de oficializar o processo de colonização, repartiu as terras brasileiras em capitânicas hereditárias, transferindo a posse para os denominados donatários, visando a ocupação e a exploração para fins econômicos. Notadamente, desde a invasão portuguesa, a divisão de terras abarcou somente a classe dominante, privando os demais indivíduos do acesso à terra, evidenciando, assim, as origens da assimetria na organização territorial do país.

Em relação à constituição dos centros urbanos, a urbanização, iniciada no século XVIII, contribuiu para que os fazendeiros fixassem residência nas cidades. Contudo, somente no século XX, a urbanização assumiu as características que constituíram os atuais centros urbanos (SANTOS, 1993, p. 19). Dessa maneira, a forma como ocorreu a ocupação e desenvolvimento espacial das cidades é fator considerável para as questões habitacionais e a exclusão socioespacial.

As reformas urbanas realizadas nas cidades brasileiras entre o final do século XIX e o início do século XX foram marcadas, principalmente, pela segregação territorial. Os ideais de higienismo urbano, justificados pela premissa de controle das epidemias, comuns nos centros urbanos, expulsaram a população pobre dos centros das cidades. Sobre o assunto, Maricato (2013, p. 17) explica que essas reformas

[...] lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista.

A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade.

Nesse período, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro, o aumento da população nas cidades e a falta de habitações adequadas e acessíveis, propiciou o aumento dos cortiços. Esse tipo de moradia, em sua grande maioria insalubres, favorecia o aumento das doenças. Pautada nesse discurso, a elite urbana, aliada aos interesses do mercado imobiliário, iniciou um movimento pelo fim desse tipo de habitação. Todavia, o que se observou foi a demolição sistemática dos cortiços localizados nas áreas centrais e mais valorizadas das cidades (VILLAÇA, 1986, p. 15).

A solução para o problema habitacional, incentivada pelo Poder Público e influenciada pelo modelo liberal, foi a criação de vilas operárias pelas próprias empresas. Nabil Bonduki (1994, p. 715) define que

As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

As vilas operárias representaram grandes avanços em questões de habitabilidade quando comparadas aos cortiços. Contudo, a criação de tais vilas não se relacionavam somente às questões habitacionais, haja visto a necessidade das indústrias de “fixarem seus operários nas imediações das suas instalações mantendo-os sob seu controle político e ideológico e criando um mercado de trabalho cativo” (BONDUKI, 1994, p. 715).

Na década de 1930, com o avanço na industrialização, inicia-se forte investimento estatal em infraestrutura para o desenvolvimento industrial. Esse processo, que perdura até o final da Segunda Guerra, marca o fortalecimento do mercado interno e, conseqüentemente, aumento da mão de obra assalariada e a modernização da sociedade (MARICATO, 2013, p. 17-18).

Somam-se às mudanças econômicas e urbanas, promovidas pela industrialização, o fato de que a produção das moradias até a década de 1930 relacionava-se, exclusivamente, ao capital privado, consagrando seu caráter excludente. Entretanto, as práticas populistas da Era Vargas inseriram a habitação ao rol de problemas sociais que necessitavam de intervenção

estatal para a sua solução. O governo Vargas, entretanto, não formulou especificamente uma política habitacional articulada e centralizada (BONDUKI, 1994 p. 716-717).

Como destaca Bonduki (1994, p. 726), o período populista foi essencial para o desenvolvimento da habitação social. A gestão de Getúlio Vargas foi marcada pela instituição de leis trabalhistas e criação de Institutos de Previdência e Pensão. Esses institutos possuíam expressivas carteiras prediais, mas, apesar da considerável produção de habitação social, ressalta-se que

[...] estes órgãos não eram destinados especificamente a enfrentar o problema de habitação, e sim instituições previdenciárias, agindo complementarmente dentro de uma lógica marcada pela necessidade de investir os imensos fundos de reserva da Previdência Social para preservar seu valor (BONDUKI, 1994, p. 718).

Já no período da ditadura militar, iniciado em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), banco público especializado em financiamento habitacional. Criou-se, também, integrado ao BNH, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (ROLNIK, 2019, p.281). Como consequência da criação do BNH e do SFH, Maricato (2013, p.20) enfatiza a modificação do perfil das grandes cidades brasileiras, tendo em vista a intensificação do processo de verticalização das habitações, consolidando o mercado imobiliário baseado em edifícios de prédios.

O financiamento imobiliário, todavia, não foi suficiente para promover a democratização da terra. O mercado imobiliário não se tornou acessível à população que buscava moradia nos centros urbanos, que continuou sendo privada de direitos sociais e civis básicos. Em relação às classes médias e altas, entretanto, o acesso ao mercado foi priorizado, criando uma nova classe média urbana (MARICATO, 2013, p. 20).

As décadas de 1980 e 1990, denominadas por Maricato (2013, p. 21) como "décadas perdidas", foram marcadas pelo aumento da pobreza nas cidades e pelo aumento da violência urbana, principalmente dos homicídios. A concentração de renda durante esses anos foi aprofundada, agravando ainda mais a desigualdade já presente na sociedade brasileira (MARICATO, 2013, p. 30).

Ressalta-se, porém que

A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade

brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888) (MARICATO, 2013, p. 23).

Assim, o setor habitacional com a implementação da Nova República, período de redemocratização do país, segundo Azevedo (1995, p. 15), possuía as seguintes características:

[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Em 1990 foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), possuindo caráter emergencial, com o objetivo de financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações. O plano era financiado com recursos do FGTS, tendo como população-alvo as famílias com renda de até cinco salários mínimos. Contudo, o plano não conseguiu cumprir as metas estabelecidas em relação ao prazo, às unidades habitacionais e ao custo por unidade (AZEVEDO, 2007, p. 19-20).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, período marcado por reformas e reorganização institucional, foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento, responsável pela formulação e implementação da política habitacional. A Caixa Econômica Federal tornou-se operadora dos recursos do FGTS e agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitacional (BEZERRA, 2018, p. 125-126).

Ademais, destacam-se os programas Pró-Moradia e o Habitar Brasil, financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União, respectivamente. Os programas tinham como objetivo a “urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados” (AZEVEDO, 2007, p. 24). Os programas de Crédito Direto ao Cidadão, denominados Cred-Mac e Cred-Casa, disponíveis para famílias com renda média mensal de até oito salários mínimos, permitiram “a oferta de crédito para a aquisição de materiais de construção, visando à melhoria ou à construção de habitações” (AZEVEDO, 2007, p. 24). Esses programas de crédito disponibilizavam financiamentos mais simplificados, tendo em vista que não seguiam as disposições do Sistema Financeiro da Habitação (AZEVEDO, 2007, p. 24).

Em 2008, como reação à crise financeira mundial, foi lançado o programa Minha Casa Minha Vida. O programa representou grande avanço em relação às questões

habitacionais ao permitir que pessoas de baixa renda, historicamente excluídas, tivessem acesso à moradia através de financiamentos. Entretanto, encontrava-se atrelado aos interesses privados, gerando aumento do preço dos imóveis e inserções urbanas que estimularam a guetificação e a segregação social (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 418).

3 EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO SOBRE O DIREITO À MORADIA

A financeirização passou a ser amplamente difundida como consequência do capitalismo e suas transformações, tanto econômicas como sociais, nas últimas décadas. A profusão de estudos sobre a temática ocorreu, principalmente, por correntes heterodoxas da economia⁴, como a marxista, a pós-keynesiana e a escola regulacionista. Contudo, apesar da ampla discussão que envolve o assunto, não existe consenso sobre a definição exata do fenômeno (LAPAVITSAS, 2011, p. 612).

Nesse sentido,

A financeirização tem relações dialéticas complexas de causa e efeito com fenômenos como globalização, neoliberalismo e mercantilização, borrando seus limites e levantando desafios para aqueles envolvidos em teorizar suas conexões (PEREIRA, 2017, p. 03, tradução nossa).⁵

Frisa-se, ainda, a diferença entre o tratamento teórico dispensado ao processo em relação à Economia clássica e à heterodoxa. A vertente clássica entende que a financeirização é uma forma orgânica oriunda do desenvolvimento capitalista, não devendo, portanto, serem criadas alternativas limitadoras ou condicionadoras desse processo. Por sua vez, as vertentes heterodoxas, apesar de possuírem quadros teóricos distintos para a explicação do processo, concordam que se trata de um fenômeno patológico dentro do capitalismo e que, por isso, deve ser reformulado ou superado (VERCELLI, 2013, p.41).

Sawyer (2013, p. 05) explica que a origem do termo financeirização é incerta, mas que o seu uso frequente na literatura econômica se deu, sobretudo, a partir dos anos de 1990. O autor alerta, entretanto, que as mudanças do capitalismo a partir da ascensão do capital financeiro, responsável pela financeirização, se iniciaram a partir dos anos de 1960. Ademais, o uso do termo não é unânime, sendo comum o uso de diversas outras expressões na literatura para nomear o fenômeno aqui tratado, como por exemplo, Boyer (2000) que utiliza a expressão *finance-led growth regime* (regime de crescimento liderado por finanças) enquanto

⁴ Segundo Fernández (2011), a economia, como as demais ciências sociais, caracteriza-se pela existência de diversas correntes. Contudo, atualmente, prevalece a visão ortodoxa, baseada nos ensinamentos econômicos neoclássicos. Diante disso, o grupo que se opõe a essa vertente dominante, composto de diversas escolas, é denominado heterodoxo.

⁵ Financialization has complex dialectical relations of cause and effect with phenomena like globalization, neoliberalism and commodification, blurring their boundaries and raising challenges for those engaged in theorizing their connections (PEREIRA, 2017, p. 03).

Aglietta (2000) prefere o termo *financial wealth-induced growth regime* (regime de crescimento induzido pela riqueza financeira).

O século XX foi marcado pela reorganização do modo de produção e das forças produtivas, visando atender às crescentes demandas do mercado consumidor. Diante desse cenário, surge o fordismo, modo de produção desenvolvido por Henry Ford, em 1914, que atuou através da racionalização das técnicas e da divisão do trabalho já existentes. Entretanto, o que diferenciou esse modo de produção dos modelos anteriores, foi o estabelecimento de diretrizes para a produção em massa e, conseqüentemente, para o consumo em massa, modificando o sistema de reprodução da força de trabalho e acarretando uma nova política de controle e gerência do trabalho (HARVEY, 2012, p. 121).

Contudo, mesmo diante do imenso crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial, o fordismo se mostrou contraditório, na medida em que se disseminou de maneira desigual, já que os Estados possuíam maneiras distintas de lidar com as questões relativas às relações de trabalho e políticas monetárias e fiscais, ainda que altamente subordinados aos Estados Unidos. Além disso, as desigualdades decorrentes do modelo acarretaram o desenvolvimento de movimentos sociais por parte dos excluídos, tendo em vista que as negociações de salários, típicas do modelo, eram limitadas somente a alguns setores da economia. Assim, questões como gênero e raça passaram a ser consideradas fatores determinantes para um posicionamento privilegiado no mercado de trabalho (HARVEY, 2012, p. 132).

Considerando as próprias contradições internas, a crise do modelo de acumulação fordista alcança seu ápice na década de 1970, sendo apontada como principal causa a

[...] rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes (HARVEY, 2012, p.136).

Com o esgotamento do modo de produção fordista, iniciou-se um período marcado por novas formas de produção e acumulação, contrárias à rigidez inerente ao modelo anteriormente predominante. Essa fase, denominada por David Harvey (2012, p. 140) de acumulação flexível, é marcada, principalmente, por inovações nos setores produtivos, nos mercados consumidores e no oferecimento de serviços financeiros.

O desenvolvimento e a reorganização do setor financeiro, caracterizado pela desregulamentação e pela inovação, torna-se uma característica marcante dessa fase de acumulação de capital e a mais importante para o entendimento do fenômeno da financeirização. Segundo Harvey,

[...] houve um movimento dual; de um lado, para a formação de conglomerados e corretores financeiros de extraordinário poder global; e, do outro, uma rápida proliferação e descentralização de atividades e fluxos financeiros por meio da criação de instrumentos e mercados financeiros totalmente inéditos (HARVEY, 2012, p 152).

O desenvolvimento de tecnologias permitiu, ainda, que o mercado financeiro se expandisse por todo o mundo e ocorresse o entrelaçamento de setores financeiros, como bancos e corretoras. Esse processo, chamado por Harvey (2012, p. 154) de empreendedimentismo com papéis, objetivava a obtenção de lucro por formas alternativas à produção de bens e serviços.

As mudanças econômicas e políticas nesse período também foram consequências da ruptura dos acordos de Bretton Woods⁶ em 1971, que pôs fim à fixação do preço do ouro e à convertibilidade do dólar. Em 1973, adotou-se um sistema de taxa de câmbio flexível que aboliu por completo os acordos. Atrela-se, ainda, às transformações as eleições de Thatcher, em 1979, e Reagan, em 1980, reforçando os ideais neoconservadores (HARVEY, 2012, p. 156-157)

François Chesnais afirma que

O crescimento espetacular das transações financeiras foi um dos fatos mais significativos da década de 80 e já marcou os primeiros anos da década 90. Efetivamente, a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia; é nessa esfera que as operações do capital envolvem os montantes mais elevados; é aí que sua mobilidade é maior; é aí que, aparentemente, os interesses privados recuperam mais completamente a iniciativa em relação ao estado (CHESNAIS, 1996, p.11).

⁶ O acordo de Bretton Woods, realizado por 44 países em 1944, foi responsável pela instituição do Sistema Bretton Woods. O objetivo era a criação de um sistema monetário internacional, capaz de superar as limitações impostas pelo padrão-ouro e pelo sistema de desvalorizações cambiais competitivas. Diante disso, houve a definição de regras comuns para os países participantes, visando a estabilidade macroeconômica (CARVALHO, 2004, p.51).

Assim, as políticas baseadas em liberações de mercados, desregulamentações monetárias e financeiras, ligadas às aspirações neoliberais, fortaleceram ainda mais o capital financeiro, afastando cada vez mais os controles dos bancos centrais, particularmente no que se refere às taxas de juros. Soma-se a isso também mudanças no setor bancário, como a abolição da regulamentação e controle sobre preços de serviços bancários (CHESNAIS, 1996, p. 261-262).

As transformações econômicas das últimas décadas, segundo Epstein (2005), acarretaram a diminuição do papel dos governos em oposição ao aumento do controle dos mercados sobre a economia, consagrando a ascensão do neoliberalismo, da globalização e da financeirização. Desse modo, o autor entende que a financeirização é “o crescente papel dos motivos financeiros, dos mercados financeiros, dos atores financeiros e das instituições financeiras no funcionamento da economia nacional e internacional” (EPSTEIN, 2005, p.3, tradução nossa).⁷

Lapavitsas (2011, p. 623), por sua vez, trata a financeirização como a transformação das economias maduras, baseado na aquisição de capacidade financeira por empresas não financeiras, expansão das atividades dos bancos como mediadores financeiros e atrelamento dos trabalhadores ao setor financeiro, seja como devedores ou como detentores de ativos.

Boyer (2000), adepto da escola de regulação, busca entender como o avanço do capital financeiro a partir de 1970, com a crise do fordismo, afeta as formas institucionais da economia, partindo da análise dos Estados Unidos. Assim, para o autor (BOYER, 2000, p. 12), no regime de acumulação baseado nas finanças, a rentabilidade financeira torna-se o ponto central, independentemente rápido crescimento da produtividade, aumento da eficiência da força de trabalho ou rendas oligopolistas decorrentes da inovação

A financeirização, portanto, torna-se uma das facetas da atual conjuntura do sistema capitalista, não estando restrita somente ao segmento financeiro, na medida em que deve ser considerada como um “padrão sistêmico de riqueza como expressão da dominância financeira” (BRAGA, 2000, p. 270). Assim, o fenômeno influencia “as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica” (BRAGA, 2000, p. 270).

Nessa perspectiva Aalbers, define financeirização como

⁷ [...] the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies (EPSTEIN, 2005, p.3).

A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiras, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias (AALBERS, 2015, p. 2014, tradução nossa).⁸

Entretanto, observa-se que, apesar de ser um fenômeno amplamente disseminado pelas econômicas globais, o padrão de financeirização difere-se em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento. Assim, em 1989, o Consenso de Washington permitiu a difusão dos ideais neoliberais e, conseqüentemente a disseminação da financeirização em economias periféricas, com “políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (FIORI, 1996, p. 136) que permitiram que os países em desenvolvimento fossem enquadrados na nova forma de mundialização do capital.

A financeirização, portanto, se difunde de modo distinto em países centrais e periféricos da economia global. Isso ocorre, principalmente, devido à posição de subordinação a qual os países de baixa renda são expostos quando inseridos nas finanças globais. Essa relação desigual está relacionada, essencialmente, às relações coloniais e imperiais desenvolvidas ao longo da história, mas também está ligada à hierarquia monetária. A superioridade do dólar em relação a outras moedas, impossibilitou que os países periféricos emitissem títulos da dívida externa em suas respectivas moedas, os levando a relação de subordinação (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p. 06).

Desse modo,

Práticas de financeirização podem coexistir em contextos institucionais não-financiados, mas com o tempo essas práticas podem se tornar bases de lançamento para uma maior financeirização da economia, estendendo-se a diferentes setores, diferentes lugares, ou diferentes classes de pessoas (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p. 16, tradução nossa).⁹

No Brasil, “a dívida pública interna tornou-se o principal eixo da acumulação rentista-patrimonial e a base da subordinação das finanças públicas às pressões dos mercados

⁸ The increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households (AALBERS, 2015, p. 2014).

⁹ Practices of financialization can coexist in otherwise non financialized institutional contexts, but over time these practices can become launching grounds for a wider financialization of the economy, extending to different sectors, different places, or different classes of people (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p. 16)

financeiros globais” (BRUNO; DIAWARA; ARAUJO; REIS; RUBENS, 2011, p. 746). Ademais, houve a redução da autonomia em relação à política econômica, na medida em que se encontra atrelada às expectativas da valorização financeira dos capitais. Outro reflexo foi o aumento da carga tributária “para responder à punção rentista exercida pelos detentores de capital e credores do Estado”, sem visar o “o financiamento necessário dos gastos sociais ou promover o investimento público” (BRUNO; DIAWARA; ARAUJO; REIS; RUBENS, 2011, p. 746).

Apesar das diferentes consequências do processo de financeirização no Brasil, enquanto país em desenvolvimento, o fenômeno ainda conserva três características básicas de seu processo em países desenvolvidos:

i) aprofunda a concentração funcional da renda em favor dos lucros e em detrimento dos salários; e ii) reduz a taxa de acumulação de capital fixo produtivo, mantendo-a em um ritmo incompatível com o crescimento econômico forte e sustentável; iii) eleva o poder político das classes rentistas e dos detentores de capital sobre o aparelho de Estado, influenciando a formatação e a gestão da política econômica de acordo com as demandas e os interesses imediatos desses agentes econômicos (BRUNO; DIAWARA; ARAUJO; REIS; RUBENS, 2011, p. 746).

3.1 FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA

A urbanização decorrente do modo do capitalismo, com a produção do espaço voltada para as demandas do capital, aliada à difusão do mercado financeiro, transformaram as propriedades urbanas em importantes ativos financeiros. O crescimento das cidades somado à globalização criou novos mercados, capazes de estabilizar o capitalismo e garantir acumulação perpétua com a absorção da produção excedente de capital. Desse modo, a urbanização, sobretudo com a influência do neoliberalismo,

[...] desempenhou um papel crucial na absorção dos excedentes de capital, e que tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos fluorescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 59).

Harvey (2014, p. 30-31) explica que a dinâmica capitalista, fundamentada na eterna busca da mais-valia, necessita do processo de urbanização para a absorção do capital

excedente, pretendendo a obtenção de lucros. Assim, a urbanização pode ser considerada um fenômeno de classe, na medida em que a criação do espaço urbano é controlada pelos detentores dos meios de produção, que moldam as cidades conforme as necessidades de absorção da produção excedente e expansão de seus negócios, gerando como consequência centros urbanos marcados pela exclusão e desigualdade.

Desse modo, em um contexto econômico pautado pela financeirização, as cidades passam a ser geridas conforme os ditames da ordem financeira, objetivando, principalmente, a rentabilidade da terra urbana. Assim, Harvey (2013, p. 447), partindo dos conceitos elaborados por Karl Marx, entende que a terra, quando tratada puramente como um ativo financeiro, torna-se uma mercadoria especial, tendo em vista que, como não pode ser reproduzida pelo trabalho, não possui valor e sua aquisição gera ao proprietário somente o direito à percepção das rendas futuras. Sendo assim, tais rendas futuras poderão ser caracterizadas como juros sobre o dinheiro inicialmente investido, tal como ocorre no capital fictício.

Sob esse viés, Fix e Paulani (2019, p. 644-645) destacam que a terra é uma mercadoria fictícia, não sendo, por sua natureza, um capital fictício, na medida em que não há como abandonar sua forma concreta no espaço e só é possível a geração de valor excedente com sua propriedade quando relacionada a um processo produtivo. Entretanto, como não pode ser reproduzida pelo trabalho humano, como destacado anteriormente, a determinação de seu preço ocorre de maneira similar aos capitais fictícios, tendo em vista a capitalização das rendas futuras.

Desse modo, as autoras afirmam ainda que quando a mercadoria passa a ser a construção, seja ela residencial ou comercial, a terra está incorporada à edificação. Sendo assim, “a renda fundiária é, portanto, fundamento de um determinado ramo econômico; ela é suporte da atividade imobiliária” (FIX; PAULANI, 2019, p. 650).

Nessa perspectiva,

[...] a terra urbana é disputada para diferentes usos que se pautam pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade do solo e por isso, e só por isso, proporciona renda e em consequência é assemelhada ao capital. Mas o capital gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção, o que não acontece com o “capital imobiliário”, porque o espaço é condição necessária à realização de qualquer atividade mas não se constitui como meio-de-produção, o que o torna um falso capital. Ele é valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização

não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável da produção – a edificação (RODRIGUES, 1988. p. 64).

A ocupação da terra urbana, sendo assim, está condicionada às leis do mercado, de modo que as disputas pela renda imobiliária se tornam responsáveis pelos destinos das cidades (MARICATO, 2013, p. 83). Dessa maneira, o controle sobre a alocação de recursos nos centros urbanos e, por conseguinte, a valorização dos imóveis situados em espaços com maior investimento em infraestrutura, é coordenado pela pequena parcela da população que detém o direito de receber as rendas futuras provenientes desses imóveis.

A estruturação das cidades em virtude das necessidades do capital apresenta como consequência a ampliação do caráter mercantil dos centros urbanos. Sendo assim, “o componente definidor da financeirização da habitação é a transformação de imóveis residenciais em um ativo financeiro, abrindo canais de extração para os rentistas” (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p. 2, tradução nossa).¹⁰

A partir da década de 1970, a ascensão da política econômica neoliberal e o crescente domínio financeiro sobre a economia, a habitação tornou-se um dos aspectos centrais para o desenvolvimento do capitalismo. Conforme observa Raquel Rolnik (2019, p. 31), considerando as diferenças políticas e econômicas de cada país, iniciou-se nesse período o desmanche sistêmico das políticas públicas habitacionais, a desestabilização da segurança da posse e a transformação da moradia em mercadoria.

Assim, salienta-se o papel decisivo do Banco Mundial na disseminação da financeirização e mercantilização da moradia, tendo em vista sua influência sobre a reestruturação do sistema financeiro habitacional mundial. A partir dos anos de 1980, o Banco modificou suas políticas de empréstimos às instituições financeiras, possibilitando sua entrada no setor financeiro habitacional dos países, através do aumento da concessão de empréstimos destinados à financeirização da moradia, bem como a disseminação de um modelo voltado para política habitacional via mercado (ROLNIK, 2019, 80-81).

A habitação, calcada pelo ideal da casa própria, foi transformada em instrumento importante para a acumulação de capital no neoliberalismo. O domínio do setor financeiro sobre o setor habitacional representou uma nova forma de aplicação do capital excedente,

¹⁰ The defining component of the financialization of housing is the transformation of residential real estate into a financial asset, opening channels for extraction by rentiers (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p. 2).

promovendo, ainda, a entrada de excedentes globais em economias domésticas, possibilitando a ampliação de crédito. Contudo, este aumento nos sistemas de crédito habitacionais estava além do da capacidade dos mercados internos, tendo como consequência a criação e a inflação das bolhas imobiliárias (ROLNIK, 2019, p. 28).

Rolnik (2019, p. 32) destaca ainda que a mercantilização da habitação atingiu diretamente o direito à moradia adequada, uma vez que houve o abandono das políticas públicas que consideravam a habitação um bem social, ou seja, um bem que a sociedade concorda em oferecer aos que não possuem recursos para obtê-lo. O abandono dessas políticas se deve, especialmente, à crença de que o mercado seria capaz de realizar a alocação das moradias disponíveis.

Como tratado anteriormente, a financeirização possui um *modus operandi* diverso em cada país, estabelecendo, muitas vezes, uma relação de subordinação entre países centrais e periféricos. Desse modo, a forma como a financeirização da moradia é disseminada pelo globo, bem como seus efeitos, também é dotada de peculiaridades em cada país. Assim, Rolnik (2019) identifica, baseado nos diferentes desenvolvimentos e impactos econômicos, três sistemas pelos quais a financeirização da moradia se desenvolve, quais sejam: “sistemas baseados em hipotecas; sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios governamentais diretos para a compra de unidades produzidas pelo mercado; e esquemas de microfinanciamento” (ROLNIK, 2019, p. 34).

Sobre o sistema hipotecário, Fernandez e Aalbers asseveram que

A dívida hipotecária, como qualquer outro tipo de dívida, serve como uma válvula de escape para o investimento. No entanto, ao contrário de outras formas de dívida, as hipotecas contam com terrenos, tijolos e argamassa como garantia - uma reserva de valor familiar - práticas de cálculo bem estabelecidas e uma estrutura institucional altamente padronizada para coletar fluxos de renda futuros. Em comparação com alternativas, como empréstimos não garantidos, o tamanho dos mercados imobiliários, mesmo que sejam amplamente vinculados a nível nacional, permitiu que os investidores criassem um mercado líquido que serve para diversificar os portfólios globalmente (FERNANDEZ; AALBERS, 2016, p. 74, tradução nossa).¹¹

¹¹ Mortgage debt, as any other type of debt, serves as an investment outlet. However, unlike other forms of debt, mortgages rely on land, bricks and mortar as collateral – a familiar store-of-value – well-established calculative practices and a highly standardized institutional framework to collect future income streams. Compared to alternatives, such as unsecured loans, the size of real-estate markets, even if they are largely nationally bound, enabled investors to create a liquid marketplace that serves to diversify portfolios globally (FERNANDEZ; AALBERS, 2016, p 74).

Posto isso, o sistema baseado em hipotecas, fruto da privatização do estoque de habitações públicas, agregado ao paradigma da casa própria como reserva de riqueza e garantia para o consumo, permitiu, através do financiamento imobiliário, a expansão do mercado global de capitais por meio do endividamento dos indivíduos (ROLNIK, 2019, p. 40). Entretanto, a expansão do mercado de hipotecas somente foi possível diante do bloqueio e da redução de outras formas de acesso à moradia.

Rolnik (2019, p. 41) explica que as habitações sociais, voltadas para aluguel, foram substituídas pela propriedade privada como única forma de promoção do acesso à moradia. Assim, ocorreu a diminuição dos investimentos públicos em habitação social, como forma de incentivar o mercado imobiliário, elevando o financiamento habitacional ao único meio de provisão de moradia para famílias de baixa renda e as sujeitando às condições do mercado financeiro e imobiliário, tanto em relação ao crédito concedido quanto em relação às condições do imóvel adquirido.

Ademais, o fortalecimento do sistema de hipotecas em detrimento a outras formas de acesso à moradia, aliado à necessidade de obtenção de novas formas de ganhos pelos bancos, foi responsável pela reconfiguração do financiamento habitacional. Nesse sentido, Mariana Fix (2011, p. 22), analisando o desenvolvimento da financeirização da moradia nos Estados Unidos, aponta que a partir de 1980 o sistema de crédito foi modificado significativamente, sendo a regulamentação do setor alterada em prol do funcionamento do mercado secundário de hipotecas, integrado ao mercado financeiro mundial. Essas alterações criaram um ambiente propício ao surgimento da linha de crédito conhecida como *subprime*, responsável por ampliar o acesso ao crédito habitacional.

Dessa maneira, a autora (FIX, 2011, p. 26) aduz que a população baixa renda tornou-se beneficiária da nova linha de crédito, tendo em vista a redução da renda exigida para a concessão de empréstimos. Entretanto,

Por ser considerada uma população “de risco”, paga juros elevados, maiores do que aqueles exigidos dos segmentos considerados *prime*. Não se pedem comprovações ou garantias. Os empréstimos podem ser usados para a compra de um imóvel ou assumidos em dinheiro, oferecendo-se o imóvel como garantia (FIX, 2011, p. 27).

Os empréstimos *subprimes* permitiram, dessa maneira, a inserção de imóveis no sistema financeiro, transformando a moradia de famílias que aderiram a esse tipo de crédito em um ativo mais líquido e sujeito à especulação. Ademais, esse sistema permite ainda transferência dos rendimentos do trabalhador, obtidos na esfera produtiva, através do pagamento das hipotecas (FIX, 2011, p. 33).

Assim, a securitização, responsável pela difusão do mercado secundário de hipotecas, é “técnica é particularmente representativa da penetração da lógica abstrata e temporalidade acelerada dos circuitos financeiros no setor de habitação” (PEREIRA, 2017, p. 05, tradução nossa).¹² Todavia, apesar de um dos exemplos mais emblemáticos da financeirização, a securitização ainda não se tornou uma prática generalizada nos mercados habitacionais de todos os países.

Por sua vez, o sistema de subsídios governamentais tem como fundamento o fornecimento de recursos públicos para subsidiar a demanda por moradia, sobretudo da população com menor renda, introduzindo essa população no mercado imobiliário e, por conseguinte, no mercado financeiro. Dessa forma, Rolnik (2019, p. 111) observa que o modelo de subsídios à demanda pode ocorrer por meio de pagamentos diretos, subsídios vinculados a programas de poupança, subsídios embutidos nas taxas de juros ou pagamento de taxas de juros ou isenções fiscais relacionadas ao pagamento de hipotecas ou impostos imobiliários.

Todavia, apesar da diminuição do déficit habitacional observado nos países que adotaram essa sistemática como instrumento de realização da política pública habitacional, nota-se a preterição de questões relacionadas ao direito à moradia, como habitabilidade, localização e infraestrutura, em face de aspectos econômico-financeiros (ROLNIK, 2019, p. 127).

Quanto ao sistema de microfinanciamento, fundado na concessão de pequenos créditos voltados para as moradias autoconstruídas, Rolnik (2019, p. 139) ressalta que esse sistema é responsável por ligar os moradores de favelas ao mercado de capitais, além de incutir o ideal de moradia como ativo financeiro. Assim, “o microfinanciamento transforma territórios e populações estigmatizadas - por raça, classe, gênero e forma de posse - em objeto de colonização e exploração financeira, em nome da inclusão” (ROLNIK, 2019, p.140).

¹² [...]technique is particularly representative of the penetration of the abstract logic and accelerated temporality of financial circuits into the housing sector (PEREIRA, 2017, p.05).

Apesar dos diferentes sistemas apontados para a disseminação da financeirização da habitação, é certo que esse fenômeno, em qualquer das situações, altera as características da moradia, tendo em vista a sua sujeição aos ditames do mercado financeiro e, conseqüentemente, à especulação imobiliária. Desse modo, Harvey (2005), ao tratar do denominado empreendedorismo urbano, explica que esse

[...] se apoia na público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo). (HARVEY, 2005, p. 174).

Diante disso, baseado em aspectos intrínsecos ao capital financeiro, como a especulação, localização global, competição interlocal, os governos locais são obrigados a desenvolver estratégias voltadas para competição, utilizando instrumentos como marketing urbano e parcerias público-privadas. Essas estratégias que visam garantir o investimento no mercado imobiliário, com a criação de novas oportunidades de especulação e construção de megaprojetos, afetam a acessibilidade à moradia, na medida em que torna impossível a competição por habitação, destinando a população de baixa renda a moradias inadequadas (ROLNIK, 2013, p. 163).

Percebe-se, dessa forma, que o capitalismo, e mais especificamente o circuito imobiliário e o mercado financeiro, passam a moldar os avanços urbanos e, por conseguinte, as decisões estatais em relação ao direito à moradia e sua efetivação através de políticas públicas. Assim, o Estado, de acordo com Mészáros (2011, p. 125), atua em congruência com os interesses da classe dominante, controlando aqueles que são contrários ao capitalismo, criando uma dependência mútua entre capital e Estado.

3.1.1 Financeirização da moradia e suas conseqüências para a política habitacional no Brasil

No Brasil, a financeirização da moradia também influenciou o circuito imobiliário nacional. Além disso, também afetou a formação do espaço urbano, bem como a construção de políticas habitacionais que permitissem o acesso da população à moradia. Diante disso, Pereira (2017, p. 02) defende que, frente às restrições institucionais e regulatórias, como a

limitada disponibilidade de crédito e as altas taxas de juros, bem como as condições estruturais, o fenômeno deve ser analisado considerando a posição periférica do país em relação aos circuitos globais de capital.

Ademais, a experiência brasileira deve ser considerada através de uma perspectiva particular, sobretudo em relação às políticas habitacionais de outros países, tendo em vista que a adoção dos preceitos liberais não resultou no desmantelamento de direitos sociais, na medida em que o país não adotou, efetivamente, o Estado de Bem-estar Social ao longo de sua história (ROLNIK, 2019, p. 266).

Em 1964, no início do regime ditatorial, constituiu-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), implementando inovações como a correção monetária nos contratos imobiliários, as Sociedades de Crédito Imobiliários e as Letras Imobiliárias. Além disso, destaca-se também a edição da Lei de Incorporações Imobiliárias, considerada importante instrumento de estruturação do mercado imobiliário e habitacional, especialmente no que diz respeito aos condomínios (ROYER, 2013, p. 51).

Rolnik (2019, p. 282) aduz que a criação do BNH foi oriunda da convergência de interesses empresariais, especialmente os relacionados à construção civil. Assim, baseados no ideal da casa própria, como meio de combater os ideais comunistas, a política habitacional adotada durante a ditadura amparou-se na

[...] administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos (BONDUKI, 2008, p. 74).

Em 1966, a transformação do BNH em empresa pública representou o aumento da participação das instituições financeiras privadas na direção do Banco, o transformando em “instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país” (ROLNIK, 2019, p.284). Ademais, nesse mesmo ano, a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), fundo financeiro composto por contribuições dos empregadores e empregados, permitiu que o Banco assumisse posição de destaque na política habitacional quando o FGTS se tornou um dos principais meios de financiamento do BNH (ROLNIK, 2019, p. 284).

De acordo com Royer (2013, p. 56), o uso do FGTS como principal fonte de financiamento modificou o perfil da política habitacional, na medida em que não somente

alterou a base dos recursos, mas também permitiu que o Banco financiasse somente pessoas com capacidade financeira. Assim, essa fonte de recurso se mostrou crucial para a política habitacional que estava sendo desenvolvida e para o fomento à indústria da construção civil.

Nesse sentido, Fix (2011, p. 95-96) explica que o SFH, além do FGTS, como exposto anteriormente, também era composto pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Constituiu-se, assim, as bases para o financiamento interno de longo prazo, tendo os bancos privados ocupado lugar de destaque nesse processo, gerando inclusive disputa entre o BNH e os bancos comerciais em relação a captação da poupança voluntária.

Assim, constituiu-se no BNH três segmentos de atendimento: popular, econômico e médio. O segmento popular, constituído por famílias com até 3 salários mínimos, mas que, posteriormente, foi ampliado para 5 salários, era atendido pela Companhias de Habitação (Cohabs). Já o mercado econômico, destinado a famílias com renda de 3 a 6 salários, era atendido pelas cooperativas habitacionais enquanto o mercado médio, voltados a famílias com renda superior a 6 salários, operava por meio dos agentes financeiros que compunham o SBPE, as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e as Caixas Econômicas (FIX, 2011, p. 96-97).

O BNH criou também o programa Mercado de Hipotecas, baseado no sistema de *savings and loans* americano. Desse modo, as construtoras ou incorporadoras se comprometeram com o BNH a adquirirem créditos hipotecários oriundos da venda das unidades, visando a formação de um mercado secundário de hipotecas. Sobre esse programa, Royer explica que

Esses recursos seriam o lastro de contrato de empréstimo entre o originador e uma instituição financeira (SCI ou banco). O BNH repassa os recursos destinados à construção para essa instituição financeira. Finalizada a construção, as dívidas entre o originador e a instituição financeira eram quitadas e o BNH ficava como credor hipotecário do mutuário final, assumindo todo o risco da operação. (ROYER, 2013, p. 58)

Observou-se, ao longo dos anos, a diversificação dos programas desenvolvidos pelo Banco, objetivando o financiamento de obras urbanas, como a criação dos Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano e o Financiamento Urbano, e o financiamento da infraestrutura dos próprios conjuntos financiados pelo Banco. Essa mudança de estrutura buscava a captação de novos clientes com capacidade de pagamento, diante do fracasso do Mercado de

Hipotecas, principal programa de habitação popular, e seu alto índice de inadimplência (ROYER, 2013, p. 60).

Azevedo (1988, p. 116) aponta que a partir de 1975, o BNH iniciou uma série de projetos alternativos voltados para a autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes, frente a exclusão dessa população diante dos programas habitacionais tradicionais. Contudo, o autor aponta que menos de 6% das unidades financiadas eram destinadas a esses programas alternativos e que somente 17,6% das moradias populares eram originárias desses programas. Além disso, cerca de 48,8% das unidades financiadas eram destinadas à classe média de altos rendimentos.

Apesar das grandes inovações introduzidas na política habitacional pelo BNH, a disponibilização de recursos retornáveis e a adoção de critérios de financiamento bancários, excluiu parcela significativa da população de baixa renda da política habitacional. Ademais, a construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, gerou problemas arquitetônicos e urbanísticos, na medida em que as unidades foram responsáveis pela geração de bairros dormitórios. Houve também o desprezo pela qualidade das moradias e pelas especificidades locais, desconsiderando as características de cada região com construções padronizadas (BONDUKI, 2008, p. 74).

A partir dos anos de 1980, o modelo econômico adotado pelo regime militar entrou em crise, gerando recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Desse modo, a crise repercutiu diretamente nas políticas habitacionais desenvolvidas pelo BNH e, particularmente no SFH, uma vez que, conforme aponta Bonduki (2008, p. 75), ocorreu

[...] a redução da sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

Rolnik (2019, p. 286-287), nesse viés, explica que a extinção do BNH, em 1986, resultou na retração da atividade imobiliária e do financiamento habitacional no país, que somente voltou a se recuperar a partir da década de 1990. A recuperação tem como causa a reforma no modelo de regulação de créditos habitacionais e as mudanças ocorridas na composição do capital das empresas inseridas no mercado imobiliário.

A partir desse período, o setor imobiliário sofreu reformas liberalizantes, com a adoção de instrumentos que permitiram a participação efetiva do capital financeiro no

mercado imobiliário. Essas reformas ocorrem, não coincidentemente, na mesma época em que o neoliberalismo se consolidou como política hegemônica, possuindo influência direta na relação entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. Diante desse cenário, os países periféricos foram obrigados a realizarem reformas estruturais para se inserirem na economia globalizada (GOMES; ROYER; PEREIRA, 2013, p. 03).

A extinção do BNH, contudo, não representou a extinção do SFH, que teve seus passivos e ativos transferidos para a Caixa Econômica Federal, que se tornou responsável pela operacionalização do sistema, atuando como agente financeiro do SBPE e agente financeiro e agente operador do FGTS. Além disso, soma-se às mudanças o novo marco regulatório de crédito imobiliário, destacando-se a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que tem por objetivo o desenvolvimento de investimentos imobiliários (ROYER, 2013, p. 103-104).

As operações realizadas no âmbito do SFI formam cadeias de obrigações, tendo em vista o grande número de agentes envolvidos, como compradores de imóveis, construtores, inquilinos e agentes fiduciários, bancos, seguradoras, fundos de investimentos, entre outros. Assim, os compradores de imóveis são ligados aos investidores e esses, por uma sequência contratual complexa, se tornam credores finais das obrigações assumidas por aqueles (GOMES; ROYER; PEREIRA, 2013, p. 05). Dessa forma,

[...] o SFI constitui na verdade um marco regulatório da participação e da operação de instituições financeiras e correlatas no financiamento imobiliário e no mercado de capitais, diferente do SFH, que buscava constituir um aparato estatal para o financiamento de habitação (ROYER, 2013, p. 110).

Frisa-se ainda que a Lei nº 9.514 de 1994, além de dispor sobre o SFI, representou grande inovação, particularmente ao que se refere ao mercado secundário imobiliário ao disciplinar a “atividade de securitização imobiliária, fornecendo sua definição legal, estabelecendo a figura do agente securitizador e estruturando o procedimento de securitização de créditos imobiliários no país” (GOMES; ROYER; PEREIRA, 2013, p. 05).

Ademais, o novo marco regulatório também foi responsável pela introdução Certificado de Recebível Imobiliário (CRI), que, segundo a Lei nº 9.514/94, “é título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro” (BRASIL, 1997). Nessa perspectiva, conforme a explicação de Royer (2013, p. 119), a securitização no âmbito do SFI tem como instrumento

básico o Certificado de Recebível Imobiliário (CRI), que são títulos de crédito que possuem vinculação direta aos créditos imobiliários, tornando-se a base do sistema de captação de recursos do SFI junto aos investidores.

A incorporação da alienação fiduciária de bem imóvel ao ordenamento jurídico brasileiro também representou importante avanço regulatório voltado para o mercado. Esse instrumento, de acordo com Rolnik (2019, p. 288), destinado a superar a proibição da penhora do bem de família prevista na lei brasileira, permitiu que o credor garantisse a propriedade jurídica do bem imóvel financiado até sua completa quitação pelo devedor. Assim, a alienação fiduciária tornou possível a mobilização de casas como garantia de operações financeiras.

Apesar do marco representado pelo SFI no que tange ao avanço do mercado financeiro sobre o mercado imobiliário, é importante destacar que, por suas características intrínsecas, o efeito redistributivo se torna impossível. Dessa maneira, sem a alocação do Poder Público dos recursos advindos do FGTS e do SBPE, o sistema não é capaz de suprir o déficit habitacional, tendo em vista a necessidade de atender os interesses dos investidores frente a demanda por moradia dos indivíduos de menor renda (ROYER, 2013, p. 143).

Desse modo, Royer (2013, p. 47-48) assevera que, apesar do foco em financiamento de imóveis não residenciais pelo SFI, a habitação se tornou o artifício utilizado para a alocação dos recursos do SFH na promoção dos produtos imobiliários em geral. A autora frisa, ainda, que não há substituição de um sistema pelo outro, mas que o SFI criou ambiente favorável para atender todos os tipos de demandas imobiliárias, disseminando uma nova forma de riqueza imobiliária. Todavia,

A qualificação do SFI como um sistema apto a financiar a política habitacional é, nesse sentido, um processo ideológico que visa, justamente a operação do seu contrário - a captura do sistema de crédito subvencionado e a concentração dos recursos do sistema em detrimento dos grupos de menor poder aquisitivo (ROYER, 2013, p. 143).

No que tange especificamente ao setor imobiliário residencial, entre 1995 e 1998, segundo Fix (2011, p. 123), por meio das Cartas de Crédito e do Programa Pró-moradia, esse recebeu 28% do FGTS, sendo outros 76% destinados a aquisição de imóveis usados, passando a política habitacional a ser centrada no financiamento do mutuário final, destinado à aquisição de imóveis usados e não mais voltada para a produção de novas unidades.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado à população com renda de 3 a 6 salários mínimos. Nesse programa, a Caixa Econômica Federal realizava o financiamento direto e subsidiado ao mutuário, sendo o empreendedor privado responsável por todas as etapas da operação, ou seja, da compra do terreno à construção (ROLNIK, 2019, p. 289). Esse programa, ao impor construções em locais já servidos de infraestrutura, teve como consequência a ocupação dos vazios urbanos e a necessidade de oferta de infraestrutura pelos governos locais (FIX, 2011, p. 124).

Embora tenha ocorrido a ampliação do crédito habitacional, permitindo a entrada do setor privado na promoção do acesso à moradia, Rolnik (2019, p. 290) afirma que o processo de financeirização no Brasil somente se efetivou com a reestruturação das empresas do setor. Desse modo, desde a recessão iniciada nos anos de 1980, as incorporadoras e construtoras passaram a utilizar o crédito corporativo ou autofinanciamento. Nesse sistema, o capital inicial destinado às construções era aportado pelos próprios cooperados que, depois do edifício pronto, eram migrados para o sistema de hipotecas do SFH, gerando capital e liquidez para novos empreendimentos.

A respeito do autofinanciamento, Fix (2011, p. 120) elucida, ainda, que a partir da estabilização monetária alcançada com o Plano Real em 1994, esse surge como solução adequada para atingir segmentos de renda média da sociedade que possuíam condições de investir parte de sua renda na casa própria, em especial, a população com renda entre 8 e 15 salário mínimos.

Além disso, as grandes mudanças ocorridas no setor residencial, principalmente a partir do final dos anos 1990, são fruto da atuação de incorporadoras, que acarretou fusões, aquisições e entrada de *equity funds* e *management companies* no mercado imobiliário-habitacional brasileiro (ROLNIK, 2019, p. 290).

Sobre as incorporadoras, observa-se que

[...] podem ser consideradas agentes que participam desde a origem da forma de produção capitalista do ambiente construído. Eles estabelecem a intermediação entre proprietários fundiários, de um lado, e as finanças, de outro. Em relação ao Estado, as incorporadoras apresentam vínculos mais fortes, sobretudo, nas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. Quanto aos consumidores, ou compradores das edificações, as consultorias sempre estiveram na ponta do ciclo financeiro das edificações na sua atividade de corretagem (SHIMBO, 2020, p. 55).

A ação de Fundos de Investimentos Imobiliários e a injeção de capital financeiro representou modificações nas estratégias das construtoras ao serem submetidas à lógica de mercado (ROLNIK, 2019, p. 292). Além disso, a competição entre as empresas inseridas no mercado de capitais, diante da necessidade de aumentar o estoque de terras como meio de atrair investimentos, implicou o aumento do preço do solo e, por conseguinte, a busca por terrenos mais distantes dos centros das cidades, com expansão para as periferias (FIX, 2011, p. 138).

A partir de 2004, já no governo Lula, evidencia-se a participação estatal para a ampliação do crédito habitacional, constituindo os antecedentes do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Desse modo, instituiu-se a obrigatoriedade de aplicação de uma porcentagem do SBPE e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários, a isenção de impostos a venda de imóveis quando o resultado fosse aplicado na compra de outro imóvel residencial e a ampliação dos subsídios oferecidos pelo governo federal (ROLNIK, 2019, p. 289). Há também a criação, em 2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), resultado de um projeto de Lei de Iniciativa Popular (FIX, 2011, p. 134).

Diante da crise financeira de 2008, e do *lobby* dos empresários junto ao governo federal para a implementação de um programa habitacional como forma de amenizar os efeitos da crise e como meio de direcionar as unidades residências prestes a serem lançadas no mercado imobiliário pelas incorporadoras, surge o Programa Minha Casa Minha Vida (ROLNIK, 2019, p. 300).

Diferente do que havia ocorrido com a elaboração do Plano Nacional de Habitação em 2004, a elaboração do PMCMV excluiu a participação popular de sua construção, tendo em vista que o governo, nesse caso representado pela liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, somente manteve o diálogo com representantes da construção civil. Apesar disso, o governo declarou que o objetivo do programa era o atendimento da demanda habitacional da população baixa renda, excluída do mercado imobiliário (FIX, 2011, p. 140).

O programa elevou a questão habitacional a um problema nacional de primeira ordem, submetido, entretanto, aos desígnios do capital, do circuito imobiliário e da política eleitoral. O PMCMV ainda foi responsável pela legitimação do governo perante a população ao atender as demandas por moradia (FIX, 2011, p. 141). Ademais, o PMCMV também refletiu sobre as

demandas de emprego e crescimento econômico frente à crise financeira que atingia o mundo, o que justificou sua implementação imediata. Desse modo, através da articulação da oferta de moradia e a adoção de uma estratégia keynesiana para o crescimento econômico, o programa habitacional se tornou a mais importante ação do governo Lula nas áreas econômica e social (ROLNIK, 2019, p. 301).

Assim, após pressão dos movimentos urbanos por participação e acomodação dos interesses dos principais atores, o programa foi lançado em 2009, contando com as seguintes categorias: MCMV-empresas, MCMV-entidades, PNH-Rural e MCMV-Sub 50. Entretanto, apesar da divisão, o núcleo da política era o MCMV-empresas, sendo dividido em diferentes faixas de renda, com valores distintos para os subsídios, recaindo sobre o governo local a responsabilidade sobre a definição dos beneficiários (ROLNIK, 2019, p. 303).

De acordo com a divisão em faixas realizada pelo programa, a Faixa 1 era destinada à habitação social e, portanto, à população de baixa renda. Já a população com renda média e média alta era enquadrada nas Faixas 2 e 3 do programa, sendo estas atendidas pelo mercado imobiliário. Em todas as faixas, as construtoras ganham destaque como agentes executores do programa, o que lhes garante também posição de agente imobiliário, visto que ligam os proprietários de terras, os agentes financeiros e os consumidores (SHIMBO, 2019, p. 05).

Rolnik (2019, p. 304) elucida que a faixa 1, composta pelos indivíduos com menor renda, era quase totalmente subsidiada, enquanto a faixa 2, que também contavam com subsídios diretos, mas em menor proporção, possuía financiamento com taxas de juros abaixo das condições do mercado, bem como garantia do Fundo Garantidor de Habitação (FGHab). A terceira faixa, por sua vez, contava somente com crédito mais barato e garantia do FGhab. A autora explica, também, que a diferença entre o custo da unidade e a quantia paga pelos moradores, era coberta pelos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo este alimentado com recursos do orçamento federal.

Sobre os efeitos do programa sobre o mercado financeiro e o circuito imobiliário, Fix (2011, p. 141) relata que

Após o anúncio do pacote Minha Casa Minha Vida – mesmo antes de as obras se iniciarem – o setor da construção liderou a alta na Bolsa, com destaque para as empresas voltadas ao segmento econômico. Boa parte dos primeiros empreendimentos utilizou estoque de terras das empresas, área de grande extensão que, de outro modo, estaria sem destinação. Com o pacote aumentaram também os anúncios de compra de ações de empresas brasileiras do ramo imobiliário por investidores estrangeiros [...].

Por esse ângulo, Rolnik (2019, p. 309) avalia que o PMCMV, estratégia utilizada para o salvamento das incorporadoras perante a crise financeira de 2008, tornou-se a política habitacional do país, adotando a lógica da casa própria, acessada através do mercado imobiliário e do crédito hipotecário. O programa não buscou enfrentar a questão fundiária do Brasil, apenas possibilitou que empresas privadas aumentassem seus lucros com as operações especulativas da terra, tratando a moradia como uma mercadoria (FIX, 2011, p. 145).

Além disso, apesar do desenho do PMCMV favorecer o setor privado, havia uma alta dependência dos recursos públicos, tendo em vista os subsídios ofertados nas faixas 1 e 2. Como resultado, transfere-se os riscos para as instituições públicas, mantendo o ciclo de apropriação dos fundos públicos por atores privados (ROLNIK, 2019, p. 309).

Outra consequência ligada a lógica de mercantilização da moradia difundida pelo programa é sobre a localização e qualidade das unidades. A escolha do terreno é fator primordial para a determinação dos lucros das empresas. À vista disso, Rolnik (2019, p. 314) afirma que a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, prática comum durante toda a formação da política habitacional brasileira devido ao preço da terra, contribuiu para o aprofundamento da divisão territorial entre ricos e pobres. O PMCMV, portanto, somente intensificou esse processo, com o aumento populacional em zonas já guetificadas.

Em 2012, através da Lei nº 14.118, foi instituído o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), substituindo o PMCMV. O novo programa tem como finalidade a promoção do direito à moradia em áreas urbanas para famílias com renda mensal de até 7 mil reais e para famílias que vivem na zona rural com renda anual de até 84 mil reais e a regularização fundiária. Além disso, o programa visa ainda o desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população (BRASIL, 2021a).

Assim, o PCVA se divide em 3 faixas de renda, sendo que a primeira faixa busca atender famílias com renda de até 2 mil reais, enquanto a segunda abrange famílias com renda mensal de 2 mil reais a 4 mil reais. Já o terceiro grupo é destinado àqueles com renda familiar de 4 mil reais a 7 mil reais (BRASIL, 2021b).

Quanto aos recursos destinados ao programa, a lei prevê diversas fontes, com destaque para aqueles advindos do orçamento da união, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social (FNHIS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (BRASIL, 2021a). Evidencia-se, dessa forma, que, como ocorreu com o PMCMV, o atual programa habitacional brasileiro também se sustenta em fundos públicos, ainda que tenha como operadores agentes privados.

Frente toda a trajetória da política habitacional no Brasil, é possível perceber que, apesar da influência do *real estate* norte-americano, prevaleceu no país “[...] a captação direta dos recursos pelas empresas incorporadoras no mercado de ações, por meio da abertura de seus capitais na Bolsa de Valores” (SHIMBO, 2016, p. 125).

Sobre as políticas habitacionais brasileiras, Royer (2013, p. 171-172) entende que ocorreu a requalificação do papel do Estado e do mercado na promoção das políticas públicas. Assim, no que se refere especificamente à habitação, houve um esvaziamento de seu caráter de direito universal frente à possibilidade de busca de crédito individual. Assim, o cidadão passa a ser visto como consumidor que pode ou não ter acesso ao crédito e, por conseguinte, à moradia. O Estado, por sua vez, limita-se a suprimir as lacunas do mercado enquanto esse dita a política habitacional.

3.2 OS EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO EM JUIZ DE FORA

Juiz de Fora é uma cidade de médio porte, localizada em Minas Gerais, na região sudeste do Brasil, com população estimada em 573.285 pessoas, segundo dados do IBGE (2020). Assim, conforme esclarece Amaral e Costa (2013, p. 06), devido à sua posição privilegiada, estando localizada entre São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, três das quatro capitais da região Sudeste, a cidade tem se reestruturado a fim de estabelecer relações com os municípios da sua micro e mesorregião e integrar suas redes diante da globalização.

Desse modo, ainda segundo as autoras (2013, p. 08), após o forte processo de industrialização ocorrido na cidade no final do século XIX, Juiz de Fora tornou-se pólo regional de comércio e de prestação de serviço. Essa característica, mantida ainda hoje, favorece seu destaque no contexto regional e a auxilia na competição pela atração de investimento das empresas.

Sendo assim, é importante frisar que cidades médias são

[...] aquelas que desempenham papéis regionais ou de intermediação no âmbito de uma rede urbana, considerando-se, no período atual as relações internacionais e nacionais que têm influência na conformação de um sistema urbano (SPOSITO, 2006, p. 175).

Diante disso, no que tange à relação entre as cidades médias e suas relações com o capital financeiro e, por conseguinte, com a financeirização, bem como a influência desse fenômeno sobre os aspectos econômicos e sociais, Andreia Rodrigues (2013, p. 107) avalia que essas cidades

[...] passaram a abrigar variadas formas de capitais, inclusive com entrada de capital internacional, sugerindo maior articulação com outros circuitos do capitalismo mundial à medida que representaram novas áreas de atração de investimentos industriais, comerciais e de serviços especializados que incorporam avanços tecnológicos, além de novos negócios e oportunidades, inclusive no ramo imobiliário.

Em relação à questão habitacional, a reestruturação das empresas que atuam no circuito imobiliário, como visto na seção anterior, e a aproximação desse setor com o mercado de capitais, gerou modificações de estratégias desses agentes. Dessa forma, Fix (2011, p. 136) afirma que uma das principais métodos adotados, diante do fluxo de recursos oriundos do mercado de capitais, foi a expansão geográfica na direção das cidades médias e estados ainda não explorados.

Desse modo, a construção do espaço urbano juiz-forano não fugiu à regra do que ocorre em outras cidades brasileiras. Nos últimos anos, sobretudo em decorrência da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, a cidade assistiu à chegada de novas empresas que passaram a operar no setor imobiliário habitacional, como a MRV, a Tenda e a PGD (RODRIGUES, 2013, p. 199). Assim, observa-se, como esclarecido anteriormente, a ampliação da atuação de empresas ligadas ao mercado de capitais para as cidades médias, como é o caso de Juiz de Fora.

Além disso, Tasca (2010, p. 203) afirma que

Juiz de Fora possui uma estrutura que confirma as mesmas tendências especulativas observadas nas grandes cidades, onde os proprietários fundiários agem como coadjuvantes em relação à valorização da terra urbana, principalmente os proprietários de grandes terrenos.

A partir da década de 1980, iniciou-se um processo de verticalização na região central de Juiz de Fora em detrimento ao crescimento horizontal observado na periferia da cidade

(TASCA, 2010, p. 208). Dessa forma, ocorreu o aumento de ocupações irregulares, afetando diretamente a qualidade de vida da população e a equidade socioespacial (TASCA, 2010, p. 211).

Assim, apesar de permanecerem os investimentos em áreas centrais da cidade, tradicionalmente mais valorizadas, nota-se a expansão de loteamentos fechados, de edifício mistos dedicados ao setor comercial e residencial e centros comerciais para outras áreas de Juiz de Fora, onde o preço de incorporação é mais baixo do que os existentes na região central. Ademais, essa ampliação para áreas afastadas da região central, motiva o aparecimento de grandes estruturas comerciais, como *shoppings centers* e supermercados, para atender as demandas dos segmentos sociais incluídos nessas áreas (RODRIGUES, Andreia, 2013, p. 258).

4 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS APLICADAS À PESQUISA

A pesquisa científica, conforme aponta Barros e Lehfeld (1999, p.14), pode ser definida “[...] como uma forma de estudo de um objeto. Estudo sistemático e realizado com a finalidade de incorporar os estudos obtidos em expressões comunicáveis e comprovadas aos níveis do conhecimento obtido”. Desse modo, os métodos e as técnicas adotadas no desenvolvimento da pesquisa tornam-se tão importantes quanto o seu resultado final.

A metodologia de pesquisa pode ser compreendida, dessa maneira, como o conjunto de técnicas que permite a construção da realidade. Nesse sentido, de acordo com Minayo (2002, p. 16), esse processo engloba as concepções teóricas de abordagem, as técnicas que permitam a construção da realidade e o potencial criativo do pesquisador. A teoria, a partir disso, é o conhecimento utilizado no processo de investigação que permite a orientação de proposições, a coleta e análise de dados e a formação de conceitos (MINAYO, 2002, p. 19). Já em relação às técnicas utilizadas no processo de investigação, essas devem ser claras, coerentes, elaboradas e capazes de encaminhar os problemas teóricos para o desafio da prática (MINAYO, 2002, p. 16).

Nesse sentido,

[...] é pertinente que a pesquisa científica esteja alicerçada pelo método, o que significa elucidar a capacidade de observar, selecionar e organizar cientificamente os caminhos que devem ser percorridos para que a investigação se concretize (GAIO; CARVALHO; SIMÕES, 2008, p. 148).

Sob essa perspectiva, a presente seção destina-se a apontar e justificar os métodos e as técnicas aplicados à pesquisa. Essa demarcação dos caminhos percorridos durante o processo investigativo também é importante porque, conforme Epstein e King (2013, p. 47), o conhecimento científico confiável é aquele que pode ser replicado por outros pesquisadores sem a interferência do pesquisador original, o que somente é possível com a identificação dos procedimentos utilizados no decorrer da pesquisa.

A presente pesquisa, como será exposto a seguir, tendo como marco metodológico as regras de inferências desenvolvidas por Epstein e King (2013, p. 15), poderá ser classificada como empírico-qualitativa documental. Contudo, antes de analisar as estratégias metodológicas adotadas, é importante frisar que as pesquisas científicas realizadas no âmbito

do Direito, em geral, não dispensam a atenção adequada às questões relacionadas à metodologia, sobretudo no que se refere às pesquisas empíricas.

A deficiência nas questões metodológicas nesse ramo é fruto, especialmente, de uma formação acadêmica destinada ao exercício da advocacia e não à pesquisa científica, como ocorre em outras áreas do conhecimento (EPSTEIN; KING, 2013, p. 15). Sob esse ângulo, Nobre (2009, p. 04) afirma que o atraso metodológico das pesquisas realizadas no Direito é proveniente do “[...] isolamento em relação a outras disciplinas das ciências humanas e uma peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica”.

Ademais, é importante salientar que as escolhas metodológicas que orientam as pesquisas dessa área do saber estão relacionadas à ligação da realidade jurídica a aspectos econômicos, sociais, políticos e ideológicos e a necessidade de se questionar institutos positivados nos ordenamentos jurídicos. Além disso, a metodologia adotada também tem capacidade de expressar uma postura político-ideológica diante da realidade, na medida em que se supõe a produção de um conhecimento científico interdisciplinar (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 19).

Diante disso, apesar das especificidades metodológicas requeridas para a realização de pesquisa na esfera do Direito, evidencia-se a importância da interdisciplinaridade para a produção do conhecimento. Sob essa perspectiva, a pesquisa aqui apresentada conta com o suporte teórico obtido em outras áreas dos saberes, como a Economia, Sociologia e o Urbanismo, além do próprio Direito.

Isto posto, no que tange especificamente ao método adotado, qual seja, a metodologia empírica, cumpre ressaltar que essa se caracteriza pela produção de evidências quantitativas ou qualitativas através de observações do mundo (EPSTEIN; KING, 2013, p. 11). Assim,

O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo. Esses fatos podem ser históricos ou contemporâneos, ou baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas, ou os resultados de pesquisas auxiliares arquivísticas ou de coletas de dados primários (EPSTEIN; KING, 2013, p. 11-12).

Dessa forma, Epstein e King (2013, p. 23) esclarecem que toda pesquisa empírica deve conter os seguintes objetivos comuns: a coleta de dados, o resumo dos dados e a realização de inferências descritivas ou causais.

A coleta de dados possibilita que os pesquisadores façam uso das informações já produzidas, obtidas por meio de outras fontes ou através de dados produzidos pelo próprio pesquisador. Sendo assim, torna-se essencial que todo o processo de obtenção dos dados seja registrado, bem como se obtenha o maior número possível de dados durante essa etapa (EPSTEIN; KING, 2013, p. 28). Já o resumo dos dados, pode ocorrer de diversas maneiras, mas sempre objetivando o entendimento e a comunicação dos significados dos dados coletados, sejam eles de natureza qualitativa ou quantitativa (EPSTEIN; KING, 2013, p. 30-31).

Em relação às inferências, Epstein e King (2013, p. 36) esclarecem que se trata da utilização de fatos conhecidos para a apreensão de fatos desconhecidos. As inferências serão descritivas quando, através do resumo dos dados, for possível a obtenção de informações não conhecidas. Assim, o resumo de dados não deve ser confundido com a inferência descritiva, tendo em vista que aquele caracteriza-se apenas como uma das fases dessa. Já as inferências causais podem ser concebidas como o processo em que o pesquisador, já ciente dos fatos, busca maior compreensão do objeto de pesquisa a fim de saber se um fator ou conjunto de fatores leva a diferentes resultados (EPSTEIN; KING, 2013, p. 43).

Diante disso, as inferências, tanto as descritivas quanto as causais, somente serão consideradas válidas quando

(1) identificar a população de interesse; (2) coletar o máximo de dados possível; (3) registrar o processo pelo qual os dados foram observados; e (4) coletar dados de uma maneira que evite o viés de seleção (EPSTEIN; KING, p. 127).

Quanto à natureza qualitativa da pesquisa, Minayo (2002, p. 22) explica que esse tipo de pesquisa se destina a um nível de realidade que não pode ser quantificado. Dessa forma, baseia-se nos significados das ações e das relações humanas. Nesse sentido,

O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa (CHIZZOTTI, 2003, p. 221).

Assim, a pesquisa, partindo dos preceitos da financeirização discutidos na seção anterior, busca verificar se esse fenômeno influenciou o processo de revisão, finalizado em 2018, do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, sobretudo em relação ao direito à moradia e às políticas públicas habitacionais. Para tanto, será analisado o processo legislativo municipal que culminou no referido instrumento de planejamento urbano.

A partir do problema de pesquisa desenvolvido, Epstein e King (2013) apontam para a necessidade e a importância da teorização, ou seja, da especulação sobre as possíveis respostas para a pergunta de pesquisa, objetivando a geração de implicações observáveis. Diante disso, apresenta-se a hipótese inicial de que a financeirização da moradia, enquanto fenômeno de abrangência global, está enraizado nos processos decisórios acerca do desenvolvimento urbano. Dessa forma, a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, finalizada em 2018, estaria permeada de indícios relativos ao processo de financeirização, diante da necessidade de expansão do capital.

Sendo assim, o uso da metodologia empírica de natureza qualitativa, conforme conceitos trazidos anteriormente, se adequa ao problema de pesquisa, bem como ao objeto de pesquisa, permitindo maior compreensão sobre como o fenômeno da financeirização afeta o direito à moradia. Ademais, a escolha do método empírico também está relacionada ao potencial desse tipo de pesquisa de conhecer e contribuir com a realidade local, tendo em vista o aprofundamento nas peculiaridades do caso.

4.1 O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JUIZ DE FORA

Metodologicamente, é importante frisar que o plano diretor foi previsto, primeiramente, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, pela Constituição Federal de 1988, sendo obrigatório somente para municípios com mais de 20 mil habitantes (BRASIL, 1988). Contudo, com a edição da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, ocorreu a ampliação das hipóteses de necessidade do instrumento, passando a ser obrigatório também, nos termos do artigo 41, para as cidades integrantes de regiões metropolitanas, as cidades situadas em áreas de interesse turístico, as cidades localizadas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país, as cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande

impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e cidades que pretendam utilizar os instrumentos de adequado aproveitamento do solo (BRASIL, 2001).

Dessa maneira, o plano diretor torna-se figura central e decisiva na política urbana do Brasil, na medida em que estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano de cada município. Esse instrumento busca também a efetivação da função social da propriedade, através de instrumentos como parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública. Além disso, é alicerce das leis municipais que estabelecerão a outorga onerosa, as operações consorciadas e a transferência do direito de construir e o direito de preempção (MARICATO, 2013, p. 111).

O plano diretor, portanto, é um instrumento capaz de alterar os rumos do crescimento das cidades. Contudo, para que isso ocorra é necessária a aprovação de um plano que contrarie os interesses dos proprietários fundiários e de outros atores do mercado imobiliário. Desse modo, dependendo da forma como ocorre a formação do poder local, o plano diretor aprovado pode ser muito aquém das previsões do Estatuto da Cidade (MARICATO, 2013, p. 113).

Segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2000), artigo 40, §3º, o plano diretor deverá ser estabelecido por lei municipal e revisado, pelo menos, a cada dez anos. Esse processo impõe aos Poderes Executivo e Legislativo o dever de promoção da participação popular e das associações representativas dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil. Nessa perspectiva, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (PDDU), inicialmente, foi aprovado pela Lei nº 9.811, de 27 de junho 2000 (JUIZ DE FORA, 2000), tendo sua revisão ocorrido por meio da Lei Complementar nº 82, de 03 de julho de 2018, passando então a ser denominado de Plano Diretor Participativo (PDP) (JUIZ DE FORA, 2018).

O processo de revisão teve início com a Portaria Municipal nº 08615, de 27 de novembro de 2013, que estabeleceu o Grupo de Trabalho Executivo (GT), destinado ao acompanhamento e elaboração da primeira revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Na oportunidade, a portaria também designou técnicos de diversos órgãos e secretarias para comporem o referido grupo, tendo os trabalhos sido coordenados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do município (SEPLAG) (JUIZ DE FORA, 2013).

A revisão do plano diretor adotou a participação social como suporte metodológico, seguindo as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade. Assim, a primeira fase objetivou o

levantamento da realidade local com base em componentes do desenvolvimento urbano como habitação, saneamento, uso e ocupação do solo e mobilidade (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015a). Esse levantamento contou tanto com a atuação do Grupo de Trabalho Executivo quanto com a participação comunitária, através de Oficinas Comunitárias Regionais e Distritais.

Os dados coletados nessa fase, após sistematizados, permitiram a elaboração de um diagnóstico da situação das Regiões de Planejamento e dos Distritos. Esse diagnóstico serviu como base para a segunda fase, na qual ocorreu a formulação de proposições por diversos segmentos da sociedade nos Colóquios Técnicos Científicos (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Em 2015, atendendo os preceitos metodológicos adotados no processo de revisão, a elaboração do plano contou com a participação de 109 (cento e nove) delegados, dos quais 43 (quarenta e três) delegados eram representantes do Movimentos Populares, eleitos nas Oficinas Comunitárias das Regiões de Planejamento Urbanas e Oficinas Comunitárias Distritais. Outros 32 (trinta e dois) delegados eram representantes indicados dos Poderes Legislativo e Executivo. Os demais 34 (trinta e quatro) delegados eram representantes de instituições da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento urbano, eleitos em assembleia específica, sendo que 8 (oito) eram de entidades de trabalhadores, 10 (dez) de entidades empresariais, 10 (dez) de Entidades Profissionais e de Classe, Acadêmicas e de Pesquisa e 6 (seis) de ONGs com atuação na área do Desenvolvimento Urbano (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015b).¹³

Os delegados receberam acesso ao anteprojeto de revisão do Plano Diretor durante a III Capacitação de Delegados, possuindo competência privativa para propor alterações ao anteprojeto de lei. Tais propostas foram agrupadas de acordo com a matéria e distribuídas para discussão em grupos temáticos durante a Conferência do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015b).

A Conferência do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora foi o evento de consolidação das propostas encaminhadas pelos delegados, ocorrido entre os dias 16 e 17 de outubro de 2015, seguindo os moldes de gestão democrática das cidades estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Na oportunidade, 97 (noventa e sete) participantes, entre delegados e

¹³ Não consta nos documentos utilizados para a pesquisa quais foram os critérios eleitos para a definição e distribuição das vagas de delegados, bem como não há qualquer menção acerca da divisão dos grupos que representariam os diversos setores da sociedade.

técnicos, discutiram e deliberaram sobre o anteprojeto. Assim, o texto final com as propostas aditivas, supressivas e alternativas, debatidas durante o evento, foi encaminhado ao Poder Executivo Municipal (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Após trabalho de diversas equipes intersetoriais e da sociedade civil, em agosto de 2016, o Poder Executivo, através da Mensagem do Executivo nº 4267, submeteu o projeto de lei complementar destinado à revisão do Plano Diretor à apreciação da Câmara Municipal de Juiz de Fora (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016a).

Na Câmara Municipal, após o envio da Mensagem do Executivo nº 4267 de 22 de agosto de 2016, o projeto de lei complementar foi alvo de análise e pareceres de diversas comissões, como as de urbanismo, finanças, legislação, segurança, educação, saúde, comércio, entre outras. Além disso, nesse período, o projeto também foi objeto de discussão com a sociedade através de audiências públicas. Assim, em março de 2018, iniciou-se a fase de discussão e votação do referido projeto na Câmara, tendo ocorrido a publicação da Lei Complementar nº 82, em 03 de julho de 2018, com início de vigência estipulado para 180 dias após a publicação.

4.2 COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS

Inicialmente, frisa-se que os dados foram coletados no âmbito do projeto de pesquisa “Financeirização da moradia: a mercantilização do direito à moradia em Juiz de Fora”, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, executado entre os anos de 2020 e 2021.

Sendo assim, a pesquisa baseou-se na análise documental de todo o processo legislativo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, desde a instauração do Grupo de Trabalho Executivo em 2013 até a publicação da Lei Complementar nº 82, em 2018. Os documentos utilizados, como as atas de audiências públicas, relatórios, propostas de emenda e pareceres técnicos, resoluções, mensagens do Poder Executivo e avisos foram obtidos através dos sítios eletrônicos da Prefeitura de Juiz de Fora e da Câmara Municipal.

Ressalta-se que a pesquisa documental é aquela em que a coleta de dados se restringe a documentos, escritos ou não escritos. Esses constituem fontes primárias que podem ter sido produzidas simultânea ou posteriormente ao fato (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174). Nesse sentido, Arilda Godoy (1995, p.21) observa que esse tipo de pesquisa busca examinar

materiais de diversas naturezas e que ainda não receberam tratamento analítico ou que, caso já tenham sido examinados, possam ser objeto de novas interpretações.

Assim, feita a seleção dos documentos, cabe ao investigador sistematizar, agrupar e interpretar as informações obtidas através dos documentos coletados. Nessa perspectiva,

Normalmente, nesse tipo de análise, os elementos fundamentais da comunicação são identificados, numerados e categorizados. Posteriormente as categorias encontradas são analisadas face a uma teoria específica (APPOLINÁRIO, 2009, p. 27).

A análise dos dados se dedicou à comparação entre as duas leis, ou seja, a comparação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, aprovado em 2000, e sua revisão, em 2018, que resultou no Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, com base nos apontamentos teóricos acerca da financeirização. Destaca-se, ainda, que o foco das comparações foi limitado a assuntos relacionados à questão da moradia, tendo em vista o problema de pesquisa formulado.

Desse modo, os dados coletados foram analisados em duas etapas. Primeiramente, buscou-se entender como ocorreu o processo legislativo que culminou na revisão do Plano Diretor Participativo. Assim, observou-se as fases do processo, com especial atenção para a participação popular, considerando a opção metodológica adotada na revisão, conforme anteriormente ressaltado, e os preceitos do Estatuto da Cidade.

A atenção nessa etapa concentrou-se, portanto, em obter informações sobre a forma como ocorreu a escolha dos delegados, bem como quais setores da sociedade se destacaram. Houve também a verificação das propostas apresentadas por esses atores durante a fase que terminou com a Conferência do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora. Além disso, no que tange à tramitação do processo na Câmara Municipal, objetivou-se, através das atas das audiências públicas, entender quais eram os grupos que se destacavam e quais as suas reivindicações, bem como o posicionamento dos representantes do legislativo diante do projeto.

A segunda etapa foi destinada à comparação entre os planos diretores, ou seja, entre a lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a lei complementar que resultou no Plano Diretor Participativo. Dessa forma, a análise dos dados foi voltada para a identificação das supressões, das alterações ou das adições nos dispositivos relacionados ao

direito à moradia e às políticas públicas habitacionais, com foco nos dispositivos relacionados à área central da cidade e ao macrozoneamento.

Diante disso, foram comparados os dispositivos relacionados aos princípios, à função social da cidade, às diretrizes e aos objetivos do Plano, à função social da propriedade, ao direito à cidade, à política de habitação, ao macrozoneamento, às diretrizes para a revisão da lei de parcelamento uso e ocupação do solo, à área de especial interesse social, aos planos regionais de estruturação urbana, aos instrumentos de Política Urbana, à regularização Fundiária, ao Sistema Municipal De Planejamento Do Território, ao Sistema Municipal de Informações para o Desenvolvimento Territorial, ao Conselho Municipal das Políticas Urbanas (COMPUR), aos Conselhos Locais de Assuntos Urbanos (CONAUS), aos Conselhos Municipais e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Diante da grande quantidade de dados a serem comparados, visando à compreensão e à interpretação dessas informações, foram criadas tabelas com os pontos acima mencionados. Assim, a tabulação dos dados indicou os artigos em que tais assuntos eram mencionados no PDDU e no PDP, bem como as modificações ocorridas após a revisão do primeiro Plano Diretor, com indicação das supressões, adições ou alterações. Além disso, também foram criadas tabelas com indicações de dispositivos nos quais as palavras habitação, moradia, política pública habitacional e área central eram mencionados.

A tabulação dos dados permitiu a sistematização das informações obtidas acerca das alterações ocorridas na revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora, facilitando a construção de inferências descritivas e causais, nos termos elaborados por Epstein e King (2013), conforme serão apresentadas na próxima seção.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA

O Estatuto da Cidade, conforme apontado na seção anterior, prevê a necessidade de revisão dos planos diretores, pelo menos, a cada dez anos. Essa previsão está relacionada às constantes transformações ocorridas nos centros urbanos, tendo como foco a adequação da legislação ao desenvolvimento urbano. Dessa maneira, o Plano Diretor, enquanto principal instrumento orientador de construção e utilização do espaço urbano, deve refletir os anseios da sociedade, a fim de suprir as necessidades da realidade local. Sendo assim, o direito à moradia e, sobretudo, sua efetivação encontram-se conectados ao Plano Diretor, posto que esse instrumento urbano relaciona-se diretamente com as estratégias adotadas pelos Municípios para a construção e desenvolvimento dos centros urbanos.

Diante disso, a presente seção destina-se à análise dos resultados obtidos durante a pesquisa empírica, tendo como base o marco teórico eleito. Para tanto, pretende-se correlacionar os dados oriundos do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, ocorrido entre os períodos de 2013 a 2018, com as noções de financeirização da moradia apresentadas.

5.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelece como uma de suas diretrizes gerais, no artigo 2º, inciso II, a gestão democrática da cidade. A efetivação dessa deverá ocorrer por meio da participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva, o artigo 43, da referida lei federal, prevê uma série de instrumentos, como os debates, as audiências, as consultas públicas, as conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma de efetivar a gestão democrática no planejamento urbano dos municípios (BRASIL, 2001).

Sobre o assunto, Edésio Fernandes (2016, p. 215) entende que o Estatuto da Cidade

[...] propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa.

A gestão democrática da cidade, e a necessidade de participação popular para sua efetivação, deve orientar a formulação e revisão dos Planos Diretores Municipais. Sendo assim, o artigo 40, do Estatuto da Cidade, impõe a necessidade da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Baltrusis (2007, p. 246) esclarece que o Plano Diretor é o instrumento urbanístico caracterizado pelo conjunto de princípios e regras que orientam a produção e o uso do espaço urbano pela sociedade. Relaciona-se, portanto, com o projeto de cidade que a sociedade deseja construir, bem como com os caminhos a serem percorridos para que essa meta seja alcançada. Nesse sentido,

[...] a elaboração do Plano Diretor deve envolver todos os moradores, os empresários, os movimentos organizados moradia, meio ambiente e outros, as entidades de classes, o poder público, enfim todos os agentes que atuam e vivem na cidade, para discutir como a cidade pretende desenvolver e ocupar seu território (BALTRUSIS, 2007, p. 246).

A partir disso, é possível observar que, inicialmente, a metodologia participativa, adotada no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, seguiu a ideia de gestão democrática das cidades e participação popular ao prever a inclusão dos diversos grupos e setores que compõem a comunidade local na construção do projeto de lei, contemplando, dessa maneira, as disposições do Estatuto da Cidade. Contudo, apesar da escolha adequada da metodologia, é necessário verificar a maneira como ocorreu a participação popular, bem como sua influência no decorrer do processo.

Como exposto na seção anterior, o processo de revisão do Plano Diretor, teve início em 2013 no âmbito do Poder Executivo, sendo dividido em etapas de diagnóstico e proposições. Assim, primeiramente, houve a instalação de um Grupo de Trabalho, composto por técnicos da Prefeitura de Juiz de Fora, para identificação da realidade local. A etapa de

diagnóstico contou, ainda, com a participação popular através de Oficinas Comunitárias e das Urnas de sugestões, bem como por meio de canal disponibilizado na internet (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

O levantamento de dados permitiu a elaboração do Diagnóstico da Realidade Local. Contudo, apesar de a coleta de dados ter ocorrido por meio de diversas frentes, a consolidação das informações obtidas foi realizada apenas pelo Grupo de Trabalho da Prefeitura de Juiz de Fora, não havendo a participação de nenhum representante da sociedade civil. Dessa forma, não é possível identificar quais os apontamentos foram considerados para a realização do Diagnóstico, comprometendo a efetividade da participação popular desde o início da revisão do Plano Diretor, tendo em vista impossibilidade de verificar quais anseios e necessidades da população embasaram a construção do documento inicial do processo.

Na fase de proposições foram eleitos delegados que tinham como função representar os diversos setores da comunidade e apresentar propostas para comporem a revisão do Plano Diretor Participativo de acordo com as necessidades locais. Além disso, ocorreram também Colóquios Técnicos Científicos, como forma de garantir a participação popular na construção preliminar das proposições, através dos dados obtidos pela Leitura Técnica Interna e da Leitura Comunitária (Levantamento da Realidade Local) (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Já na esfera do Poder Legislativo, após o envio do projeto de lei pelo Poder Executivo, o principal meio de participação popular foram as audiências públicas e reuniões ordinárias ocorridas na Câmara Municipal de Juiz de Fora. Entretanto, como será visto, nota-se que durante toda a tramitação do processo legislativo, ocorreram poucas intervenções populares no processo.

5.1.1 A participação popular no âmbito do Poder Executivo

Na fase de proposições, ocorrida no plano do Poder Executivo, o processo de revisão do Plano Diretor adotou a metodologia representativa, na qual foram eleitos 109 delegados, responsáveis pela representação dos diferentes setores da comunidade e dotados de competência para proporem alterações na revisão inicialmente apresentada pelo Poder Executivo. Assim, a distribuição dos delegados ocorreu da seguinte maneira:

Tabela 1: Distribuição dos delegados de acordo com os setores da sociedade

SETOR	QUANTIDADE DE DELEGADOS
Movimentos Populares	43
Entidade de Trabalhadores	8
Entidades Empresariais	10
Entidades Profissionais e de Classe, Acadêmicas e de Pesquisa	10
Organizações Não Governamentais – ONGs	6
Poder Público Legislativo	4
Poder Público Executivo	28

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

A escolha dos delegados ocorreu por meio de indicação ou processo eletivo. Dessa forma, o grupo composto por representantes dos Poderes Legislativo e Executivo foi indicado pelos responsáveis dos diversos Órgãos e Secretarias. Já os representantes dos movimentos populares foram eleitos nas Oficinas Comunitárias ocorridas entre os meses de março e agosto de 2014. Por fim, os representantes das entidades e das Organizações não governamentais foram eleitos em Assembleia Eletiva própria, mediante chamamento público em fevereiro de 2015 (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

A capacitação desses delegados, objetivando a instrumentalização dos representantes da comunidade local para a apresentação de propostas a serem consolidadas na Conferência do Plano Diretor, foi promovida através de uma parceria realizada entre a Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Juiz de Fora e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora – FAU/UFJF e foi subdividida em 03 módulos (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

O primeiro módulo visou a aproximação e articulação dos representantes dos movimentos populares, bem como a construção da proposta de capacitação dos delegados. O segundo módulo teve como objetivo a promoção de uma participação qualitativa dos

delegados na Conferência do Plano Diretor, para tanto ocorreu a discussão de temas fundantes do Plano Diretor com apresentação de Planos Diretores exemplares brasileiros e internacionais, permitindo a reflexão sobre temas como uso e ocupação do solo, habitação, mobilidade, saneamento, meio ambiente, patrimônio cultural, entre outros. O último módulo, por sua vez, buscou preparar os delegados para a deliberação das propostas na Conferência, para isso foram apresentados os princípios e propostas norteadoras do anteprojeto de Lei (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

É importante notar que o processo de capacitação deveria contar com 218 participantes em cada um dos módulos, tendo em vista os 109 delegados, indicados ou eleitos, e seus respectivos suplentes. Contudo, apenas no segundo módulo houve a participação de mais de metade dos representantes, tendo contado com 113 participantes. Já o primeiro módulo ocorreu com a presença de somente 41 pessoas, enquanto no terceiro módulo participaram apenas 64 delegados.¹⁴

A capacitação era instrumento essencial para a efetivação da participação popular no processo de revisão, na medida em que tinha como objetivo qualificar os delegados para a apresentação de propostas capazes de atender os interesses da sociedade efetivamente, considerando as necessidades reais dos setores da comunidade que eles representavam. Nesse viés, Boaventura de Souza Santos (2007, p. 93) assevera que

A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que a muita gente - que é a característica do sistema democrático representativo - não se garantem as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na ideia de participação, mas não garante suas condições materiais. Por exemplo, três condições são fundamentais para poder participar: termos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter o mínimo de liberdade para que não haja ameaça quando vamos votar; e finalmente temos que ter acesso a informação.

Diante disso, considerando a baixa adesão ao processo de capacitação dos delegados, pode-se afirmar que a participação popular nessa fase do processo não foi efetiva. A etapa destinava-se, justamente, a garantir acesso à informação aos representantes, o que não ocorreu, na medida em que um número muito aquém do desejado esteve presente nos módulos, prejudicando, dessa maneira, a participação popular.

¹⁴ Não consta nos documentos analisados o motivo da baixa adesão dos delegados ao processo de capacitação disponibilizado pela Prefeitura de Juiz de Fora.

As propostas apresentadas pelos delegados para comporem o anteprojeto de revisão do Plano Diretor foram consolidadas na Conferência do Plano Diretor, realizada entre os dias 16 e 17 de outubro de 2015. O evento contou com a participação de 97 pessoas, dentre elas, 63 (sessenta e três) delegados. O restante do público foi composto por técnicos e observadores. Assim, após a discussão, em grupos temáticos, o anteprojeto de lei foi aprovado na Plenária da Conferência e encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para a continuidade do processo legislativo (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Nesse sentido, mais uma vez, percebe-se a baixa adesão popular, na medida em que dos 109 delegados eleitos, somente 63 estavam presentes no evento mais importante da fase de revisão do Plano Diretor Participativo no Poder Executivo. Além disso, é importante ressaltar que não foi divulgado nominalmente quais delegados participaram do evento e nem qual setor da sociedade eles representavam, impedindo que fosse possível verificar quais demandas de cada setor foram incorporadas ao anteprojeto.

Também é importante destacar a participação popular nos Colóquios Técnicos Científicos, ocorridos entre março e maio de 2015. As discussões foram divididas por eixos temáticos relacionados ao desenvolvimento urbano, considerados dados obtidos no levantamento técnico e no levantamento da realidade local, disponibilizados pela internet, e por Regiões de Planejamento Urbanas e Distritais (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

As discussões sobre as questões relacionadas ao planejamento e à gestão do uso e ocupação do solo, habitação, saneamento, transporte e mobilidade, meio ambiente e áreas verdes contaram com a participação dos delegados e de órgãos e instituições técnicas da sociedade civil com atuação no desenvolvimento urbano. Os participantes foram divididos em grupo para a apresentação das propostas que surgiram de proposições com questões semiestruturadas a partir dos eixos temáticos estratégicos anteriormente mencionados.

Após a discussão e a formulação das propostas, os grupos apresentaram os resultados na plenária final do evento. Contudo, é importante ressaltar que, apesar de adotar a participação popular como estratégia principal para elaboração do PDP, a Prefeitura de Juiz de Fora optou pela concentração da organização dos dados obtidos. Assim, antes da consolidação das propostas, os dados gerados nos Colóquios foram analisados e sistematizados pela equipe técnica da Prefeitura de Juiz de Fora, sem qualquer participação popular (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

A discussão baseada em proposições semiestruturadas deve ser alvo de atenção, uma vez que atinge efetivamente a manifestação da vontade popular. Ao definir quais questões poderiam ser objeto de propostas para a revisão do PDP, a Prefeitura de Juiz de Fora impossibilitou que os representantes dos segmentos populares manifestassem os anseios e as necessidades reais da sociedade, não garantindo a participação popular plena no processo.

Quanto ao quantitativo de participantes dos Colóquios, observa-se também a baixa adesão da sociedade, de maneira similar ao que ocorreu na capacitação dos delegados e na Conferência do Plano Diretor. O primeiro Colóquio, realizado no dia 23 de março de 2015, contou com a participação de 87 pessoas, sendo o evento dessa etapa com maior número de participantes. Já no próximo Colóquio, realizado no dia 26 de março de 2015, houve a participação de apenas 37 pessoas (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Ademais, a análise dos dados pela equipe técnica da Prefeitura de Juiz de Fora, antes da consolidação das propostas, sem qualquer participação da sociedade civil, assim como ocorreu em outras fases que incluíam a participação popular, também deve ser considerada uma questão problemática. A falta de transparência não permite esclarecer quais dados foram considerados no processo de análise, cabendo ao Poder Público a seleção das informações com base em critérios obscuros.

Outro momento que merece ser analisado, refere-se aos Seminários Temáticos, ocorridos entre dezembro de 2013 e julho de 2015. Os seis debates ocorridos ao longo desse período, destinados a toda a população, objetivou incentivar discussões sobre a cidade e questões relacionadas ao planejamento urbano. Os eventos contaram ao todo com a participação de 536 pessoas, sendo que o maior número de participantes compareceu no primeiro dia de evento (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2016b).

Tabela 2: Seminários Temáticos realizados entre 2013 e 2015

Data	Tema	Participantes
17/12/2013	O Plano Diretor da Cidade como oportunidade de construção de urbanidade e inteligência territorial.	142
26/02/2014	O lugar da participação cidadã na concepção, elaboração e monitoramento do Plano Diretor Participativo	84

28/03/2014	Arquitetura e Urbanismo como ferramenta para melhoria do espaço público	64
27/05/2014	Metodologias aplicáveis à elaboração do Plano Diretor Participativo	92
21/05/2015	A atuação dos movimentos sociais na construção de políticas públicas urbanas: reflexões sobre moradia digna e direito à cidade	98
08/06/2015	A Revisão do Plano Diretor e o futuro do Centro	56

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Como é possível notar, o primeiro seminário contou com maior número de participantes, tendo a participação diminuído consideravelmente nos outros seminários. Todavia, diferente dos outros eventos, os Seminários eram dedicados a toda população do Município. Assim, pode-se considerar que o número de participantes, mais uma vez, evidencia a inefetividade da participação social no decorrer do processo de revisão no Poder Executivo.

Após o fim das participações populares previstas para a fase do processo na esfera do Poder Executivo, a elaboração do projeto de lei que seria enviado ao Poder Legislativo, objetivando o seguimento da revisão, tramitou por quase um ano sem que a população e os demais setores da comunidade tivessem acesso à informações. Ademais, questiona-se, ainda, se ocorreram esforços efetivos, por parte da Prefeitura de Juiz de Fora, para de fato incluir toda a sociedade no processo de revisão, ainda que todo o processo tenha sido publicado no site destinado ao processo.

5.1.2 A participação popular no âmbito do Poder Legislativo

Já no âmbito do Poder Legislativo, após o recebimento da Mensagem do Executivo nº 426, com o projeto de lei complementar responsável pela revisão do PDP, a principal forma de participação popular ocorreu por meio de audiências públicas. Contudo, a inexpressividade das participações durante as reuniões é algo que merece ser considerado, tendo em vista não se verificou significativa participação popular nas audiências públicas, afetando diretamente a

representatividade da sociedade civil no decorrer dessa fase do processo, sendo preponderante a participação de membros do Poder Legislativo.

Todavia, durante as audiências públicas e as reuniões ordinárias e extraordinárias, ocorridas na Câmara de Vereadores de Juiz de Fora entre 2013 e 2018, foi possível perceber a preocupação, inclusive de alguns vereadores, com o crescimento da construção civil na cidade e seus impactos no desenvolvimento urbano de Juiz de Fora.

Nesse sentido, destaca-se a Audiência Pública realizada no dia 17 de setembro de 2013, momento em que a revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora ainda não havia sido iniciada no Poder Executivo, que teve como foco justamente a necessidade de revisão da legislação urbanística do município. Na ocasião, ressalta-se a fala do representante do Clube de Engenharia da cidade, que afirmou a existência de uma “distorção na matéria urbanística de Juiz de Fora que beneficia somente os grandes empreendedores; ela é injusta e restritiva para as pessoas com menor poder aquisitivo” (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2013).

Outra questão que pode ser percebida durante as reuniões e audiências públicas realizadas na Câmara de Vereadores de Juiz de Fora, diz respeito à própria participação popular no processo de revisão na esfera do Poder Executivo. O Vereador Wanderson Castelar, em reunião ordinária ocorrida no dia 25 de abril de 2014, afirmou que a forma pela qual estava ocorrendo a participação popular poderia ser prejudicial ao processo, na medida em que se destacava a participação de técnicos em contraposição às lideranças comunitárias (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2014). Nessa mesma perspectiva, no dia 28 de outubro de 2015, na 10ª reunião ordinária, o vereador demonstrou preocupação após sua participação na Conferência do Plano Diretor Participativo, haja vista a possibilidade de que o Plano Diretor não atendesse os interesses coletivos, beneficiando apenas o poder econômico (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2015).

Na audiência pública realizada em 24 de maio de 2017, destinada especificamente à discussão da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora, após o recebimento do projeto de lei pelo Poder Legislativo, questionou-se a supressão de diversos dispositivos do projeto original. Os participantes, entre eles representantes de instituições de ensino e de associações comunitárias, informaram que o projeto apresentado à Câmara não condizia com o projeto elaborado na esfera do Poder Executivo, tendo ocorrido diversas modificações sem a consulta popular. Diante disso, entre os pontos modificados, os participantes destacaram a supressão

das cotas habitacionais, que objetivava a construção de moradias sociais (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2017).

O representante da Secretaria de Planejamento e Gestão presente na audiência pública, por sua vez, explicou que tais mudanças no projeto encaminhado ao Poder Legislativo ocorreram com o objetivo de que as demandas da população fossem prontamente atendidas. Assim, informou que foram realizadas revisões em relação às emendas sugeridas na Conferência, a fim de adequá-las às questões técnicas, como as relacionadas à legalidade e constitucionalidade (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2017).

Na oportunidade, também foi questionada a ausência dos membros das associações de bairros da cidade. O representante da Associação Ação Urbana questionou tais ausências, visto que os representantes dos bairros, tendo em vista suas concepções acerca da realidade local, tinham mais a contribuir para a discussão do que os membros que compunham a mesa naquela ocasião (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2017).

No dia 19 de abril de 2018, ocorreu a segunda audiência pública destinada à discussão da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora. Nessa oportunidade, destacou-se a fala do Presidente do Instituto de Ação Urbana, que evidenciou o atraso no Plano Diretor e pontuou a tecnicidade utilizada no documento, dificultando o entendimento da população acerca das disposições. Coadunando essa afirmação, a representante da Associação de Proteção dos Direitos dos Cidadãos, “expôs que esteve presente nos debates técnicos, mas não entendeu nada do que foi exposto, pois não foi feito de forma clara e objetiva” (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2018).

A linguagem acessível mostra-se imprescindível para a efetivação da participação popular, haja visto que a linguagem técnica, utilizada no decorrer do processo, afasta a população e dificulta o diálogo entre os mais diversos segmentos sociais. Ademais, a utilização desse tipo de linguagem em um processo que, a princípio, deveria ser plenamente participativo, serve como artifício para manter a população afastada dos processos decisórios. Diante disso,

[...] a linguagem especialista é capaz de provocar inseguranças, constrangimento e hesitação de participantes em suas próprias capacidades de integrarem os debates participativos. Que a proeminência dessa linguagem no debate sobre a cidade atua na manutenção do silêncio de participantes e conseqüentemente na fabricação de consensos e na prescrição das resoluções possíveis de serem extraídas desses processos (NASSIF, 2020).

Na mesma audiência, questionou-se, ainda, a influência da construção civil sobre o planejamento urbano. Na oportunidade, o vereador Castelar, ressaltou que Juiz de Fora é

[...] conhecida como uma cidade que tem todos os planos, porém, não os cumpre. O município é um império da construção civil, pois ela faz o que quer aqui. Pontuou que vão sendo feitas ocupações de maneira desordenada e o Poder Público não toma providências, fazendo com que os sonhos da população acabem se tornando pesadelos. O Vereador expôs que o Executivo vem privilegiando os empresários. Pensa que, quando o Plano for aprovado, as prioridades irão coincidir com os interesses privados, os quais nem sempre condizem com os interesses da coletividade. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2018).

Assim, diante da análise das atas das audiências públicas e das reuniões ocorridas na Câmara Municipal de Juiz de Fora, entre os anos 2013 e 2018, é possível notar a deficiência da participação popular no processo, sendo tal ausência, inclusive, questionada durante diversas oportunidades. As manifestações registradas de falantes são, em sua maioria, de vereadores do município à época. Quanto às demais participações documentadas, observa-se a grande presença de técnicos, na medida em que tais participantes eram provenientes de instituições/associações com essa natureza, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, o Clube da Engenharia, a Universidade Federal de Juiz de Fora, o Instituto de Ação Urbana e Associação de Proteção dos Direitos dos Cidadãos; ou de representantes do governo, como os participantes oriundos da Secretaria de Planejamento e Gestão de Juiz de Fora.

Ademais, durante todo o transcorrer do processo de revisão do PDP no Poder Legislativo, que perdurou de 2016 a 2018, ocorreram somente duas audiências públicas específicas para tratar desse processo legislativo. A primeira audiência pública destinada ao tema, no dia 24 de maio de 2017, como visto anteriormente, abordou questões relacionadas às modificações ocorridas no documento original sem a devida participação popular. A segunda audiência foi marcada, especialmente, por observações acerca da linguagem técnica utilizada, que afastou a população do processo de revisão, e por solicitações por mais debates e estudos sobre o PDP. Observou-se ainda a pressão de alguns vereadores pela votação e aprovação do Projeto de Lei da forma como se encontrava, sendo a correção das supressões e modificações no documento, por parte do Poder Executivo, questionada por poucos membros do Poder Legislativo.

É importante frisar que o Conselho das Cidades, através da resolução nº 25, de 18 de março de 2005, determinou que as audiências públicas necessárias ao processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, deverão informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do documento (CONSELHO DAS CIDADES, 2005). Nesse cenário, percebe-se que as audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de Juiz de Fora, enquanto instrumento que possibilita a integração do Poder Público com a população na tomada de decisões, não cumpriram o papel a qual eram destinadas, sobretudo, quando verificada a participação da população e das vozes que sobressaíram no processo.

A ausência de representantes dos bairros, muitas vezes questionada pelos próprios falantes, é ponto que evidencia a falta de representação nas ocasiões. Apesar da necessidade de discussões técnicas acerca do processo de revisão do PDP, a oitiva da população, que vive a cidade no dia a dia, é de extrema importância para a construção de dispositivos compatíveis com a realidade local e que permitam o atendimento dos interesses sociais. Dessa maneira, o processo de revisão ideal deveria convergir as discussões técnicas apresentadas e as propostas apontadas pela população.

Outro aspecto a ser analisado é o horário em que ocorreram as audiências públicas. Conforme consta nas atas das audiências, os eventos tiveram início às 15h24min, horário que tornava impossível a presença dos trabalhadores. Além disso, o horário escolhido para realização das audiências é contrário ao que dispõe a resolução nº 25, do Conselho das Cidades, que estabelece a necessidade de que essas ocorram em locais e horários acessíveis à maioria da população (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Apesar da adoção de uma metodologia voltada à participação social, prevista no Estatuto da Cidade, percebeu-se forte discricionariedade do Poder Público para selecionar quais propostas seriam consideradas no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora. Esse poder de escolha do Poder Público fica evidente através dos questionamentos sobre as modificações ocorridas, sem a participação popular, no projeto de lei complementar encaminhado ao Poder Legislativo.

Assim, apesar do compromisso com a participação da sociedade pelo Município, tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, evidenciou-se que os anseios populares não foram plenamente atendidos. A participação social, frente aos indícios apresentados, dessa maneira, serviu apenas como legitimador do processo de revisão do PDP, diante da adoção da metodologia participativa imposta pelo Estatuto da Cidade. Diante disso,

questiona-se quais interesses guiaram a elaboração da revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, tendo em vista a participação popular deficitária.

A participação popular garante que as necessidades de todos os setores da sociedade local sejam incorporados à lei e, por conseguinte, ao planejamento urbano. O processo participativo, dessa forma, garante a construção e o desenvolvimento de centros urbanos mais equânimes, assegurando que toda a população usufrua da cidade em sua plenitude. Contudo, quando a participação popular é deficitária, como ocorreu no processo de revisão do PDP, outros aspectos se tornam centrais nas decisões políticas, como os relacionados à financeirização do capital.

Nesse sentido, no que tange especificamente à financeirização que recai sobre a moradia e o espaço urbano, destaca-se que

[...] a colonização da terra urbana e da moradia pelas finanças é um processo global poderoso que, mesmo diante de crises como a de 2008, continua como movimento hegemônico. Ela enraizou-se e penetrou em contextos diversos sob o protagonismo de atores locais e globais (ROLNIK, 2019, p. 378).

A financeirização da moradia, atualmente, apresenta-se como principal faceta do capitalismo, acarretando o aumento da segregação socioespacial nos centros urbanos. Diante disso, a participação popular efetiva mostra-se apta a enfrentar as mazelas causadas por tal fenômeno. Sob essa perspectiva, a hipótese de que a participação popular não seria capaz de influenciar os efeitos da financeirização da moradia sobre o PDP não deve prosperar, tendo em vista que a participação da sociedade sobre os processos decisórios apresenta-se como forma de enfrentamento à dominação do capital financeiro ao tornar possível o conhecimento, sobretudo pelo Poder Público, das reais necessidades da população, permitindo que essas se sobreponham aos interesses econômicos e sejam incorporadas ao planejamento e desenvolvimento urbano.

É importante destacar que a financeirização, enquanto uma das principais formas de acumulação e de concentração de capital na atualidade, é um processo destinado a beneficiar o pequeno grupo que detém o capital e os meios de produção. Nesse sentido, diante da hegemonia desse diminuto grupo, Milton Santos (2001, p. 60) explica que

Esse sistema da perversidade inclui a morte da Política (com um P maiúsculo), já que a condução do processo político passa a ser atributo das grandes empresas. Junte-se a isso o processo de conformação da opinião pelas mídias, um dado importante no movimento de alienação trazido com a

substituição do debate civilizatório pelo discurso único do mercado. Daí o ensinamento e o aprendizado de comportamentos dos quais estão ausentes os objetivos finalísticos e éticos.

Nesse sentido, observa-se o comprometimento da soberania dos Estados, na medida em que, ainda conforme Milton Santos (2001, p. 67-68), a política passa a ser feita no mercado, sendo esse marcado pela ideologia hegemônica e pela atuação de atores dominantes que não possuem preocupações éticas e nem finalísticas. Dessa maneira, “as lógicas do dinheiro impõem-se àquelas da vida socioeconômica e política, forçando mimetismos, adaptações, rendições” (SANTOS, 2001, p.100).

Observa-se, portanto, a imposição de uma ideologia que tem no Estado o principal legitimador dos interesses da classe dominante. Nessa perspectiva,

[...] a dominação de uma classe sobre as outras faz com que só sejam consideradas válidas, verdadeiras e racionais as ideias da classe dominante. Para que isso ocorra, é preciso que os membros da sociedade não se percebam divididos em classes, mas se vejam como tendo certas características comuns a todos e que tornam as diferenças sociais algo derivado ou de menor importância. Para que todos os membros da sociedade se identifiquem com essas características comuns a todos, é preciso que elas sejam convertidas em ideias comuns a todos. Para que isso ocorra, é preciso que a classe dominante, além de produzir ideias, também possa distribuí-las, o que é feito, por exemplo, através da educação, da religião, dos costumes, dos meios de comunicação disponíveis (CHAUI, 2006 p. 85-86).

Logo, a financeirização do capital infla a ideia de que o cidadão é o único responsável pelo suprimento de suas necessidades, diminuindo o papel do Estado na efetivação dos direitos fundamentais e necessários à garantia de uma vida digna, como o direito à moradia. A responsabilização da população, aliada à diminuição da atuação estatal, abre espaço para que seja transferido ao mercado a concretização dos direitos sociais e a realização de políticas públicas. A participação popular, nesse sentido, é importante elemento, quando liberta dos preceitos hegemônicos, para romper com a ideologia dominante incutida na população, fazendo com que as necessidades reais da sociedade passem a ser priorizadas.

Ademais, conforme preleciona Castells (2020, p. 566), as transformações qualitativas na estrutura urbana somente são possíveis por meio de articulação de movimentos urbanos em conjunto com o movimento operário e com a luta política de classe. Dessa forma, o autor esclarece que os movimentos de massa são capazes de produzir mudanças na organização urbana por meio de mudanças pontuais ou globais.

A financeirização da moradia, como ressaltado, tem como uma de suas principais consequências a alteração das dinâmicas políticas, interferindo na atuação do Poder Público. Assim, tem o condão de influenciar os rumos das políticas urbanas das cidades, visando a valorização dos ativos financeiros, qual sejam, as propriedades urbanas. À vista disso, como o Plano Diretor é instrumento que dispõe essencialmente sobre o uso e ocupação do solo, possuindo capacidade de influir diretamente sobre a valorização ou não dos empreendimentos imobiliários, inclusive aqueles destinados à habitação, os ideais da financeirização, como forma de acumulação de capital, ante a falta de oposição, nesse caso representado pela participação popular deficiente, encontra caminho para sua propagação.

Diante dessa perspectiva, como é um fenômeno global, que vem se expandindo não somente em metrópoles, mas também em cidades de porte médio, é possível inferir que, a baixa adesão popular ao processo de revisão do PDP e a desconsideração das necessidades sociais reclamadas durante o processo abrem caminhos para que a lógica da financeirização da moradia e do espaço urbano seja incorporada na legislação urbanística do município, ditando a política urbana municipal.

5.2 A VALORIZAÇÃO DO CENTRO DA CIDADE NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA

As alterações no espaço urbano em favor da movimentação do capital e, conseqüentemente, da transformação da moradia em um importante ativo financeiro, são responsáveis pelo agravamento da segregação socioespacial. A renda fundiária e imobiliária, conforme destaca Ermínia Maricato (2015, p. 23), recai sobre determinadas propriedades, muitas vezes, não só pelo seu valor intrínseco, mas, sim, por atributos externos, como o nível dos investimentos públicos ou privados. Dessa forma, a legislação e os investimentos urbanos são figuras determinantes para a valorização de determinadas regiões dos centros urbanos.

Maricato (2013, p. 137-138) esclarece que as regiões centrais, ao longo do tempo, sofreram significativos esvaziamentos em contrapartida ao crescimento das periferias. Dessa forma, nota-se que a busca da renda oriunda do setor imobiliário relaciona-se diretamente com a reabilitação dos centros da cidade, na medida em que a busca por novas áreas de expansão do mercado imobiliário, somado à grande infraestrutura já disponível nessas regiões

específicas, infligindo menos gastos ao Poder Público, são determinantes para atrair a atuação do mercado habitacional nas regiões centrais das cidades.

Há, portanto, a tendência, tanto pelo Poder Público, como pela iniciativa privada, de atribuir novas funções a essas áreas das cidades. Nesse sentido

[...] a oportunidade gerada pelo envelhecimento de alguns dos equipamentos e bens urbanos aí localizados chamam a atenção para possíveis valorizações dos sítios em termos imobiliários, culturais e sociais. A lógica de intervenção urbana nesses espaços muda no tempo, mas também opõe ideologias face à cidade, nem sempre conciliáveis, dada a diversidade e interesses (MOURA; GUERRA; SEIXAS; FREITA, 2006, p. 17).

Diante dessa perspectiva, ao longo dos anos, as cidades foram alvo de reestruturações, ocasionando alterações na maneira como ocorre o uso e ocupação do solo urbano. A região central do município, de acordo com Tasca (2010, p. 208), durante as décadas de 1980 e 1990, sofreu grandes alterações devido ao processo de verticalização em contraposição à horizontalização de outras regiões da cidade, onde os terrenos eram vendidos a preços reduzidos e financiados pelo Poder Público ou pela iniciativa privada. Assim, diante das peculiaridades do processo de formação e urbanização da cidade, é possível notar que o centro histórico se expandiu, passando a compreender núcleos residenciais e subnúcleos comerciais e de serviços localizados em seu entorno (TASCA, 2010, p. 63).

Atualmente, a região central de Juiz de Fora, conforme dados disponibilizados pela Prefeitura (2019), é composta pelos seguintes bairros: Fábrica, Democrata, Mariano Procópio, Morro da Glória, Santa Catarina, Vale do Ipê, Jardim Glória, Santa Helena Paineiras, Redentor, Dom Bosco, São Mateus, Santa Cecília, Mundo Novo, Alto dos Passos, Boa Vista, Cidade Jardim, Bom Pastor, Parque Guaruá, Vila Ozanan, Poço Rico, Santa Tereza, Granbery, Centro.

Sobre a região, Tasca explica que está dividida

[...] em grupos de relativa homogeneidade, desde os de ocupação com padrão socioeconômico médio a alto, com forte pressão imobiliária voltada à verticalização, até aqueles de padrão de ocupação inferior, com camadas de renda média e baixa. Acentua-se o processo de renovação urbana, sobretudo nas áreas de melhor padrão de ocupação, substituindo-se antigas residências unifamiliares por edificações multifamiliares, com mais de 4 pavimentos. (TASCA, 2010, p. 69)

Diante da abrangência da região e da sua importância econômica para o município, tendo em vista ser local de vasto comércio e serviços, observa-se que o processo de reabilitação da área central, que já ocorre em outras cidades, também está ocorrendo em Juiz de Fora. Nesse sentido, o PDP destinou diversos dispositivos para tratar da requalificação e reabilitação dessa região.

Conforme quadro a seguir, é possível notar a grande diferença entre o tratamento dispensado à área central de Juiz de Fora, quando realizada a comparação com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 2000, e o Plano Diretor Participativo, de 2018.

Quadro 1: Comparação entre os dispositivos relacionados à área central no PDDU de 2000 e no PDP de 2018

PDDU 2000	PDP 2018
<p>Art. 38 - São PGUs Urbanísticos: I - Revitalização da Área Central;</p>	<p>Art 9º São objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial e do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora: [...] XI - recuperar, reabilitar e requalificar a área central da cidade de modo a preservar e potencializar sua função residencial e sua atratividade comercial, de prestação de serviços e de manifestações populares em seus espaços públicos</p> <p>Art. 33. A política de desenvolvimento econômico sustentável, visando a compatibilizar-se com a política de desenvolvimento urbano e territorial, deverá: [...] XII - apoiar a elaboração do Plano de Reabilitação da Área Central de Juiz de Fora, em estrita colaboração com o Órgão de Planejamento do Território e em parceria do Órgão de Proteção do Patrimônio Cultural;</p> <p>Art. 50. São objetivos específicos da Macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana - MZQ: [...] IV - desenvolver o Plano de Reabilitação da Área Central de forma a garantir seu povoamento e utilização multiclassista através das seguintes ações:</p>

-
- a) fortalecer seu caráter de centralidade municipal;
 - b) manter a densidade demográfica promovendo a oferta habitacional;
 - c) preservar, recuperar e valorizar o patrimônio através da valorização do pedestre, da melhoria da acessibilidade e das áreas de convívio público;
 - e) inibir usos e equipamentos geradores de tráfego;
 - f) renovar os padrões de uso e ocupação do solo, fortalecendo a base econômica local;
 - g) reforçar as funções econômicas e os pequenos negócios;
 - h) estimular a atuação integrada do setor público e iniciativa privada com vistas a articular os investimentos no aproveitamento do parque edificado, na conservação e melhoria da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos públicos.

Art. 76 A Centralidade Municipal corresponde ao Sítio Histórico, na Região de Planejamento Centro, denominada Área Central e que pela sua importância deverá ser objeto de projeto específico de reabilitação.

Art. 91. A delimitação das ADEs Cultura configura-se em estratégia de preservação do patrimônio cultural, com os seguintes objetivos:

[...]

X - estimular a preservação de imóveis protegidos pela legislação de bens culturais, criando normas que permitam sua ocupação por usos e atividades adequados às suas características e ao entorno em todas as zonas de uso, inclusive áreas rurais e especialmente na área central;

Art. 96. A legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo deve ainda:

XI - estimular a preservação do patrimônio cultural especialmente na Área Central, criando regras e parâmetros que facilitem a adequação das edificações para novos usos respeitado o respectivo plano setorial e as normas e diretrizes específicas

Art. 134. O Plano Regional de Estruturação Urbana - PEU da Região de Planejamento Centro histórico e cultural;

d) promover a qualificação do espaço urbano

Total de citações de “Área Central”: 1

Total de citações de “Área Central”: 7

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

O Plano Diretor Participativo, conforme quadro acima, menciona o termo área central em sete dispositivos diferentes ao longo do texto legal, incluídos nos mais diversos capítulos da lei. De modo diverso, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 2000, somente faz menção ao termo área central em um dispositivo, tratando a revitalização dessa área como um dos eixos do Projeto Geral de Urbanificação, cujo o objetivo era a reordenação do espaço urbano por meio de projetos urbanísticos e viários (JUIZ DE FORA, 2000).

O tratamento destinado à área central de Juiz de Fora pelo PDP, de 2018, ao contrário do Plano Diretor anterior, mostra-se amplo, sendo a recuperação, reabilitação e requalificação dessa área um dos objetivos a serem alcançados pela Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial do município, evidenciado a importância dada ao assunto pela lei. Ademais, ressalta-se que a eleição desse tema como objetivo fundamenta-se na potencialização da função residencial dessa área, demonstrando a tentativa do Poder Público de atrair novas formas de investimento e permitir a circulação de capital nessa região da cidade através da moradia.

Além disso, há a previsão da criação de um Plano de Reabilitação da Área Central, visando garantir o povoamento e a utilização multiclassista da região, através de medidas como a manutenção da densidade demográfica na região por meio da oferta habitacional, renovação dos padrões de uso e ocupação solo e estimulação da atuação do setor público e da iniciativa privada buscando a articulação de investimento para o aproveitamento do parque edificado, na conservação e melhoria da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos públicos (JUIZ DE FORA, 2018).

O destaque, em vários pontos do PDP, sobre a recuperação da função da área central para fins da retomada da sua função habitacional demonstra a necessidade de ampliação dos espaços de atuação do mercado imobiliário para a circulação do capital. A legislação, ao prever a necessidade de intervenção do Poder Público nessa área da cidade, inclusive com a adequação da infraestrutura e com instalação de equipamentos públicos na região, alinha-se aos interesses do capital imobiliário na cidade, tendo em vista que a atuação estatal, juntamente com os investimentos privados, são capazes de valorizar ainda mais essa região da cidade.

Outro ponto que merece ser analisado, além da diferença de tratamento dispensado à área central do Município nos dois planos diretores, são os termos utilizados. O PDDU, ao tratar da temática, utilizou a expressão revitalização enquanto o PDP ressalta as expressões requalificar e reabilitar.

A revitalização baseia-se em um processo de planejamento estratégico, de médio a longo prazo, que visa garantir a promoção de vínculos entre territórios, atividades e pessoas. Diante disso, esse processo busca a melhoria da qualidade do ambiente urbano, através de uma visão integrada e concentrada de diversas intervenções. Dessa forma, há a adaptação das ações à realidade local, considerando os recursos existentes e os atores sociais envolvidos. O processo de revitalização, portanto, parte da perspectiva de sustentabilidade da intervenção, baseando-se na colaboração entre o público e o privado e na relação com a comunidade (MOURA; GUERRA; SEIXAS; FREITA, 2006, p. 21-22).

Já a noção de requalificação visa promover

[...] a construção e recuperação de equipamentos e infra-estruturas e a valorização do espaço público com medidas de dinamização social e económica. Procura a (re)introdução de qualidades urbanas, de acessibilidade ou centralidade a uma determinada área (sendo frequentemente apelidada de uma política de centralidade urbana) (MOURA; GUERRA; SEIXAS; FREITA, 2006, p. 20).

Dessa maneira, a requalificação urbana objetiva o estabelecimento de novas formas e utilização do espaço urbano, tendo como foco aspectos econômicos relacionados ao território. As alterações fruto desse processo modificam o valor da área, tanto a nível económico, como cultural, paisagístico e social (MOURA; GUERRA; SEIXAS; FREITA, 2006, p.20).

A reabilitação, por sua vez, é o processo que busca a readaptação do espaço urbano degradado, com destaque para o seu aspecto residencial. Assim, geralmente, o processo ocorre por meio de intervenções no edificado, considerando aspectos como habitabilidade, serviços e equipamentos. As intervenções nesses casos poderão ser de diferentes níveis, como demolições, restaurações e construções novas. Além disso, a reabilitação também pode incidir sobre a paisagem urbana, tendo em vista a ligação desse processo com a necessidade de melhoramento do espaço urbano (MOURA; GUERRA; SEIXAS; FREITA, 2006, p. 18-19).

Diante das distinções apresentadas entre os termos, é possível perceber que a adoção das expressões requalificação e reabilitação estão diretamente relacionados aos aspectos econômicos oriundos da urbanização. Assim, a utilização desses termos pelo PDP ao tratar da

área central da cidade, indica a prevalência de interesses econômicos nessa região, como a valorização imobiliária, desconsiderando diversos outros aspectos relacionados ao desenvolvimento urbano, como ocorre nos processos de revitalização.

Assim, é notório o fortalecimento do elo público-privado para a requalificação e reabilitação da área central da cidade, reforçando o interesse de expandir o mercado imobiliário para essa região. Contudo, ainda que o Plano Diretor preveja uma ocupação multiclassista do centro de Juiz de Fora, a valorização imobiliária proveniente dos investimentos públicos e privados afasta as pessoas com menor poderio econômico da região, tendo em vista a atratividade de investimentos que tal região passa a ter.

É importante destacar que a escolha das áreas que receberão investimentos do poder público não ocorre de forma aleatória, não sendo correto, desse modo, afirmar que tais investimentos não sofrem influência do processo de financeirização da moradia e do espaço urbano. Isso acontece porque a busca por renda fundiária e imobiliária, tem papel decisivo na formação da cidade na era das finanças. Assim, observa-se que a base de formação dos preços praticados no mercado imobiliário está na localização do terreno onde serão instaladas as construções. Dessa forma,

Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência é assemelhada ao capital (SINGER, 1978, p.27).

A terra urbana deixa, portanto, de atender a sua função social e passa a ser fonte de renda. Assim, a localização, a infraestrutura, os equipamentos sociais disponíveis, entre outros aspectos, que, aliados à escassez de moradia, tornam-se determinantes para a fixação de preços e para a especulação imobiliária. Ademais, esses fatores também a passam a influenciar o modo como ocorre a ocupação da cidade, relegando a população de baixa renda as regiões desprovidas de infraestrutura adequada e garantindo aos grupos dominantes o acesso às partes mais desenvolvidas da cidade.

Sob esse ponto de vista, o Estado apresenta-se como importante ator, na medida em que suas ações e regulamentações atingem o preço da terra e a sua valorização. Dessa maneira, o tratamento dispensado pelos municípios em relação ao uso e ocupação do solo, instalação de equipamentos de uso coletivo e as práticas de

renovação, requalificação, revitalização e reabilitação urbana, são capazes de interferir diretamente no preço da terra urbana e, conseqüentemente, no preço dos imóveis destinados à habitação.

Além disso, a prevalência de interesses econômicos sobre essa área é prejudicial também à implementação de políticas públicas habitacionais, afetando diretamente o direito à moradia adequada, tendo em vista que a oferta habitacional se restringe a bairros periféricos da cidade, onde o custo da terra é mais baixo, possibilitando maior lucro para as construtoras e empreiteiras. Esse distanciamento dos indivíduos beneficiados por políticas e programas habitacionais das áreas mais valorizadas dos centros urbanos, característica típica da financeirização da moradia, é fator determinante para o aumento da segregação socioespacial, já que impede o acesso desse grupo específico a toda a cidade, especialmente no que se refere à moradia.

5.3 O MACROZONEAMENTO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA

O Plano Diretor, enquanto principal instrumento de planejamento urbano, é responsável pelo ordenamento territorial das cidades. Assim, há a divisão do município em macrozonas capazes de orientar a formação e desenvolvimento da cidade para que cumpram os preceitos da função social da cidade e da propriedade.

Nesse sentido, o macrozoneamento pode ser entendido como

[...] um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: zona rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e a zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Dessa maneira, circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana (BRASIL, 2002, p. 43).

Dessa forma, o macrozoneamento é responsável pela atribuição de funções para grandes áreas dos municípios, podendo incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. Sendo assim, a maneira como ocorrerá a definição das macroáreas deverá considerar questões relativas à infraestrutura disponível, as condições do meio físico, as necessidades de

preservação ambiental e de patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes (BRASIL, 2002).

Diante da importância do macrozoneamento para o desenvolvimento das cidades, bem como sua determinação para a expansão do fenômeno da financeirização da moradia ao definir o ordenamento territorial, é importante considerar a forma como esse instrumento de planejamento urbano foi aplicado no Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.

No PDDU, o macrozoneamento foi realizado de forma ampla, utilizando a forma de ocupação e urbanização para a definição das macroáreas, desconsiderando as particularidades de cada região. Dessa maneira, estabeleceu-se quatro macroáreas, quais sejam: áreas urbanizadas, áreas de consolidação da urbanização, áreas urbanizáveis de adensamento restrito e áreas de ocupação restrita.

Assim, as questões relacionadas ao direito à moradia e sua efetivação em meio à referida temática são tratadas, principalmente, através da Área de Especial Interesse Social (AEIS). Essa área abrange localidades compostas por loteamentos irregulares, não titulados, clandestinos ou abandonados. Dessa forma, são áreas segregadas, já que, além das irregularidades de titulação, são desprovidas de padrões mínimos de infraestrutura, acessibilidade e habitabilidade. As AEIS eram classificadas em dois grupos, sendo o primeiro composto por ocupações espontâneas e sem infraestrutura, serviços e equipamentos básicos e o segundo por assentamentos já submetidos a algum tipo de intervenção do Poder Público, contando com infraestrutura ou equipamentos, ou que tenham sua situação fundiária regularizada, mas que ainda se encontrem em condições precárias de habitabilidade (JUIZ DE FORA, 2000).

A declaração de especial interesse em tais áreas da cidade, que podia ocorrer em qualquer macroárea, tinha como objetivo a regularização urbanística e fundiária das regiões. Nesse cenário, o PDDU contava com previsão de desenvolvimento de projetos específicos e multidisciplinares, com participação popular, para a definição de limites, prioridades e objetivos para uso e ocupação dessas áreas (JUIZ DE FORA, 2000).

Já no PDP, o macrozoneamento, considerou, além das formas de ocupação, diversas outras diretrizes para o ordenamento territorial, como as demandas e padrões socioeconômicos e culturais, às especificidades da distribuição espacial dos usos e atividades urbanas, a disponibilidade de infraestrutura urbana e as necessidades de otimização dos investimentos públicos e privados e de melhoria e adequação dos padrões urbanos. Diante

dessas diretrizes, ocorreu a divisão em três macroáreas: a Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana, a Macroárea de Produção e Fomento às Atividades Rurais e a Macroárea de Interesse Ambiental e de Preservação dos Mananciais (JUIZ DE FORA, 2018).

A Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana é dividida em macrozonas, das quais merece atenção a Macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana, correspondente às áreas sul e centro da cidade. Essas áreas contam com as maiores densidades demográficas, concentração de comércio, serviços e usos institucionais da cidade (JUIZ DE FORA, 2018).

A classificação dessas áreas como uma macrozona específica, tem como foco, dentre outros objetivos, a sua consolidação como núcleo urbano principal da cidade, bem como visa a otimização da infraestrutura instalada. Ademais, considera ainda a necessidade de controle dos processos de verticalização na região, bem como a necessidade de um povoamento multiclassista da região, com destaque para a estimulação de construção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (JUIZ DE FORA, 2018).

Diante de tais disposições do PDP acerca da macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana, verificam-se diversas contradições em relação ao ordenamento territorial da zona. As regiões abrangidas pela macrozona em questão, conforme apontado anteriormente, concentram a maior densidade demográfica e concentração de serviços da cidade, contando com poucos vazios urbanos, que quando aliado ao controle do adensamento e da verticalização dessas regiões, acarreta o afastamento dos conjuntos habitacionais, fruto de políticas e programas habitacionais.

Esse distanciamento de construções provenientes de programas e políticas públicas habitacionais das áreas mais desenvolvidas da cidade, conjuntamente ao processo de requalificação e reabilitação da área central descrito anteriormente, contrariam a noção de ocupação multiclassista da região. A valorização dessa macrozona, evidente no PDP, é responsável pela atração de investimentos públicos e privados, influenciando a valorização da região e determinando a ocupação por classes dominantes. Além disso, contribui para o afastamento das habitações de interesse social para as áreas periféricas da cidade.

Corroborando a ideia de afastamento das classes de menor poderio econômico das regiões mais servidas de infraestrutura, serviços e equipamentos da cidade, tem-se a previsão no PDP das Áreas de Diretrizes Especiais da Habitação de Interesse Social. Essas áreas da

cidade agrupam as denominadas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) que objetivam, especialmente,

[...] a requalificação urbanística, a regularização fundiária, a inserção de serviços e comércio de caráter local, equipamentos sociais e culturais, e espaços públicos e infraestrutura urbana, bem como a recuperação de imóveis degradados (JUIZ DE FORA, 2018).

É importante destacar que as ZEIS, conforme o art. 108 do PDP, são porções territoriais onde se localizam assentamentos de urbanização precária, marcados pela ocupação predominante da população de baixa renda, com baixos índices de desenvolvimento humano, podendo ser zonas com presença ou não de riscos geológicos e de inundação. Diante dessas especificidades dessas regiões, o PDP reconhece a necessidade de requalificação urbanística e regularização fundiária de interesse social (JUIZ DE FORA, 2018).

Ademais, o artigo 15, do PDP, estabelece que Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), que objetiva a viabilização de habitação digna e acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, deverá, dentre outros pontos, identificar os vazios urbanos, destinados a implantação as ZEIS ou as Áreas de Diretrizes Especiais da Habitação de Interesse Social, bem como estabelecer parceria operativa entre governo e agentes imobiliários (JUIZ DE FORA, 2018).

Observa-se, dessa maneira, que o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, apesar de prever a ocupação multiclassista da região mais valorizada da cidade e que dispõe de maior infraestrutura, incentiva o desenvolvimento de habitações de interesse social em áreas com condições precárias, ainda que haja a previsão da necessidade de requalificação de tais áreas, através de uma aliança público-privada.

Castells (2020, p.251) explica que a distribuição de residências pelo espaço urbano está relacionada às leis de distribuição dos produtos. Diante disso, a divisão das cidades ocorre em função das rendas, do status profissional, da filiação étnica, entre outros fatores. Além dessas determinantes, a formação espacial de uma cidade está relacionada também a aspectos econômicos, políticos e ideológicos. Diante disso, o autor define segregação urbana como

[...] à tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo essa

disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia (CASTELLS, 2020, p. 251).

O espaço urbano privilegiado dentro de uma cidade é definido e redefinido segundo a conjuntura da dinâmica social. Dessa forma, a estrutura da cidade está relacionada, em um nível econômico, à distribuição da moradia como um produto. Já na esfera político-institucional, observa-se o reforço da segregação com a adoção de uma política de serviços voltada ao interesse da população dominante (CASTELLS, 2020, p. 263). Sob essa perspectiva, a hipótese de que a formação da cidade ocorre sem a influência de fatores econômicos não deve prosperar. A divisão do espaço urbano é reflexo de fatores externos, como a influência financeira. Sendo assim, o padrão de ocupação expresso no PDP é compatível com a perpetuação da segregação urbana, privilegiando a ocupação de grupos dominantes sobre áreas mais valorizadas da cidade.

É possível notar, portanto, a influência da lógica da mercantilização da moradia na lei em questão, na medida em que a busca por lucros, através da renda fundiária e imobiliária urbana, guia o desenvolvimento da cidade, ampliando a segregação socioespacial e privando o acesso à cidade a das classes menos favorecidas, sobretudo em relação a região que dispõe de melhores condições e desenvolvimento urbano.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, o capitalismo sofreu diversas alterações, sobretudo, em relação à maneira de acumulação de capital. Diante disso, o mercado financeiro assume papel central nesse sistema econômico, tornando-se a principal fonte de aumento e concentração de riquezas. A adoção desse novo modelo ocorre em contraposição à diminuição do papel dos governos frente à dominação do capital financeiro sobre aspectos econômicos e sociais.

A financeirização, portanto, enquanto principal faceta da atual fase do capitalismo, não se restringe somente ao segmento financeiro, abrangendo também setores que, em um primeiro momento, não nutrem relação direta com o capital financeiro. Esse padrão de acumulação por meio de canais financeiros passa a influenciar, dessa forma, aspectos relacionados à formação e ao desenvolvimento das cidades, bem como questões relacionadas ao direito à moradia e sua efetivação.

O processo de urbanização e, por conseguinte, o direito à moradia, nesse cenário, sofrem reflexos diretos do processo de financeirização, na medida em que esse fenômeno transforma as propriedades urbanas em importantes ativos financeiros. Assim, as dinâmicas dos centros urbanos são modificadas para atender interesses do capital financeiro, aumentando a segregação socioespacial e a desigualdade urbana.

O direito à moradia adequada é elemento essencial para o desenvolvimento do ser humano e para a garantia de sua dignidade. Contudo, apesar da sua essencialidade e da previsão expressa desse direito no ordenamento jurídico pátrio, as questões habitacionais ainda são consideradas um dos maiores problemas sociais enfrentados pela população brasileira, seja pelo déficit habitacional propriamente dito ou por acesso a moradias inadequadas que estão aquém do necessário para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Ressalta-se ainda que, enquanto direito social, a efetivação do direito à moradia visa diminuir a desigualdade social intrínseca ao sistema capitalista. Dessa forma, a atuação estatal, especialmente por meio de políticas públicas habitacionais, tendo em vista o caráter prestacional desse direito, mostra-se imprescindível a sua concretização.

Contudo, observa-se que as políticas públicas habitacionais, formuladas nos últimos anos, adotaram ideais voltados para a casa própria, comprovando a influência da lógica de mercado, típica do neoliberalismo, sob a atuação estatal. Nota-se, portanto, que a criação de

um elo entre o público e o privado é fator determinante para os rumos da política urbana brasileira e, por conseguinte, para a efetivação do direito à moradia.

Diante disso, é possível concluir que o mercado imobiliário nacional foi diretamente influenciado pela financeirização da moradia, repercutindo diretamente na formação do espaço urbano brasileiro e na construção de políticas habitacionais capazes de atender os interesses sociais e suprir a necessidade de moradia da população. Essa influência do capital financeiro esvaziou o direito à moradia enquanto direito social e transformou o cidadão em consumidor dependente de crédito para ter acesso à moradia. Observa-se, também, que esse processo foi responsável pela alteração do modo de atuação estatal, que passa a agir somente para suprir lacunas que não são cobertas pelo mercado imobiliário.

Nesse cenário, diante da necessidade de expansão do capital, percebe-se que, apesar de ser um fenômeno global, a financeirização da moradia deixou de ser um processo que atinge somente as metrópoles e passou também a influenciar o desenvolvimento urbano de cidades de porte médio, como Juiz de Fora. Assim, frente ao poder de influenciar a atuação estatal, ficaram evidentes os efeitos da financeirização no processo de revisão do Plano Participativo do Município, realizado entre 2013 e 2018.

O Plano Diretor é instrumento primordial para a garantia de um desenvolvimento urbano que atenda os anseios populares. Dessa forma, esse instrumento se consagra como ferramenta central de planejamento urbano, na medida em que busca ordenar a ocupação do solo urbano, considerando a realidade local. Assim, baseado no interesse social, o instrumento orienta a atuação do Poder Público em relação à política de desenvolvimento urbano, através de disposições que permitam o atendimento das necessidades locais.

O Estatuto da Cidade estabelece que durante o processo de elaboração e de implementação do Plano Diretor, o Poder Público deverá garantir a participação popular. Dessa forma, seguindo essa disposição, o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, realizado entre os anos de 2013 a 2018, adotou a metodologia participativa, prevendo diversas formas de participação da sociedade. Contudo, apesar da escolha de métodos que incluíam a população no processo que culminou na revisão do PDP, seguindo as diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade, observou-se que durante todas as fases da revisão a adesão popular foi insuficiente, não sendo, portanto, efetiva.

Assim, nota-se que o PDP, em uma perspectiva teórica, seguiu o disposto no Estatuto da Cidade ao adotar diversos mecanismos de participação popular durante seu processo de

revisão, como a realização de colóquios, oficinas comunitárias, eleições de delegados para a apresentação de proposições e audiências públicas.

Entretanto, constatou-se que a participação popular durante o processo não foi efetiva, na medida em que ocorreu baixa adesão dos principais ramos da sociedade afetados pelo desenvolvimento de políticas urbanas, como os membros de associações de moradores dos bairros do município. Além da baixa adesão da sociedade, percebe-se também que as decisões tomadas pela população foram suprimidas pela discricionariedade dos gestores públicos, como demonstrado no envio ao Poder Legislativo de projeto de lei diverso ao aprovado na Conferência do Plano Diretor, construído a partir das demandas sociais apresentadas.

Assim, diante dos preceitos da financeirização da moradia, especialmente no que tange à influência exercida por esse fenômeno sobre a atuação estatal, como principal característica econômica do neoliberalismo, foi possível inferir que a baixa adesão da população e, conseqüentemente, a baixa inserção das necessidades da sociedade local ao processo de revisão acentua a influência de outros aspectos sobre a formação da lei, como os interesses do mercado imobiliário.

Outro ponto observado em relação ao processo de revisão do PDP é a valorização da região central. O Plano de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, aprovado em 2000, contava com apenas um artigo dispendo sobre essa região da cidade. Já o PDP, por outro lado, tratou da área central da cidade em sete dispositivos, incluídos em diferentes seções da lei, evidenciando a importância destinada a essa área quando comparada a outras regiões da cidade, sobretudo as áreas periféricas.

Além disso, o PDP passou a dispor acerca da necessidade de requalificação e reabilitação da área central da cidade. A alteração de tratamento em relação a essa região específica da cidade demonstra a preponderância de interesses econômicos sobre a revisão do PDP, como aqueles que objetivam à valorização imobiliária. Além disso, evidencia-se também o fortalecimento do elo público-privado, típico da financeirização, na medida em que a região central já dispõe de melhor infraestrutura quando comparada à outras regiões da cidade, fator determinante para a atuação do mercado imobiliário, tendo em vista que esse aspecto é relevante para a determinação do preço final das propriedades inserida naquela região.

Nota-se também que a eleição da área central como região de maior importância pelo PDP, possui amplo caráter excludente e afeta diretamente a concretização do direito à moradia

e das políticas habitacionais. Os conjuntos habitacionais, frutos de políticas públicas, são instalados em áreas menos valorizadas da cidade, impedindo o pleno acesso da população com menor poderio econômico a áreas com melhores infraestruturas da cidade, como a área central.

Essa tendência de instalação de conjuntos habitacionais afastados da região central da cidade e de outras regiões desenvolvidas infraestruturalmente, é confirmada pela forma como o PDP realizou o macrozoneamento da cidade. O ordenamento territorial do município, inicialmente, objetivando uma ocupação multiclassista, considerou diversos aspectos, como os padrões socioeconômicos, os usos e atividades urbanas e a disponibilidade de infraestrutura.

Contudo, observou-se que o macrozoneamento, apesar de objetivar a ocupação multiclassista em todas as regiões da cidade, é contraditório ao tratar das regiões servidas de maior infraestrutura, quais sejam a região sul e o centro, tidas como núcleo urbano principal da cidade. O PDP estabelece que deverão ser implementados Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social nessas regiões, entretanto desconsidera a exiguidade de vazios urbanos na área em questão e a necessidade de controle do adensamento e da verticalização de tais regiões, prevista na própria lei.

Dessa forma, através do elo público-privado, nota-se a tendência do PDP de incentivar o desenvolvimento de habitações de interesse social em áreas com condições precárias, gerando o afastamento dos conjuntos habitacionais, fruto de políticas e programas habitacionais, do núcleo urbano principal de Juiz de Fora. Ademais, a própria lei favorece a valorização de regiões específicas da cidade quando comparadas com outras regiões, contribuindo para a expansão do mercado imobiliário na cidade.

É possível perceber, portanto, que, apesar de ser um fenômeno global, a financeirização da moradia e a expansão do mercado financeiro, e sua influência sobre a atuação estatal, atinge, também, Juiz de Fora, uma cidade de porte médio. As necessidades do capital e a busca por lucros guiaram o desenvolvimento da cidade, inflando a segregação socioespacial já existente e privando as classes de baixa renda de acesso às regiões que dispõem de melhor desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 214-219, jul. 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2043820615588158#>. Acesso em: 13 maio 2021.

AGLIETTA, Michel. Shareholder value and corporate governance: some tricky questions. **Economy and Society**, v. 29, n. 1, p. 146-159, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/030851400360596>. Acesso em: 23 jun. 2021

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 18 jul. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236rdc/article/view/29236>. Acesso em: 07 jun. 2021.

AMARAL, Sabrina Ferretti do Amaral; COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado. A centralidade como questão no espaço urbano e regional em cidades médias: o caso de Juiz de Fora, MG. In: XV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Recife, 2013. **Anais [...]** Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/184>. Acesso em: 20 jul. 2021.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha Casa... E a Cidade?:** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica:** um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo, Atlas, 2009.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em belém, belo horizonte, porto alegre, recife, rio de janeiro e são paulo no final do século xx. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 13-41.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 10 jul. 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>. Acesso em: 30 jun. 2021

BALTRUSIS, Nelson. Plano Diretor de Diadema 2001. In BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos Diretores Municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (org.). **Regularização Fundiária: lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 111-138.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, jan. 1994. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41011028>>. Acesso em: 11 maio 2021.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb**, [s. l.], v. 1, p. 70-104, 04 jan. 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BOYER, Robert. Is a Finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. **Economy and Society**, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 111-145, jan. 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/030851400360587>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRAGA, José Carlos de Souza. **Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: Unicamp, 2000. (Coleção Teses). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/Temporalidade-da-Riqueza-teoria-da-dinamica-e-financeirizacao-do-capitalismo.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020

BRASIL. **Decreto nº 10600, de 14 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.600-de-14-de-janeiro-de-2021-299074435>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Estatuto da cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei nº 9514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 05 fev. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**. 05/06/2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAUJO, Eliane; REIS, Anna Carolina; RUBENS, Mário. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/JTNMBQRxKFkkkLbpDRzmcvG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Políticas Públicas*: reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). O Direito na Fronteira das Políticas Públicas*. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. p.7-11

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, Salvador, n. 230, p. 25-39, jun. 2008. ISSN 2447-861X. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/102/82>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **2ª reunião AUDIÊNCIA PÚBLICA do dia 19/04/2018**. Juiz de Fora, 2018a. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3776>. Acesso em 10 jan. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **3ª reunião AUDIÊNCIA PÚBLICA do dia 17/09/2013**. Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3060>. Acesso em 10 jan. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **4ª reunião AUDIÊNCIA PÚBLICA do dia 24/05/2017**. Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3776>. Acesso em 10 jan. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **4ª reunião ORDINÁRIA do dia 19/04/2018**. Juiz de Fora, 2018b. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3941>. Acesso em 10 jan. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **7ª reunião ORDINÁRIA do dia 25/04/2014**. Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3206>. Acesso em 22.abr. 2021

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **10ª reunião ORDINÁRIA do dia 28/10/2015**. Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3482>. Acesso em 22.abr. 2021

CARVALHO, Fernando Cardim de. Bretton woods aos 60 anos. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 3, n. 70, p. 51-63, nov. 2004. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/produto/edicao-70/#591bdc966295c>. Acesso em: 17 out. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 7. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2020.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **O que é ideologia?**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios 2. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37416210.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Brasília, Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

CYMBALISTA, Renato, SANTORO, Paula Freire. **Planos diretores: processos e aprendizados**. Publicações Pólis. São Paulo, PÓLIS, n. 51, 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Caderno, NEPP/UNICAMP**, n. 08, 1993. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/104/CadPesqNepp8>. Acesso em: 07 abr. 2021

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

EPSTEIN, Gerald A.. **Financialization and the World Economy**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2005

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/8y4pY8qDFzGt5gXqhFhwvXx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 06 maio 2021.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. **Social Legal Studies**, v.16 p.201-219, 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0964663907076529>. Acesso em: 23 mar. 2021
 FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 213-233, 11 abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 17 set. 2021.

FERNÁNDEZ, Ramón García. G. A metodologia como argumento para uma economia pluralista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 16., 2011, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2011. Disponível em: <https://sep.org.br/mostrar.php?url=16/2141-a-metodologia-como-argumento-para-uma-economia-pluralista.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

FERNANDEZ, Rodrigo; AALBERS, Manuel B. Financialization and housing: between globalization and varieties of capitalism. **Competition & Change**, Leuven, v. 20, n. 2, p. 71-88, 28 jan. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1024529415623916>. Acesso em: 03 jul. 2020.

FERNANDEZ, Rodrigo; AALBERS, Manuel B.. Housing Financialization in the Global South: in search of a comparative framework. **Housing Policy Debate**, [S.L.], v. 30, n. 4, p. 680-701, 23 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10511482.2020.1783812>. Acesso em: 01 jul. 2021.

FINE, Ben. Financialization and Social Policy. **The Global Crisis And Transformative Social Change**, Geneva, p. 103-122, 2012. Palgrave Macmillan UK. http://dx.doi.org/10.1057/9781137002501_6. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137002501_6. Acesso em: 04 jul. 2021. FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, s/a, 1996. p. 127-188.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286383/1/Fix_Mariana_D.pdf. Acesso em: 03 jul. 2021.

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 638-657, dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/skzsvNGRmRTNTN3wKsCzRNB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Déficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

GAIO, Roberta; CARVALHO, Roberto Brito de; SIMÕES, Regina. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, Roberta (org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008, p. 147 -171.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Rae - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 2, n. 35, p. 57-63, Não é um mês valido! 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Aline Viotto; ROYER, Luciana de Oliveira; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. Mercado de capitais e mercado imobiliário: a crescente importância dos títulos de base imobiliária. In: XV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Recife, 2013. **Anais [...]** Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/413/403>. Acesso em: 20 jul. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROULX, Lionel-H. Contribuição da Pesquisa Qualitativa à Pesquisa Social. In: POUPART, Jean; DESLAURIES, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 95- 124.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

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

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

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 22ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Resultado gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9748&t=sobre>. Acesso em: 20 mar. 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 22 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 25 abr. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 09811, de 26 de junho de 2000**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora, Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000023630>. Acesso em: 09 ago. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei Complementar nº 82, de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências. Juiz de Fora, Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042423>. Acesso em: 09 ago. 2021.

JUIZ DE FORA. **Portaria Municipal nº 08615, de 27 de novembro de 2013**. Cria Grupo de Trabalho Executivo - GT Executivo para acompanhar a elaboração da primeira revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora - PDDU/JF. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000037017>. Acesso em: 09 dez. 2020.

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

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. **Work, Employment And Society**, Londres, v. 25, n. 4, p. 611-626, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0950017011419708>. Acesso em: 17 maio 2021.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 9-29.

MORAIS, Maria da Piedade. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas sociais, acompanhamento e análise**, nº 4, IPEA. Brasília, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4767/1/bps_n.4_BREVE4.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da Luta pela Terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MOURA, Dulce; GUERRA, Isabel; SEIXAS, João; FREITA, Maria João. A Revitalização Urbana: contributos para a definição de um conceito operativo. **Cidades: Comunidades e Territórios**, [s. l.], v. 13, n. 12, p. 15-34, dez. 2006. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3428/1/Cidades2006-12-13_Moura_al.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

NASSIF, Thaís. Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-15, 20 jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/DBV4RGwnwyCgTBYgRvdqwwm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

NOBRE, Marcos. **Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil**. São Paulo: FGV, 2009. Disponível em: http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/019_artigo.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral nº4, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais**: o direito à habitação adequada. 1991. <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaoopronto.html#7>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 29-35, abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/PQYDPK3MqYq3BycVNTQPyvd/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2021.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Financialization of Housing in Brazil: new frontiers. **International Journal Of Urban And Regional Research**, Nova Jersey, v. 41, n. 4, p. 604-622, jul. 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2427.12518#citedby-section>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Aviso - Assembleia eletiva para delegados do plano diretor participativo, de 4 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial Eletrônico Do Município De Juiz De Fora**, Juiz de Fora, 4 fev. 2015a. Disponível em: pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=37000. Acesso em: 11 ago. 2021.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Mensagem do Executivo (Projeto de lei complementar) nº 4267, de 22 de agosto de 2016a**. Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/textop.php?num=57454&sequencia=1>. Acesso em: 27 jul. 2021.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **PDP - Síntese do processo de participação social, Juiz de Fora, 2016b**. Disponível em: Acesso em: 15. jun. 2020

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Região De Planejamento Centro**. 2019. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/desenvolvimentodoterritorio/dados/rp_centro.php. Acesso em: 01 nov. 2021.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Regimento interno da conferência do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora -PDP, de 25 de setembro de 2015. **Diário Oficial Eletrônico Do Município De Juiz De Fora**, Juiz de Fora, 2015b. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=41692. Acesso em: 11 ago. 2021.

RODRIGUES, Andréia de Souza Ribeiro. **A produção do espaço urbano de Juiz de Fora/MG: dinâmicas imobiliárias e novas centralidades**. 2013. 291 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/IGCC-9E5N4M>. Acesso em: 20 jul. 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Editora Contexto, 1994

ROLNIK, Raquel. Late Neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights. **International Journal Of Urban And Regional Research**, New Jersey, v. 37, n. 3, p. 1058-1066, 24 abr. 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2427.12062>. Acesso em: 13 jul. 2021.

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

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único a consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves.; MONTADIN, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves.; MONTADIN, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 20, dez./fev. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>. Acesso em: 20 set. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais no âmbito da constituição federal brasileira de 1988. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p.427-466, dez. 2009. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/44440>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SAWYER, Malcolm. What Is Financialization? **International Journal of Political Economy**, [S.L.], v. 42, n. 4, p. 5-18, dez. 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/IJP0891-1916420401?src=recsys>. Acesso em: 29 maio 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage. Leranig, 2013.

SHIMBO, Lucia. An unprecedented alignment: state, finance, construction and housing production in brazil since the 2000s. **International Journal Of Housing Policy**, Abingdon, v. 19, n. 3, p. 337-353, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19491247.2019.1573960>. Acesso em: 21 jul. 2021.

SHIMBO, Lucia Zanin. **O concreto do capital**: os promotores do valor imobiliário nas cidades brasileiras. 2020. 223 f. Tese (Livre Docência em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/102/tde-15012021-130243/pt-br.php>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SHIMBO, Lucia Zanin. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**, v. 35, n. 2, p.119-133, jul. 2016. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/nec/a/9cG4ypvmbKJsFcyfc3nMbf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 68-76, jun. 2014. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802014000100007>. Acesso em: 07 maio 2021.

SINGER, Paul. **O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista**. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo, AGB, 57:77-79. 1982.

SOARES. Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. (orgs.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de juiz de fora**: dos planos aos projetos de intervenção. 2010. 249 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:
https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/as_contradicoes_e_complementaridades_leis_urbanas_juiz_de_fora.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

UN-HABITAT. **United Nations Conference On Human Settlements (Habitat II)**. Istambul: UN-HABITAT, 1996. Disponível em:
<<https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um campo de construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São

Paulo, v. 14, n. 8, p. 35-64, 14 jun. 2011. Disponível em:
<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-na-perspectiva-de-direitos-humanos-um-campo-em-constru%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 06 maio 2021.

VERCELLI, Alessandro. Financialization in a Long-Run Perspective. **International Journal of Political Economy**, [S.L.], v. 42, n. 4, p. 19-46, dez. 2013. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.2753/IJP0891-1916420402?needAccess=true>. Acesso em: 31 maio 2021.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em:
http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.