

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

**RICARDO RODRIGUES LIMA**

**DIREITO À MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA: ENTRE A FORMA JURÍDICA E O CAPITALISMO DEPENDENTE  
FINANCEIRIZADO**

**FORTALEZA**

**2025**

RICARDO RODRIGUES LIMA

DIREITO À MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA: ENTRE A FORMA JURÍDICA E O CAPITALISMO DEPENDENTE  
FINANCEIRIZADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L71d Lima, Ricardo Rodrigues.

Direito à moradia e política habitacional no município de Fortaleza : entre a forma jurídica e o capitalismo dependente financeirizado / Ricardo Rodrigues Lima. – 2025.

114 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Direito à moradia. 2. Forma jurídica. 3. Política habitacional municipal. 4. Capitalismo dependente. 5. Financeirização. I. Título.

CDD 340

---

RICARDO RODRIGUES LIMA

DIREITO À MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA: ENTRE A FORMA JURÍDICA E O CAPITALISMO DEPENDENTE  
FINANCEIRIZADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ligia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Bela. Fabiana Nogueira Coelho (Membro Externo)  
Mestranda em Direito pela Universidade de São Paulo (Usp)

A todos aqueles e aquelas que sonham e lutam  
por cidades concretamente utópicas.

## AGRADECIMENTOS

Ao “núcleo duro” da família, minha mãe Rogênia, irmãs Carol e Nívea, e irmão Sérgio. Se sou quem sou, muito disso atribuo a vocês. Obrigado por terem tornado essa exaustiva maratona do meu último semestre da faculdade, com tantas custosas renúncias, um pouco mais suportável pela nossa convivência diária, que não me deixou sentir sozinho em nenhum momento.

Ao “núcleo estendido”, primos, tios, avó, o carinho dos nossos encontros, muito menos frequentes do que eu gostaria, é sempre um alento e um incentivo para a minha caminhada. Aos meus irmãos pequenos Caio Lucas e Gabriel, que não moram comigo, mas saibam que estão sempre no meu pensamento, desejando sempre o melhor para vocês.

Aos amigos da faculdade, da escola, da “assessoria popular”, da vida, não ouso nomeá-los para não cometer injustiças com nenhum, sabendo que esqueceria de algum. A vida com vocês certamente é muito gostosa de ser vivida. Essas páginas só se concretizaram também por causa de vocês; todos me ajudaram mais do que imaginam, por variados e inesgotáveis motivos.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Popular (Caju), do qual fui membro durante toda a graduação, e ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (Najuc), ambos da UFC, que me introduziram, direta ou indiretamente, a uma visão crítica do direito e ao universo da moradia, e me ajudaram a ter um olhar mais atento para as mazelas sociais. As reflexões que faço nessa pesquisa não teriam sido possíveis se não fossem as interrogações, os debates, as análises, os conflitos e os “encaminhamentos” que se desenvolveram ao longo da minha participação no bojo da assessoria jurídica universitária popular. Ao grupo de estudos sobre direito à moradia e marxismo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que só pude conhecer por conta do Caju e do qual participei remotamente no ano de 2024, obrigado também, pelas interlocuções potentes que tivemos e pela disponibilização de uma valiosa bibliografia, da qual me aproveitei bastante.

Às organizações de luta por moradia da cidade de Fortaleza, Frente de Luta por Moradia Digna e Campo Popular do Plano Diretor, que me fizeram mergulhar com gosto nos temas que articulo nesse trabalho. Os seus militantes me ensinaram que a mudança só vem com a luta; que o seu tempo não é o do imediato; que todos merecem acesso a uma cidade com todas as suas plenas funções sociais; e que não há outra opção senão a luta. De certa forma, essas páginas são todas sobre vocês, e para vocês.

À minha orientadora, Lígia, pelas recomendações na delimitação do trabalho, e pelos nossos intercâmbios ao longo da graduação, tanto nas valorosas disciplinas nas quais fui seu aluno, como pela sua atuação como professora coordenadora na assessoria jurídica popular da faculdade. Aos demais membros da banca, Newton e Fabiana, pelo rico diálogo que tivemos e pelas suas valiosíssimas sugestões para o trabalho.

[E]n quanto existir o modo de produção capitalista, será loucura querer resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social que afete o destino dos trabalhadores. A solução está antes na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora (Engels, 2015, p. 96).

## RESUMO

O presente trabalho investiga a efetivação do direito social à moradia no município de Fortaleza, Ceará. O estudo busca desvelar a aparente contradição entre a ampla consagração normativa do direito à moradia digna e sua persistente inefetividade para grande parte da população, especialmente em metrópoles brasileiras. Adota-se o referencial teórico-metodológico do materialismo histórico-dialético, com especial atenção à crítica pachukaniana do direito, compreendendo-o como uma forma social inerente à sociedade capitalista. A pesquisa analisa como a forma jurídica se adapta para atender, prioritariamente, aos imperativos dos estágios do modo de produção capitalista, mesmo que isso resulte na precarização das condições de vida da classe trabalhadora e na violação do acesso à moradia. O trabalho traça um panorama histórico da produção do espaço urbano e da moradia no Brasil, desde o período desenvolvimentista e a urbanização com baixos salários até a reconfiguração financeirizada do capitalismo e os impactos da nova ofensiva neoliberal no setor imobiliário. Os resultados demonstram que, no contexto do capitalismo dependente brasileiro, a positivação dos direitos sociais, embora fruto de lutas populares, atua como um mecanismo de captura das reivindicações da classe trabalhadora e encontra óbices estruturais para a sua efetivação, posto que, na tarefa de reforçar a lógica da equivalência mercantil e subjetiva, enfrenta-se uma desigualdade social agudizada devido à realidade periférica da sociedade brasileira. A moradia, como mercadoria de especial importância, fonte de extração de renda e investimento especulativo, ilustra essa tensão, com a atuação do ordenamento jurídico priorizando a acumulação de capital em detrimento do direito social. No caso de Fortaleza, as políticas habitacionais atuaram como catalisadores da financeirização, exacerbando a segregação socioespacial e o encarecimento da moradia. Conclui-se que a política habitacional de Fortaleza, em vez de promover o direito social à moradia, se subordina estruturalmente aos imperativos do capital imobiliário-financeiro, perpetuando o problema habitacional e as desigualdades urbanas na cidade.

**Palavras-chave:** direito à moradia; forma jurídica; política habitacional; política urbana; capitalismo dependente; financeirização.

## ABSTRACT

This study investigates the realization of the social right to housing in the municipality of Fortaleza, Ceará. The work seeks to unveil the apparent contradiction between the broad normative consecration of the right to dignified housing and its persistent ineffectiveness for a large part of the population, especially in Brazilian metropolises. The historical-dialectical materialism theoretical-methodological framework is adopted, with special attention to Pashukanis' critique of law, understanding it as a social form inherent to capitalist society. The research analyzes how the legal form adapts to primarily meet the imperatives of the stages of the capitalist mode of production, even if this results in the precariousness of working-class living conditions and the violation of access to housing. The work traces a historical overview of urban space and housing production in Brazil, from the developmental period and urbanization with low wages to the financialized reconfiguration of capitalism and the impacts of the new neoliberal offensive in the real estate sector. The results demonstrate that, in the context of dependent Brazilian capitalism, the positive affirmation of social rights, although a result of popular struggles, acts as a mechanism for capturing working-class demands and faces structural obstacles to its effectiveness, since, in the task of reinforcing the logic of mercantile and subjective equivalence, social inequality is exacerbated due to the peripheral reality of Brazilian society. Housing, as a commodity of special importance, a source of income extraction and speculative investment, illustrates this tension, with the legal system prioritizing capital accumulation over the social right. In the case of Fortaleza, housing policies acted as catalysts for financialization, exacerbating socio-spatial segregation and the increase in housing costs. It is concluded that Fortaleza's housing policy, instead of promoting the social right to housing, is structurally subordinated to the imperatives of real estate-financial capital, perpetuating the housing problem and urban inequalities in the city.

**Keywords:** right to housing; legal form; housing policy; urban policy; dependent capitalism; financialization.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CCI	Cédula de Crédito Imobiliário
Cohab-CE	Companhia de Habitação do Ceará
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVA	Casa Verde e Amarela
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FII's	Fundos de Investimentos Imobiliários
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
Habitafor	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OUCs	Operações Urbanas Consorciadas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP	Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PSH	Programa Social de Habitação

Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social (modalidade social)
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIBI	Sistema Integrado de Bibliotecas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Zeis	Zonas Especiais de Interesse Social

## **LISTA DE SÍMBOLOS**

- § Parágrafo
- % Porcentagem
- R\$ Reais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	Prólogo: uma oportuna explicação pessoal para a escolha do objeto de pesquisa e o tamanho do trabalho .....	14
1.2	Problema, justificativas, objetivos, método e detalhamento dos capítulos .....	15
<b>2</b>	<b>HABITAÇÃO COMO DIREITO, HABITAÇÃO COMO MERCADORIA: mas... o que é direito e o que é mercadoria? .....</b>	<b>18</b>
2.1	O disciplinamento legal sobre o direito à moradia: disputas e contradições .....	18
2.2	Forma jurídica, forma estatal e o problema (geral) da efetivação dos direitos sociais no capitalismo dependente .....	24
2.3	A habitação como mercadoria e o problema (específico) da efetivação do direito social à moradia .....	39
<b>3</b>	<b>A PRODUÇÃO CAPITALISTA DAS CIDADES BRASILEIRAS: um panorama histórico da produção do espaço urbano e da moradia .....</b>	<b>48</b>
3.1	O período desenvolvimentista e a urbanização com baixos salários .....	49
3.2	A reconfiguração financeirizada do capitalismo e os impactos no setor imobiliário .....	54
3.3	A nova ofensiva neoliberal: da atualidade das categorias de superexploração e forma jurídica dependente às transformações no espaço urbano .....	67
3.3.1	<i>Notas sobre a centralidade da moradia de aluguel como frente emergente de expansão do capital imobiliário-financeiro e a questão da regularização fundiária .....</i>	71
<b>4</b>	<b>A (NÃO) EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA .....</b>	<b>81</b>
4.1	As repercussões do capitalismo neoliberal na política urbana municipal .....	81
4.2	Características da política habitacional no município de Fortaleza: promoção do direito social à moradia ou atendimento às exigências do capital imobiliário-financeiro? .....	88

<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Prólogo: uma oportuna explicação pessoal para a escolha do objeto de pesquisa e o tamanho do trabalho

Nesse primeiro momento da introdução, tomo a liberdade de me desviar da norma padrão de escrita acadêmica para explicar, em termos pessoais, a escolha do objeto de pesquisa para este Trabalho de Conclusão de Curso, assim como a extensão que ele acabou tendo.

Desde o início da minha trajetória na faculdade, tive e mantive contato com movimentos de luta por moradia, intermediado pela minha participação no Centro de Assessoria Jurídica Universitária, o Caju. Em suma, são organizações que incidem na cidade de Fortaleza principalmente veiculando demandas relacionadas à implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), pautando discussões junto a instâncias participativas do Poder Público municipal, e atuando como um campo de defesa de propostas populares na revisão da lei do Plano Diretor. Também possuem forte incidência na denúncia de situações de remoções coletivas forçadas, violadoras do direito à moradia – violação essa que permanece no tempo pela falta de articulação de respostas políticas a essas famílias para além do aluguel social, e às vezes nem isso. Essas organizações são a Frente de Luta por Moradia Digna e o Campo Popular do Plano Diretor.

O meu interesse adveio, portanto, de uma atuação “prática” que, mesmo em meio a inconsistências, interrupções e até deslizes, perdurou do primeiro semestre da faculdade até o último – atravessados por uma pandemia e uma greve.

Mas não só a uma atuação “prática” que atribuo a totalidade do meu interesse. Antes disso, na verdade, indagações e inquietações prementes já caminhavam comigo, assim como certamente caminham com qualquer pessoa com um olhar mais crítico e atento às questões sociais. Por que existem tantas favelas na minha cidade? Por que a habitação é tão precária para tanta gente? Por que nas cidades brasileiras não se conseguiu atingir um nível de qualidade de vida, boas moradias, boa infraestrutura urbana semelhante, por exemplo, ao das cidades europeias ou norte-americanas, com todos os seus problemas?

Eu diria que todos esses questionamentos somente se aprofundaram com minha atuação “prática”; na verdade, foram ainda melhor qualificados. Passei a refletir: não temos que falar de economia política, de capitalismo (isso é, o modo vigente de produção e

reprodução da vida social) para falar de violação ou promoção do direito à moradia? O Brasil teria características particulares que fundamentariam a urbanização descontrolada e caótica de nossas cidades? Será que faz sentido para um movimento de luta por moradia reivindicar *apenas* o direito à moradia? O que é direito, afinal de contas?

Tudo isso funcionou como uma catapulta para a pesquisa que empreendi ao longo dessas páginas. O tamanho dessa pesquisa, relativamente grande para um TCC, evidencia, no entanto, o acúmulo de anos de perguntas, experiências, estudos e observações. Não poderia haver um jeito melhor para mim de concluir o curso senão com um trabalho que tenta desanuviar essa teia de incômodos de modo pleno, integral e satisfatório – explicando, desde uma perspectiva materialista da história, por que e como, na cidade de Fortaleza, o direito social à moradia não é concretizado para amplas parcelas da população – o que, necessariamente, demanda um esforço sério e rigoroso de investigação científica, que consiga fugir de explicações superficiais. Portanto, essa diligência não poderia ser albergada por apenas trinta, quarenta ou cinquenta páginas de trabalho.

Ademais, também precisei dar vazão a esse esforço de pesquisa já em sede de TCC por não saber se teria outra oportunidade de fazê-lo – afinal, não sei que caminhos a vida daqui para frente me reserva e nem se o ambiente acadêmico continuará fazendo parte dela.

Humildemente, espero que, desse trabalho, as contribuições que porventura eu faça para o debate teórico sirvam como insumos para informar a ação política tanto da assessoria jurídica popular, como dos movimentos sociais de que participei, que tanto me ensinaram.

## **1.2 Problema, justificativas, objetivos, método e detalhamento dos capítulos**

Este trabalho se propõe a investigar e problematizar a efetivação do direito social à moradia no contexto do município de Fortaleza, Ceará. O problema central que norteia esta pesquisa reside na aparente contradição entre a ampla consagração normativa do direito à moradia digna e sua persistente inefetividade para grande parte da população brasileira, especialmente nas metrópoles, onde o acesso à habitação adequada se revela um desafio crônico e complexo.

A contextualização do tema exige uma análise aprofundada das dinâmicas do capitalismo dependente brasileiro, cuja inflexão neoliberal e o consequente processo de financeirização do espaço urbano representaram uma mudança paradigmática na produção

habitacional e no acesso à moradia. Diante desse quadro, levanta-se a hipótese de que, a despeito da proteção constitucional e infraconstitucional conferida ao direito à moradia, a forma jurídica se adapta para atender, prioritariamente, às demandas do capital imobiliário-financeiro, mesmo que isso resulte na precarização das condições de vida da classe trabalhadora e na violação de seu acesso à moradia.

A justificativa para a escolha deste objeto de pesquisa é multifacetada. Primeiramente, a moradia é um elemento privilegiado para a análise das limitações dos direitos sociais frente às necessidades sociometabólicas de reprodução do capital. Sua peculiaridade reside na centralidade do espaço físico para a acumulação capitalista, distinguindo-a de outros direitos sociais. Como mercadoria, a habitação desenvolve uma relação singular com o capital, onde a lógica de valorização, especulação e apropriação de renda imobiliária muitas vezes se sobrepõe à sua função social e à sua promoção como direito por meio de políticas públicas.

A escolha do município de Fortaleza como recorte espacial se justifica pelo protagonismo conferido aos municípios na política urbana e habitacional pela estrutura jurídico-normativa brasileira. As cidades, como lócus da materialização das relações sociais capitalistas, são o ambiente ideal para se observar as dinâmicas de moradia, as repercussões das políticas habitacionais e a tensão aparente entre direito e mercadoria.

O recorte temporal, focado no período do capitalismo financeirizado, a partir do final do século XX, é crucial, pois a intensa penetração do capital financeiro no setor imobiliário impôs novos desafios e reconfigurações à questão habitacional. A análise do capitalismo dependente, por sua vez, é fundamental para superar globalismos teóricos e investigar as especificidades do problema da moradia na realidade periférica brasileira, marcada pela transferência de valor para o centro, pela supereexploração da força de trabalho e pela cisão do ciclo do capital.

O objetivo geral deste trabalho é investigar e problematizar a efetivação do direito à moradia no município de Fortaleza à luz das reconfigurações do capitalismo dependente financeirizado. Para tanto, busca-se analisar como a forma jurídica se adapta para atender às demandas do capital imobiliário-financeiro, evidenciando as ações e omissões que resultam na violação, estruturalmente determinada, do direito social à moradia na cidade.

A presente pesquisa utiliza-se do referencial teórico-metodológico do materialismo histórico-dialético, com especial atenção à crítica pachukaniana do direito. A escolha desse arcabouço justifica-se pela compreensão de que o direito é uma forma social

historicamente situada, inerente à sociabilidade capitalista (Pachukanis, 2017). O materialismo histórico-dialético permite desvelar as relações materiais de produção como o fundamento ontológico da práxis social e o paradigma determinante para a compreensão de todas as esferas da vida social, que, em última análise, sempre remetem à produção da vida material humana (Batista, 2012). Ao focar na contradição central entre trabalho (categoria fundante e eterna do ser social dada a sua condição universal de gerador de valores de uso) e capital (relação social específica do modo de produção capitalista), busca-se uma apreensão científica que transcenda a mera decodificação das regras estatais, revelando as raízes das desigualdades na efetivação dos direitos sociais, assim como as raízes de sua própria previsão normativa.

A estrutura do trabalho está organizada em cinco capítulos. O Capítulo 1 compreende esta introdução. O Capítulo 2, intitulado “Habitação como direito, habitação como mercadoria: mas... o que é direito e o que é mercadoria?”, dedica-se a uma análise aprofundada do direito à moradia, suas disputas e contradições, e discute as formas jurídica e estatal no capitalismo dependente, elucidando a habitação como mercadoria e as implicações para sua efetivação. O Capítulo 3, “A produção capitalista das cidades brasileiras: um panorama histórico da produção do espaço urbano e da moradia”, traça um panorama histórico da urbanização brasileira, abordando o período desenvolvimentista, a reconfiguração financeirizada do capitalismo e os impactos da nova ofensiva neoliberal no espaço urbano. Por fim, o Capítulo 4, “A (não) efetivação do direito à moradia no município de Fortaleza”, analisa as repercussões do capitalismo neoliberal na política urbana municipal e as características da política habitacional de Fortaleza, buscando responder se esta promove o direito social à moradia ou atende às exigências do capital imobiliário-financeiro. O Capítulo 5 apresenta as conclusões da pesquisa.

## 2 HABITAÇÃO COMO DIREITO, HABITAÇÃO COMO MERCADORIA: mas... o que é direito e o que é mercadoria?

A moradia digna, embora consagrada como direito social fundamental na Constituição Federal brasileira e em diversos tratados internacionais de direitos humanos, permanece um desafio crônico e multifacetado em cidades como Fortaleza. A garantia de um lar adequado, seguro e com acesso a serviços essenciais não se limita à previsão normativa; sua concretização é intrinsecamente ligada a dinâmicas econômicas, sociais e políticas que, muitas vezes, operam em contradição com o ideal de bem-estar coletivo.

Este capítulo busca, portanto, desvelar as camadas que compõem a problemática da moradia, examinando a tensão inerente entre sua concepção como direito e sua realidade enquanto mercadoria, especialmente no cenário de um capitalismo dependente. Ao aprofundar a análise das estruturas que condicionam a produção e o acesso à habitação, almeja-se evidenciar como as particularidades da formação social brasileira impactam a efetivação deste direito crucial e as políticas públicas a ele relacionadas.

### 2.1 O disciplinamento legal sobre o direito à moradia: disputas e contradições

O direito à moradia pode ser caracterizado como a promoção ou a proteção do acesso, para fins de moradia, a uma parcela do espaço urbano socialmente produzido àqueles sem meios de adquirir a sua propriedade. Se de um lado, tem uma dimensão negativa (protegendo, por exemplo, comunidades vulneráveis contra despejos ilegais), é também um direito de prestação positiva, através da intervenção estatal no domínio econômico (Barbosa, 2021, p. 68). Nesse particular, políticas habitacionais são os principais mecanismos pelos quais o Estado garante o acesso à habitação. Elas representam um conjunto de decisões, normas e ações governamentais que organizam a alocação de recursos estatais, sempre embasadas nos sistemas jurídico e político vigentes (Menezes, 2017, p. 81).

Para Saule Júnior (2004, p. 133 *apud* Barbosa, 2021, p. 32),

[a] finalidade do direito à moradia, que pode ser extraído das normas internacionais de direitos humanos, é fruto da combinação dos valores da dignidade da pessoa humana e da vida que resulta na finalidade de toda pessoa ter um padrão de vida digno [...] O direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade. O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade.

A moradia adequada é considerada um direito humano universal, assegurado tanto pela legislação internacional quanto pela Constituição brasileira. Reconhecido inicialmente em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1948), como parte integrante do direito a um padrão de vida digno, sua importância foi reafirmada em 1966 pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Organização das Nações Unidas, 1966).

O referido Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro<sup>1</sup> em 1992, através do Decreto nº 591/1992 (Brasil, 1992). No art. 11, item 1, do tratado, o direito à moradia já aparece qualificado como direito à “moradia adequada”:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria continua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992).

O Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991, definiu em detalhes o que deve ser definido como uma moradia adequada. Segundo o documento, “o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos”. Ao contrário, deve ser visto como um direito a viver com segurança, paz e dignidade (Organização das Nações Unidas, 1991).

Os elementos básicos do que configura uma moradia digna, segundo o documento, podem ser sintetizados nos seguintes conceitos:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

---

<sup>1</sup> Conforme nota Menezes (2017, p. 43), “no Brasil, após Emenda Constitucional nº 45, de 2004, tratados internacionais adquirem força constitucional se aprovados por rito similar ao de emenda constitucional. Tratados anteriores, como é teriam força supralegal, mas infraconstitucional, segundo entendimento do STF (RE 466.343-SP)”.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (Brasil, 2013, p. 13).

Além desse documento, diversos outros consubstanciam recomendações de agências internacionais<sup>2</sup>. Por não serem tratados diretamente assinados pelos Estados, formulam-se garantias sem força vinculativa de direitos subjetivos exigíveis (Menezes, 2017, p. 43). Em todos eles, tratados ou não, o direito à moradia aparece como um direito social (Menezes, 2017, p. 39).

No âmbito interno, a moradia aparece como direito social também de ampla enunciação. A sua inclusão no rol de direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal foi dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000, refletindo o reconhecimento do problema habitacional, agravado pelos processos de urbanização no país e, principalmente, impulsionado pelas lutas e mobilizações de movimentos sociais que elevaram a questão da moradia à condição de prioridade estatal (Coelho, 2022, p. 19). A nível infraconstitucional, diversos diplomas legais tratam desse direito, em especial o Estatuto da Cidade e os planos diretores municipais.

A Constituição Federal estabeleceu uma robusta estrutura normativa que, dentro dos parâmetros jurídicos, oferece ferramentas para garantir o acesso à moradia. Essa base foi aprimorada no âmbito federal com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, o Estatuto introduziu importantes instrumentos de política urbana diretamente relacionados ao direito à moradia (Barbosa, 2021, p. 82).

Complementando essa estrutura, em 2005, o Ministério das Cidades impulsionou a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124/2005 (Brasil, 2005). As diretrizes do SNHIS focam em viabilizar o acesso à terra

---

<sup>2</sup> Como exemplos: “Várias conferências, declarações e planos de ação, como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000) também ajudaram a esclarecer vários aspectos do direito à moradia adequada e reafirmaram os compromissos dos Estados-membros da ONU para a sua realização” (Brasil, 2013, p. 33).

urbanizada e à moradia digna para a população de baixa renda. Para isso, o sistema implementa políticas e programas de investimento e subsídios, além de articular e apoiar a atuação de diversas instituições e órgãos do setor habitacional (Brasil, 2005).

Outras normativas relevantes têm tonificado o arcabouço legal do direito à moradia no Brasil. Cita-se, por exemplo, a Medida Provisória nº 2.220/2001, que regulamentou a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista no § 1º do art. 183 da Constituição, e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. A Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), com suas atualizações posteriores, instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), consolidando um conjunto de ações estatais em prol da habitação.

A nível local, a arquitetura jurídica inaugurada pela Constituição de 1988 conferiu aos municípios um papel de elevada importância na concretização do direito à moradia (Barbosa, 2021, p. 85). Essa distribuição de competências entre os entes federativos baseou-se, predominantemente, no critério da predominância do interesse (Saule Júnior, 1997, p. 78 *apud* Barbosa, 2021, p. 87), o que significa que, em geral, assuntos de interesse local são de responsabilidade municipal. Não obstante, destaca-se a competência comum da União, estados e municípios, prevista no art. 23, IX, da Constituição, que os incumbe de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988, cap. II, art. 23, inc. IX).

Em Fortaleza, temos o Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 62/2009 (Fortaleza, 2009). Ele é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme a Constituição (Brasil, 1988, cap. II, art. 182, parág. 1). Não obstante já ter completado dez anos de vigência – período após o qual, segundo o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, cap. III, art. 40, parág. 3), ele deveria ser revisado –, ele continua a produzir seus efeitos. Segundo Barbosa (2021, p. 19, 104), o diploma municipal não apenas incorpora o direito à moradia digna e à terra urbana, mas também o relaciona a uma gama de outros direitos, como saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, garantindo o desenvolvimento das funções sociais da cidade em uma concepção de *direito à cidade*.

Para fornecermos uma leitura mais rigorosa do arcabouço normativo relativo ao direito à moradia, é fundamental questionar certas premissas tradicionais do campo do estudo do direito. Tradicionalmente, há sempre uma tendência em ignorar que fenômenos jurídico-normativos são, na verdade, resultado de processos históricos concretos e suas inerentes contradições (Coelho, 2022, p. 20). No geral, o direito é visto de forma a-histórica

(Cacciavillani; Vita, 2021, p. 37 *apud* Coelho, 2022, p. 21), devido à prevalência do positivismo jurídico. Essa doutrina prioriza a lei em seu sentido formal como a principal fonte jurídica, de modo que o direito vigente é tomado como fato absoluto e desvinculado de seu momento de produção – momento este no qual se localizam e se manifestam contradições políticas, econômicas e sociais. Uma das consequências disso é uma interpretação do direito que o faz parecer neutro, omitindo suas reais origens: os enfrentamentos políticos, sociais e econômicos que o moldam (Cacciavillani; Vita, 2021, p. 38 *apud* Coelho, 2022, p. 21).

Nesse diapasão, embora a doutrina jurídica, com base em conceitos como a eficácia vinculante e irradiante dos direitos fundamentais, permita compreender a conformação do ordenamento jurídico para a existência de um direito à moradia de concepção ampla, vale ressaltar o papel histórico das mobilizações populares nesse processo (Barbosa, 2021, p. 79). A amplitude do conteúdo do direito à moradia está diretamente ligada à capacidade da superestrutura capitalista em acolher as demandas das classes despossuídas (Barbosa, 2021, p. 70). Em outras palavras, a luta de classes, moldada pelos imperativos do sistema do capital, é quem alarga ou restringe essa concepção.

Outra abordagem frequente sobre os direitos sociais apresenta-se sob a ótica de uma evolução linear, pressupondo uma garantia crescente impulsionada pelo progresso da humanidade (Pisarello, 2007, p. 136 *apud* Coelho, 2022, p. 21). Contudo, essa visão carece também de dialética e historicidade, pois, como dito, os avanços e retrocessos nesse campo estão intrinsecamente ligados às estruturas econômicas e à temperatura da luta de classes.

No Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 marcou o fim do último regime de exceção. No contexto das reivindicações populares, após anos de repressão, organizações da sociedade civil puderam formular emendas populares ao projeto constitucional. Entre elas, destaca-se a Emenda Popular pela Reforma Urbana, fruto do trabalho do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) (Lago, 2010, p. 137 *apud* Barbosa, 2021, p. 80).

Essa emenda, também chamada de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, é produto direto de um “vigoroso Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, que englobava o FNRU (Maricato, 2015, p. 30 *apud* Barbosa, 2021, p. 80). Esse movimento resgatou propostas urbanas elaboradas na década de 1960, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas, buscando retomar a agenda interrompida pela Ditadura Militar em 1964. Com o apoio de 130.000 eleitores que subscreveram a emenda, foi possível

inserir na Constituição os artigos 182 e 183 sobre política urbana, que estabeleceram instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano (Ferreira, 2005, p. 16).

As lutas pela reforma urbana, iniciadas antes mesmo da abertura política e institucional, foram essenciais para o desenvolvimento de uma concepção de política urbana e habitacional no Brasil. Assim, emergiu um modelo de planejamento urbanístico-habitacional que pressupõe que “o Estado, nos três níveis, deveria ter um papel indutor da produção de moradia, através da articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais” (Fernandes, 2017, p. 95 *apud* Barbosa, 2021, p. 93).

Se de um lado, a classe trabalhadora tensiona a seu favor uma concepção ampla de direito à moradia, não se pode olvidar de que, do outro, as classes proprietárias também disputam o seu conteúdo na direção de uma concepção mais restritiva (Barbosa, 2021, p. 68). Nessa chave interpretativa, pode-se ter em conta, por exemplo, que durante as complexas negociações para sua aprovação, o Estatuto da Cidade também abriu espaço para a inclusão de ferramentas que beneficiam interesses privados<sup>3</sup> (Ferreira, 2005, p. 18). Além disso, adversários da reforma urbana conseguiram fazer a remissão dos instrumentos progressistas para lei complementar ou para a elaboração dos planos diretores, o que travou a aplicação das principais conquistas (Maricato, 2003a, p. 160).

Seja como for, não se pode negar, como bem expôs Maricato (2003a, p. 162), “que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2000 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana”.

Consoante visto, é possível dizer que o direito à moradia está sedimentado em um extenso arcabouço legal, nacional e internacional. Mesmo diante de evoluções legais e conquistas jurídicas, que consagraram o reconhecimento do direito à moradia digna, o “processo de exclusão habitacional tem se perpetuado” nas cidades brasileiras (Menezes, 2017, p. 66). Não seria, então, por falta de previsão legislativa que o direito à moradia não se vê efetivado. Com efeito, pode-se até dizer que “[a] sua enunciação é quase tão amplamente realizada quanto a sua inefetividade” (Menezes, 2017, p. 37). Isso faz surgir a questão: teria a positivação dos direitos sociais e a “legalização” de demandas da classe trabalhadora outros propósitos, além da suposta provisão de uma proteção de teor “humanístico” aos trabalhadores?

---

<sup>3</sup> Conforme aponta Ferreira (2005, p. 18), um exemplo notável são as Operações Urbanas Consorciadas. Esse instrumento será abordado no quarto capítulo de nosso trabalho.

Em tese, deixe-se claro que não há dúvida sobre a intenção e o mérito da luta dos movimentos populares pelo direito à moradia adequada. Os instrumentos urbanísticos progressistas previstos no Estatuto da Cidade, fruto dessa luta, representariam, em princípio, o arcabouço jurídico para garantir o direito difuso à cidade e à moradia. Contudo, o que permanece intocado nessas abordagens é a lógica subjacente à produção e reprodução capitalista do espaço (Coutinho, 2011 *apud* Menezes, 2017, p. 57).

Para Menezes, tomando de empréstimo as formulações do jurista francês Bernard Edelman (2016, p. 141 *apud* Menezes, 2017, p. 46, o papel da positivação, uma vez que não desestabiliza os alicerces da ordem capitalista, seria a “captura, pelo direito, da luta pelas necessidades básicas dos trabalhadores, especificamente, da luta pelo direito à moradia” (Menezes, 2017, p. 46). Em outras palavras, essa

captura para a gramática do direito cria uma arena específica para o embate entre as classes e define as armas que cada participante do embate pode usar. As classes se diluem em sujeitos de direito e até mesmo em sujeitos de direitos coletivos. Também a luta pela habitação deve se limitar a ser uma luta jurídica pelo direito à moradia. (Menezes, 2017, p. 46).

Dessa forma, os direitos sociais não superam as necessidades sociais dos trabalhadores; ao contrário, eles as consolidam e criam uma arena própria para sua discussão, qual seja, a arena do direito (Menezes, 2017, p. 50).

Esclarecido, resumidamente, o elemento político-ideológico da institucionalização das demandas sociais na forma de direitos sociais, resta ainda, no mínimo, mais uma razão pela qual a tecnologia dos direitos sociais é prevista e aplicada na sociedade capitalista, razão esta que, por derradeiro, estabelece limitações estruturais no atendimento às demandas sociais, em especial quando se fala da formação econômica brasileira, de peculiar inserção no sistema mundial do capital. O desvendamento dessa segunda função exercida pelos direitos sociais demanda uma análise cuidadosa do fenômeno da forma jurídica no capitalismo, a que se dará atenção no próximo subcapítulo.

## **2.2 Forma jurídica, forma estatal e o problema (geral) da efetivação dos direitos sociais no capitalismo dependente**

Até aqui, priorizamos uma análise do direito que identifica o conteúdo das normas estatais ligadas ao direito à moradia. O seu conteúdo conforma-se como produto de um processo histórico de disputa de interesses, que ocorre de modo mais ou menos explícito e que

coloca, de um lado da disputa, classes proprietárias, e do outro, classes despossuídas. Mesmo diante de uma ampla previsão normativa, resultado de vigorosos esforços dos movimentos populares pela reforma urbana, apontou-se, de modo ainda preliminar (pois esta questão ainda será devidamente desenvolvida), que o acesso à habitação adequada ainda permanece um problema de grande magnitude nas cidades brasileiras. Anotou-se, por último, que uma das funções da positivação dos direitos sociais, lida a partir de uma chave teórica crítica, seria o sequestro das reivindicações populares (e, portanto, da própria luta de classes) para dentro da arena jurídica e da legalidade burguesa, o que acaba por amordaçar a classe trabalhadora e limitar horizontes possíveis de luta.

Agora, o esforço a ser empreendido será no sentido de dar um passo a mais no estudo dos direitos sociais, vitaminado por uma compreensão materialista do fenômeno jurídico. Justifica-se a escolha de delimitar um referencial teórico-metodológico marxista (isto é, do materialismo histórico-dialético) por acreditar que a simples decodificação das regras estatais não é suficiente para uma apreensão científica do objeto. Nesse sentido, Marx (2017, p. 768) já asseverou: “toda a ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente”. Também não basta a mera interpretação das relações de poder que permeiam a elaboração (ou aplicação) das normas; afinal, estar-se-ia, nesse caso, diante de uma explicação instrumentalista do direito, pela qual ele seria injusto ou inefetivo *apenas* porque a classe dominante trabalharia, ela mesma, para mantê-lo assim.

Comecemos, pois, com a seguinte assertiva, a qual balizará todo o trajeto a ser trilhado: Direito é, antes de tudo, forma social<sup>4</sup>, e vai muito além do texto legislativo ou da interpretação judicial (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 187-188). A “legítima ciência do direito, portanto”, está na sociologia do direito, e não na técnica jurídica (isto é, a operacionalização prática do direito) (Batista, 2012, p. 8). Esse ponto de partida advém dos estudos do jurista soviético Evgeni Pachukanis, que, construindo uma teoria geral do direito calcada na análise da forma jurídica na sociabilidade capitalista, nos fornece insumos indispensáveis para a compreensão materialista desse fenômeno. Em suas palavras:

[N]ão resta dúvida de que a teoria marxista deve não apenas examinar o conteúdo material da regulamentação jurídica nas diferentes épocas, mas também oferecer uma interpretação materialista da própria regulamentação jurídica como uma forma histórica determinada (Pachukanis, 2017, p. 88).

<sup>4</sup> Segundo Catini (2013, p. 129): “A noção de forma social remete às determinações específicas de cada esfera da vida social até certo ponto autônomas e independentes, mas conectadas por múltiplos nexos à totalidade das relações sociais. A aparência de independência e soberania de cada forma em particular é complementada pelo caráter fragmentado e cindido da totalidade: especializações, divisões, parcelamento de atividades, etc., que impedem uma visão articulada do todo social”.

A crítica pachukaniana nos informa, fundamentalmente, que a forma jurídica é uma determinação específica do modo de produção capitalista, porquanto essencial para o capital. Para desenlaçar essa complexa trama, começaremos pela análise da mercadoria, a “forma elementar” do modo de produção capitalista (Marx, 2013, p. 157), afinal, “à medida que o produto do trabalho assume a forma da mercadoria e se torna portador de valor, as pessoas adquirem a qualidade de sujeito de direito com direitos” (Arthur, 2017, p. 29 *apud* Silva, 2019, p. 56). Nesse primeiro momento do percurso, revisitaremos Marx e algumas de suas principais conceituações, até chegar em Pachukanis, ambos iluminados, quando preciso, por explicações de outros estudiosos<sup>5</sup>.

Pois bem. Toda mercadoria possui um valor de uso, que se efetiva com seu consumo, mas é somente dentro das relações capitalistas que o valor de uso se transforma em um mero suporte material para o valor de troca. Em outras palavras, apenas com o surgimento do capitalismo, os produtos deixam de ser feitos primariamente para satisfazer as necessidades humanas (embora ainda precisem fazê-lo para entrar no mercado) e passam a ser produzidos com o objetivo principal do intercâmbio generalizado. Para tanto, é necessário operar uma abstração dos seus valores de uso e de suas diferenças individuais, permitindo a troca entre produtos como *produtos do trabalho humano objetivado*. Ainda, se as mercadorias, enquanto valores de troca, representam *trabalho humano objetivado* e, portanto, são comensuráveis entre si, elas conseguem expressar seus valores na mesma mercadoria específica: o dinheiro. Este, como medida conjunta de valor, é a manifestação necessária da medida imanente do valor das mercadorias: o tempo de trabalho socialmente necessário<sup>6</sup> (Marx, 2013, p. 169).

A riqueza, na economia capitalista, aparece como uma “enorme coleção de mercadorias” (Marx, 2013, p. 157). Como, então, seria possível a extração do excedente nesse esquema de coisas? Esclareça-se, antes de prosseguirmos, que da troca de mercadorias não resulta mais-valor. Ora, se são trocadas, no mercado, mercadorias (ou mercadoria e dinheiro) que encarnam o mesmo valor (a mesma quantidade de *trabalho humano objetivado*) e são, dessa maneira, equivalentes, resta evidente “que cada uma das partes não extrai da circulação

---

<sup>5</sup> Pela segunda vez, escolho me dirigir ao leitor, nesta nota de rodapé, em primeira pessoa do singular para deixar inconteste que, tanto quando bebendo das fontes originais, como quando me aproveitando das leituras de seus intérpretes, tomo inteira responsabilidade pelas explicações trazidas à tona nesse trabalho, assim como pelas contribuições porventura originais que eu venha a ter com base em minhas interpretações.

<sup>6</sup> Isto é, “[a]quele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as condições normais para uma dada sociedade e com grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (Marx, 2013, p. 162).

mais valor do que nela lançou inicialmente” (Marx, 2013, p. 314). Assim sendo, “a circulação ou a troca de mercadorias não cria valor nenhum” (Marx, 2013, p. 308).

A mercadoria especial que cria mais-valor é nada mais, nada menos do que a força de trabalho, “uma mercadoria cujo próprio valor de uso [possui] a característica peculiar de ser fonte de valor, cujo próprio consumo [é], portanto, objetivação do trabalho e, por conseguinte, criação de valor” (Marx, 2013, p. 312) – e essa criação de valor se dá, necessariamente, na esfera da produção. A característica fundante do capitalismo é a generalização do trabalho assalariado (em outras palavras, da força de trabalho como mercadoria), viabilizada por duros processos no bojo da chamada acumulação originária, que liberaria as massas dos seus meios diretos de produção e subsistência em direção à exploração assalariada.

Como mercadoria, o valor da força de trabalho é definido pelo tempo de trabalho necessário para a produção de certa quantidade de meios de subsistência. Assim,

o tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho corresponde ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência, ou, dito de outro modo, o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor (Marx, 2013, p. 317).

Produzido o valor da força de trabalho, o excedente de trabalho não pago é o mais-valor. Ou seja, prolonga-se a jornada de trabalho para além do necessário para reproduzir o próprio valor da força de trabalho, e esse tempo adicional é a fonte do lucro capitalista; o trabalhador quem produz o mais-valor apropriado pelo capitalista.

Dando sequência, para ser comercializada como mercadoria, a força de trabalho precisa pertencer a quem a oferece ao detentor do dinheiro. Caso contrário, a relação entre eles não seria de troca de equivalentes, mas sim de coerção direta e extraeconômica, como a servidão ou a escravidão. Por isso, o possuidor do dinheiro só pode comprar a força de trabalho se ela for *propriedade* de um trabalhador livre que pode vendê-la; ademais, só pode fazê-lo “por um determinado período de tempo, pois, do contrário, ou seja, se a compra inteiramente e de uma vez por todas, compra o próprio trabalhador, que deixa de ser proprietário de mercadoria, sujeito de direito, para se constituir em mercadoria mesma” (Silva, 2019, p. 63).

É apenas a sociedade capitalista, com o desenvolvimento generalizado do mercado de trocas, que cria a possibilidade e necessidade de transformar o trabalhador em sujeito de direito “que dispõe de sua força de trabalho como mercadoria”, para que “as relações econômicas de exploração [sejam] mediadas juridicamente na forma do contrato”

(Pachukanis, 2017, p. 80). Desta feita, tanto a forma jurídica adquire significado universal, como a ideologia jurídica torna-se a ideologia por excelência (Pachukanis, 2017, p. 80).

[T]anto o valor como o direito de propriedade são gerados pelo mesmo fenômeno: a circulação dos produtos convertidos em mercadorias. A propriedade no sentido jurídico surgiu não porque ocorreu às pessoas dotar umas às outras com essa qualidade jurídica, mas porque elas podiam trocar mercadorias somente depois de vestir a máscara de proprietários (Pachukanis, 2017, p. 154 *apud* Silva, 2019, p. 62).

Portanto, no modo de produção capitalista, “tão logo os produtos do trabalho humano assumam a forma de mercadoria e se tornem portadores de valor, o ser humano adquire a qualidade de possuidor de mercadorias, portanto, a forma de sujeito de direito, livre, igual e proprietário” (Silva, 2019, p. 62). Já em Marx, a igualdade humana aparecia como uma possibilidade apenas “numa sociedade em que a forma-mercadoria é a forma universal do produto do trabalho e, portanto, também a relação entre os homens como possuidores de mercadorias é a relação social dominante” (Marx, 2013, p. 189). Do ponto de vista objetivo, reina a equivalência entre valores; do ponto de vista subjetivo, a igualdade jurídica entre portadores de mercadorias (Kashiura Júnior, 2014, p. 167 *apud* Silva, 2019, p. 62). O trabalhador é objetivado na forma mercadoria (força de trabalho), mas também subjetivado na forma jurídica (proprietário) (Batista, 2012, p. 132), de modo que capitalista e trabalhador, patrão e empregado são ambos sujeitos-proprietários e pessoas juridicamente iguais, relacionando-se como tais e tendo, por isso, capacidade de firmar acordos baseados na autonomia da vontade.

Reconhecida a subjetividade jurídica dos homens para que os produtos do trabalho humano se relacionem entre si como valores, “de maneira semelhante ao modo pelo qual a riqueza da sociedade capitalista adquire a forma de uma imensa acumulação de mercadorias, a própria sociedade apresenta-se como uma cadeia infinita de relações jurídicas” (Pachukanis, 2017, p. 111 *apud* Silva, 2019, p. 68). Nas palavras de Silva,

tal como a lógica do capital é a voracidade da mercadoria tendente à acumulação, a lógica do sujeito de direito é a voracidade expansiva do princípio da subjetividade, estando ambas relacionadas ao processo de valorização do valor, afinal, como vimos, a forma jurídica - e não seus conteúdos - é o que possibilita tanto a continuidade da existência quanto a generalização do circuito de tocas mercantil. (Silva, 2019, p. 69).

Nessa toada, sobrevêm duas cruciais matrizes da subjetividade jurídica que lhe dão sustento: a liberdade e a igualdade.

A primeira jaz “na ausência de coerção extra econômica para o trabalho, na independência pessoal e na possibilidade de mudanças de contratos” (Catini, 2013, p. 25). É

“a liberdade de disposição de si mesmo como mercadoria” (Naves, 2008, p. 67 *apud* Silva, 2019, p. 70). No capitalismo, o trabalhador assalariado aparece como um vendedor livre de sua força de trabalho. Essa é a razão principal pela qual sua exploração precisa ser mediada pelo contrato (Silva, 2019, p. 70-71).

A igualdade, por sua vez, também aparece como complemento para o sujeito de direito, pois permite o reconhecimento mútuo da condição de proprietários que trocam suas mercadorias como equivalentes (Silva, 2019, p. 71). O trabalhador é livre para vender sua força de trabalho, no entanto, não pode com isso “colocar em risco a afirmação da autonomia da sua vontade”, devendo fazê-lo de igual para igual com aquele que a adquire (Silva, 2019, p. 72). Dessa forma, a igualdade entre as partes contratantes assegura a liberdade expressa na autonomia contratual e a continuidade da compra e venda da única mercadoria capaz de criar valor: a força de trabalho (Silva, 2019, p. 72).

Se a igualdade e a liberdade são elementos que devem compor a subjetividade jurídica de todos os sujeitos-proprietários, entre os agentes de troca no mercado, nenhum pode atuar como regulador autoritário. Por isso, é indispensável a existência de um terceiro “que encarne aquela garantia mútua que os possuidores de mercadorias na qualidade de proprietários dão um ao outro e que são, consequentemente, as regras personificadas pela sociedade de possuidores de mercadorias” (Pachukanis, 2017, p. 187). Surge, dessa maneira, a forma política do capital, o Estado moderno, como decorrência necessária da forma jurídica e da generalização das trocas. No capitalismo, o Estado aparece “como um avalista da relação entre detentores de mercadorias – que é uma relação entre iguais, não admitindo que um utilize de violência privada contra o outro” (Biondi, 2017, p. 53) – e como “ábitro nessa arena de conflitos de interesses” (Silva, 2019, p. 75).

A esse respeito, Pachukanis pondera:

[f]ica claro que a ideia de uma coerção externa, e não só a ideia, mas também sua organização, representa um aspecto essencial da forma jurídica. Se o intercâmbio jurídico pode ser construído de maneira puramente teórica como o reverso da relação de troca, então para sua realização prática é necessária a presença de padrões gerais estabelecidos de maneira mais ou menos rígida, de uma casuística elaborada e, finalmente, de uma organização especial, que possa aplicar esses padrões a casos isolados e garantir a execução coercitiva das decisões. Essas exigências são atendidas da melhor forma possível pelo Estado (Pachukanis, 2017, p. 194 *apud* Silva, 2019, p. 76).

Cumpre assinalar que o Estado é concebido como um “terceiro supostamente desinteressado”, mas sua função essencial, na perspectiva da ideologia jurídica, é ocultar a violência indireta inerente à extração de mais-valor na produção. O Estado, portanto, se

manifesta como uma forma imediatamente derivada das formas jurídica e mercadoria, assegurando a reprodução das práticas de compra e venda da força de trabalho na esfera da circulação (Orione, 2021, p. 12). Desta feita, não é o Estado que “cria” a forma jurídica, antes o contrário; “o poder estatal confere clareza e estabilidade à estrutura jurídica, mas não cria os seus pressupostos, os quais estão arraigados nas relações materiais, ou seja, de produção” (Pachukanis, 2017, p. 130).

A forma jurídica<sup>7</sup> é nucleada pelo sujeito direito, cujo fundamento reside na exploração do trabalho humano mediada pelo contrato. Ocorre que “o direito é simultaneamente, sob um aspecto, a forma de regulamentação por autoridade externa e, sob outro aspecto, a forma da autonomia privada subjetiva” (Pachuaknis, 1988, p. 57 *apud* Pazello, 2015, p. 138). Ou seja, o direito assume, a um só tempo, a forma de norma do poder estatal (direito objetivo) e a forma da subjetividade jurídica (direito subjetivo), constituindo essa última a sua essência.

A dualidade do direito objetivo e subjetivo “desdobra-se em direito público e privado, ou seja, nas esferas do indivíduo burguês privado e do cidadão do estado” (Pazello, 2015, p. 138). A dificuldade reside no fato de que se busca assegurar direitos públicos *subjetivos* que, em sua natureza, são meramente direitos privados, o que pode levar, dentro da crítica jurídica, a “caminhos equívocos de supervalorização do direito público como forma jurídica distinta” (Pazello, 2015, p. 138).

Com essa base, podemos finalmente mergulhar no que nos interessa: os direitos sociais. Eles consubstanciam conteúdos públicos envoltos pela forma jurídica, e portanto são uma ramificação do direito público estatal. Segundo Orione (2017, p. 170 *apud* Silva, 2019, p. 81), a conformação de um rol de direitos sociais assegurados pelo Estado confere ao trabalhador um poder jurídico (sua capacidade de agir, típica do direito subjetivo). Isso representa a forma mais completa de sua igualdade jurídica, idealizada para supostamente compensar a desigualdade fático-econômica que ele enfrenta em relação ao empregador. Sem dúvida, a lógica da equivalência entre sujeitos camufla a exploração de classe e a

---

<sup>7</sup> Poderíamos também compreender a forma jurídica em seus diferentes momentos, conforme sintetiza Pazello (2015). A forma *fundante* refere-se à base material-econômica do direito, qual seja, a forma mercadoria. É a relação de valor das mercadorias a origem necessária e absoluta das condições para o surgimento do direito. Por sua vez, a forma *essencial* é a relação jurídica em si, que emerge da forma fundante e consubstancia-se na centralidade do sujeito de direito. Já as formas *aparentes* são momentos do direito que não constituem sua essência, mas são contornos históricos e visíveis: o momento legal (lei, norma, sanção) e momento judicial (realização da forma jurídica no tribunal e no processo). São momentos *aparentes*, não essenciais, porquanto só se constituem como norma ou como manifestação no tribunal porque se estabelecem entre sujeitos de direito e seus interesses (Pazello, 2015).

desigualdade concreta entre proprietários e não-proprietários (ou proprietários de si). No entanto, se “a igualdade entre os proprietários de mercadorias é condição *sine qua non* para a continuidade do circuito de trocas mercantis e, consequentemente, do processo de valorização do valor” (Silva, 2019, p. 80), em situações de assimetria, como a relação entre empregador e empregado, torna-se essencial um tratamento jurídico diferenciado.

Daí pode-se depreender, de antemão, que direitos sociais não são anticapitalistas, pois não rompem com a forma jurídica do sujeito de direito (antes a reforçam). Sua admissão na forma jurídica se explica pelo papel que desempenham na estrutura econômica de reprodução do valor (Batista, 2012), qual seja, a de correção de desequilíbrios que garante o princípio da equivalência.

Dito isso, a igualdade entre os possuidores de mercadorias é, inicialmente, assegurada pelas normas protetivas do direito do trabalho (*direitos sociais privados*). Essas normas atuam como um medidor, impedindo que o valor da força de trabalho se distancie drasticamente do preço (salário) pago por ela. Noutro giro, a introdução das prestações estatais sob a forma de *direitos sociais públicos* eleva essa funcionalidade a um novo nível de sofisticação<sup>8</sup> (Silva, 2019, p. 81).

O Estado, por meio dos direitos à saúde, à educação, à previdência e à assistência social, dentre outros, passa a assumir parte importante da tarefa de reprodução da força de trabalho e sustento daqueles e daquelas que se encontram inaptas para o trabalho, fazendo-o por meio da forma jurídica, isto é, do acesso individual, calcado no conceito de cidadania, aos bens e serviços públicos. (Silva, 2019, p. 82).

Desta feita, políticas públicas sociais “promovem um alargamento da subjetividade jurídica” (Silva, 2019, p. 82), mas também socializam parte do valor dos trabalhadores, uma vez que o Estado assume uma parcela do custo de reprodução da força de trabalho, reduzindo o valor pago em dinheiro, mas mantendo a exploração capitalista (Batista, 2012).

Feito esse percurso teórico, para alguns pode surgir uma indagação que, para nós, é inescapável: se os direitos sociais cumprem um papel importante no engendramento do sistema do capital, por que é então que, em apenas algumas partes do mundo capitalista, consegue-se (ou conseguiu-se) chegar a um nível de concretização deles que em outras partes nunca se chegou? A crítica marxista do direito teria, só ela, o condão de explicar a maior ou menor presença do Estado social nas sociedades capitalistas?

---

<sup>8</sup> Conforme expõe Silva (2019, p. 85), essa sofisticação “alcançada pela forma jurídica para ser capaz de acomodar conteúdos públicos é, sem dúvidas, o que assegura a continuidade da prevalência absoluta do debate sobre o conteúdo das normas previdenciárias, deixando intacta sua especificidade enquanto forma social”.

Com efeito, Silva articula pelo menos duas respostas para essa difícil questão, ainda que dela não trate diretamente. A primeira está relacionada à volatilidade dos conteúdos públicos do direito. Ao analisarmos a origem do sujeito de direito, fica claro que o direito privado deve ser considerado o “núcleo duro” da forma jurídica. É nesse espaço que o sujeito jurídico se manifesta de forma ideal na figura do indivíduo egoísta, proprietário e defensor de seus interesses privados. Não surpreende, portanto, que as teorias do direito privado sejam tão sofisticadas, com conceitos bem estabelecidos como liberdade, autonomia da vontade e direito de propriedade (Silva, 2019, p. 77). Por outro lado, se o direito está mais “à vontade” no ambiente privado, ele jaz “com menos conforto no bojo do Estado (o direito público em suas diversas ramificações)” (Biondi, 2017, p. 82). Uma “dificuldade de acomodação” dos direitos públicos subjetivos, sob “constante dúvida”, que fica bem ilustrada pelas discussões nas teorias jurídicas tradicionais sobre a eficácia e a aplicabilidade imediata dessas normas (Silva, 2019, p. 84-85).

A segunda resposta teria a ver com a própria condição dos direitos sociais como, antes de tudo, necessidade das relações sociais capitalistas. Consequentemente, “o acesso às prestações estatais se dará não em conformidade com as necessidades concretas dos que as pleiteiam, mas sim de acordo com os imperativos advindos do estágio do desenvolvimento do modo de produção capitalista” (Silva, 2019, p. 82). Nesse sentido, adequa-se “a oferta de bens e serviços na forma de políticas públicas sociais [...] às necessidades do estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista” (sempre calibradas, não obstante, pela luta de classes), de modo tal que a consolidação de direitos sociais públicos “será um importante indicativo do nível de sofisticação alcançado pela forma jurídica” e do “estágio de consolidação e desenvolvimento das relações sociais capitalistas em uma determinada época e em uma sociedade” (Silva, 2019, p. 85).

Não obstante, com uma leitura mais superficial dessas explicações, corre-se o risco de desembocar numa conclusão precipitada: será o caso então que no Brasil, assim como no restante da periferia do capitalismo, porque não houve uma tendência à ampla concretização dos direitos sociais, a forma jurídica ainda não estaria completa e o desenvolvimento das relações capitalistas, estagnado?

Longe de sugerir que tenha sido essa a posição de Júlia Lenzi Silva<sup>9</sup>, mas defende-se, para fins de clareza no nosso argumento, que ainda nas primeiras décadas do século XX, mesmo com os desafios de uma delimitação histórica precisa devido ao passado colonial, o capitalismo já havia se tornado o modo de produção dominante na sociedade brasileira, mas com uma peculiaridade advinda da sua inserção periférica no sistema global do capital. Se o domínio do capitalismo, portanto, já estaria “completo”, não é difícil chegar à conclusão de que se estaria diante não de uma forma jurídica inacabada, mas de uma forma jurídica também “completa”, aperfeiçoada para as características específicas do capitalismo periférico brasileiro. Daí a expressão utilizada por alguns de forma jurídica *periférica* ou forma jurídica *dependente*, que exploraremos sucintamente a seguir, por entender que tal desdobramento da crítica marxista do direito necessita de algum aprofundamento.

De fato, compreender o desenvolvimento do direito como uma categoria atrelada meramente à história do capitalismo central é ignorar suas outras dimensões constitutivas, especialmente as particularidades da forma jurídica nas realidades periféricas (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 175, 180).

Se no centro do sistema mundial moderno desenvolveu-se uma peculiar sociabilidade, baseada em relações sociais de produção que expropriam o produtor direto e, assim, dão vez a uma acumulação originária que irá fixar os pressupostos das futuras formas de exploração das maiorias despossuidoras de meios de produção em face de minorias proprietárias, material e formalmente; a própria existência deste centro pressupõe sua periferia e, por consequência, a instauração de relações sociais correspondentes (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 176).

O esforço de combinar uma teoria econômica da dependência com uma teoria crítica do direito, que tem sido realizado por alguns estudiosos, de quem aproveitaremos as principais contribuições, pode ser justificado na própria abertura operada por Pachukanis, para quem, decifrando o método do materialismo histórico-dialético, a análise deve partir do simples para o complexo. Assim como Marx, que inicia sua investigação da riqueza capitalista pela mercadoria (a forma elementar que permite desvendar as relações de produção), Pachukanis argumenta que, na teoria geral do direito, a totalidade concreta

---

<sup>9</sup> Até porque, em sua tese, muitas são várias as menções à condição periférica do Brasil na dinâmica mundial do capitalismo. Ademais, a autora, na sua análise sobre a forma jurídica previdenciária, também defende: “o marco jurídico-temporal de surgimento da forma jurídica previdenciária no Brasil – sua aparição, ainda incipiente, na Constituição de 1891 (RPPS) e, de forma inconteste, na aprovação da Lei Eloy Chaves, Lei n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que criou a obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) em cada empresa autuante no setor de ferrovias (RGPS) - coincide com o *período de transição da economia nacional para a dominância do modo de produção capitalista*, ou seja, com o surgimento do capital industrial, ainda na modalidade manufatureira, e com amplo desenvolvimento da esfera da circulação” (Silva, 2019, p. 98, grifo nosso).

(sociedade, população, Estado) não deve ser o ponto de partida, mas o resultado final (Pachukanis, 2017, p. 102). Portanto, operada a decomposição da realidade complexa em definições elementares gerais (forma mercadaria, forma jurídica e forma estatal), podemos retornar, com os aportes das abstrações mais simples, para a análise da realidade concreta da forma jurídica no capitalismo brasileiro.

Da mesma maneira que a descrição da forma jurídica precisou iniciar com uma análise econômica, devemos proceder à modulação da crítica do direito introduzindo primeiro alguns aspectos gerais sobre a formação econômica brasileira. Embora preserve fundamentos do capitalismo, trata-se de uma formação que se diferencia daquelas observadas no centro imperialista. Em suma, bebendo das decisivas formulações do pensador brasileiro Ruy Mauro Marini, três categorias, interligadas entre si, são essenciais para caracterizar o capitalismo periférico: transferência de valor para as nações imperialistas, superexploração da força do trabalho e cisão do ciclo do capital<sup>10</sup> (Marini, 2000 *apud* Souza, 2019, p. 74).

A transferência de valor para o centro refere-se à drenagem de riqueza das economias periféricas para as centrais, muitas vezes por meio de trocas desiguais no comércio internacional. A superexploração da força de trabalho, por sua vez, caracteriza-se pela violação estrutural do valor da força de trabalho, através da ampliação da jornada, da intensificação do trabalho e da sub-remuneração, compensando as perdas de valor que são drenadas para o centro. Por fim, a cisão do ciclo do capital denota que a produção nas economias dependentes se volta prioritariamente para o mercado externo, alijando a classe trabalhadora do consumo interno e perpetuando a superexploração, já que o consumo interno não é o principal vetor para a reprodução do capital. A consequência dessa cisão é que a realização do mais-valor (fase de circulação do capital) manifesta-se em duas esferas: a “baixa”, que envolve os trabalhadores e a produção interna, restringida pelo sistema; e a “alta”, composta pelos não trabalhadores, conectando-se à produção externa via importação (Marini, 2000 *apud* Souza, 2019).

Como decorrência de tais processos, verifica-se a dependência das economias capitalistas periféricas<sup>11</sup>, “uma relação de subordinação entre nações formalmente

---

<sup>10</sup> Teremos a oportunidade, no terceiro capítulo, de tratar com maior riqueza de detalhes cada uma dessas categorias, em virtude da abordagem que faremos centrada na produção das cidades brasileiras com supedâneo em uma análise mais estritamente econômica. Não obstante, mesmo sob o risco de uma redundância posterior, tentamos fazer, já nesse ponto de nossa caminhada, uma rápida exposição acerca desses três elementos.

<sup>11</sup> O leitor mais atencioso poderá notar, ao longo de nosso trabalho, a ausência de alusões ao aspecto *colonial* da economia brasileira. Não se trata de descuido nosso, e podemos explicar essa falta por dois motivos. Primeiro, devido ao esforço de síntese que temos empreendido, optou-se por delimitar um marco temporal (por falta de melhor expressão) que já se inicia no capitalismo industrial brasileiro. Por óbvio, não é um modo de produção

independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência" (Marini, 2000, p. 109 *apud* Souza, 2019, p. 45).

Diante desse quadro, infere-se que a lei do valor, na periferia, convive estruturalmente com sua própria violação. Isso se manifesta tanto na repartição do excedente econômico direcionada às economias centrais quanto na superexploração sistemática da força de trabalho, que é remunerada abaixo de seu valor real (Souza, 2019, p. 75). Em outras palavras,

Do lado do *sujeito de direito*, esta diferença [em relação ao centro] recai no problema da *superexploração* do trabalho, que leva à linha da miséria grandes contingentes da população periférica, e coloca numa posição mais radical a desigualdade entre os indivíduos; do lado da *mercadoria*, entra em cena a troca desigual protagonizada pelas *transferências de mais-valia*, lucro e mais-valia extraordinária (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 193, grifo nosso).

Desta feita, a forma jurídica, diretamente engendrada pelas relações materiais de produção (Pachukanis, 2017), não se manifestaria na periferia com as mesmas características observadas no centro. Se a força de trabalho é a mercadoria mais importante no capitalismo, porquanto a única capaz de produzir valor, da sua circulação obtém-se a essência da subjetividade jurídica. É, portanto, "da circulação de mercadorias fundadas na superexploração da força de trabalho que se originam as variadas expressões da forma jurídica dependente" (Pazello, 2016, p. 568). Com efeito, a equivalência subjetiva (entre sujeitos) e a equivalência objetiva (entre mercadorias) são ambas condições para as trocas mercantis, "ficação necessária para o engendramento do capital" (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 193). No entanto, "pode-se sustentar que na periferia ambas as equivalências trocadas ocultam uma relação muito mais radical do que aquela existente nas economias centrais" (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 193). É dizer, "[n]a periferia, a equivalência oculta uma desigualdade agudizada" (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 194).

---

que surgiu num vácuo; conforma-se como produto de "muitas revoluções econômicas, da destruição de toda uma série de formas anteriores de produção social" (Marx, 2013, p. 315). Com efeito, o período colonial, marcado pela espoliação, escravidão, roubo de terras, subordinação direta entre países e mais, foi um componente determinante da acumulação originária do capital, que deu sustento à grande indústria dos países centrais. No entanto, os processos que passaram a caracterizar o caráter formalmente dependente da economia brasileira no capitalismo, defendemos, não podem ser explicados como meros resquícios de um colonialismo do passado que teima em subsistir. A bem da verdade, são uma marca do nosso próprio desenvolvimento capitalista, e acontecem, em maior medida, como parte mesma desse desenvolvimento. Portanto, e finalmente (segunda razão), acreditamos que fazer uso de expressões como "colonial" e "passado escravocrata" por vezes acaba por ofuscar a "responsabilidade" do capitalismo e das burguesias interna e externa no estado de coisas geral da nossa realidade.

Logo, os níveis de desigualdade presentes nas relações capitalistas da periferia dão azo à constituição de uma legalidade e uma institucionalidade atípicas “em que os tradicionais freios de caráter burguês não se fazem presentes” (Souza, 2019, p. 68). Aliás, se formos mais precisos, erigem-se estruturas jurídico-políticas que se diferenciam marcantemente entre classes sociais – de um lado, para a burguesia nacional (esfera alta da circulação), o acesso à legalidade e privilégios sociais se torna regra; do outro, para as massas populares (esfera baixa), a opressão e a negação da cidadania.

Nessa toada, a forma jurídica e sua derivada forma estatal no capitalismo dependente assumem, “de maneira mais escancarada e acentuada, os interesses da classe capitalista através da organização, tanto de seu aparelho burocrático, quanto o de exercício da violência legítima, em desfavor da classe trabalhadora” (Souza, 2019, p. 76). O Estado nacional dependente “assume o papel de reproduzir um ciclo do capital que não serve ao desenvolvimento autônomo de sua esfera produtiva e, de maneira geral, aos interesses de sua própria população” (Souza, 2019, p. 71). Na realidade, cabe a esse aparelho jurídico-estatal garantir o funcionamento das trocas desiguais e conferir segurança e estabilidade aos mecanismos de transferência de valor, assim como à superexploração da força de trabalho, o que implica se insurgir, sem grandes subterfúgios, contra a classe trabalhadora interna (Souza, 2019, p. 71).

Não se olvida, contudo, do caráter de classe da legalidade burguesa em qualquer formação social capitalista. Consoante expõe Neves (2014, p. 33 *apud* Silva, 2019, p. 86), “o caráter de classe do direito já está dado pela sua própria organização interna, pelo modo como ele especificamente se estrutura no processo do valor de troca”. A exploração do trabalhador pelo burguês mediante a forma jurídica faz com que a dominação da classe capitalista assuma a “forma de um aparato público de poder impessoal e apartado da sociedade” (Pachukanis, 2017, p. 171 *apud* Silva, 2019, p. 172); mas ela não deixa de ser dominação de classe. Conforme aponta Biondi (2015, p. 220), “o Estado faz aquilo que cada capital, obcecado por sua lucratividade individualizada, está impedido de fazer: enxergar mais além e velar tanto pela totalidade do capital quanto pelo futuro da sociedade burguesa”.

Ocorre que, na realidade periférica, se está diante de “uma relação jurídica marcada pela violação de sua própria lei constituinte, e um relação política em que a equidistância, recorrentemente, dá lugar ao escancarado uso do aparato burocrático em favor de uma classe” (Souza, 2019, p. 80).

Daí porque este Estado débil e instrumentalizado, que não se constrói a partir dos interesses nacionais, estar tão suscetível a golpes e soluções autocráticas [...]. Se mesmo no sistema capitalista central a regra é a crise, interrompida volta e meia por parciais e breves estabilidades, no capitalismo dependente a configuração social é de um Estado de Crise onde a gestão das tensões se resolve através da violência de classe escancarada (Souza, 2019, p. 72).

A transgressão ordenada do valor faz erigir uma relação jurídica atípica, “onde os princípios da igualdade e da liberdade são afirmados ao mesmo tempo em que são negados” (Souza, 2019, p. 75). Há, efetivamente, a supressão de elementos constitutivos da condição de cidadania à grande parte da população, partícipes da esfera “baixa” de circulação (Souza, 2019, p. 72). Portanto, a efetivação de direitos sociais encontra óbice estrutural na realidade brasileira. A classe trabalhadora deixa de ter acesso a estruturas jurídico-políticas possíveis apenas nas sociedades de capitalismo central, uma vez que a forma jurídica e a forma política estatal estão condicionadas a não se desenvolverem no intuito de concretizar os níveis de cidadania “nos moldes definidos pelo capitalismo central” (Souza, 2019, p. 79-80).

Jaz aí a dificuldade da ampla concretização dos direitos sociais na sociedade brasileira – e não só do direito do trabalho, porquanto a forma jurídica dependente não se restringe a esse ramo, mas se irradia para os demais nichos jurídicos, todos eles gravados pela marca da dependência, afinal, “negá-lo implica negar a marca econômica dependente de nossa sociedade” (Pazello, 2016, p. 568). O nível de desigualdade que se pretende corrigir para assegurar o princípio da equivalência (subjetiva e objetiva, isto é, entre sujeitos e entre mercadorias) é muito mais radical, o que representaria um desafio em si só para o funcionamento adequado da tecnologia dos direitos sociais. Requer-se-ia, a rigor, um grau de presença do Estado social ainda mais forte, para fazer frente à remuneração da classe trabalhadora muito abaixo de seu valor. Ocorre que o Estado nacional dependente não tem interesse nisso; ele opera para reproduzir esse mesmo ciclo do capital que separa produção e consumo interno e que faz a classe trabalhadora aparecer, na esfera de circulação “baixa”, alijada de condições suficientes para participar do consumo de bens necessários, diante de uma economia que não se volta para o desenvolvimento autônomo e concêntrico de suas forças produtivas.

Configuração histórica diferente foi o que permitiu a emergência de um robusto Estado de bem-estar social na Europa no século XX. O caráter próprio de seu desenvolvimento capitalista viabilizou que o ente estatal garantisse a correta remuneração da força de trabalho de acordo com o seu valor (direitos sociais privados) e tomasse para si parte

importante de sua reprodução (direitos sociais públicos), em um ciclo *conjuntural*<sup>12</sup> em que se impôs a necessidade de que as massas trabalhadoras fizessem frente às necessidades de realização de mais-valor em uma economia em expansão no pós-Segunda Guerra e à ameaça concreta do socialismo, diante do que “conquistas” sociais foram também impositivas para arrefecer a luta dos trabalhadores. Esse caráter próprio não só é marcado pela realização do ciclo do capital sem violações da lei do valor, como também decorre da superexploração do trabalho na periferia “uma exploração do trabalho ‘controlada’” no centro (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 191). Daí que poderíamos sustentar, inclusive, que a “própria formação jurídica central [...] é ‘derivada’ [...] das relações de troca entre países dependentes e não dependentes” (Pazello; Camargo Neto, 2015, p. 191).

Paralelamente aos “anos gloriosos” em alguns países, ditaduras brutais foram impostas em diversas regiões, como Oriente Médio, América Latina e Ásia. Nesses locais, a subalternização dos trabalhadores ocorreu sob condições extremas (com apoio militar decisivo de nações centrais, especialmente dos Estados Unidos). Não obstante, não podemos falar de um capitalismo “normalizado”, de um lado, e um capitalismo “primitivo” no outro, “mas, ao contrário, das formas históricas da expansão desigual do capitalismo, tanto no interior de cada país, quanto entre os países. Todos, porém, respondem crescentemente a uma mesma dinâmica social” (Fontes, 2010, p. 64). Não se trata, portanto, de uma “virtude específica” dos países centrais, e um “déficit” (de capitalismo, de democracia, de resistência, de forma jurídica) dos demais. Nessas relações “desiguais, mas imbricadas”, a virtude dos primeiros deriva da existência dos segundos (Fontes, 2010, p. 64, 66). Até porque, o uso de imperativos extra-econômicos (ou seja, violentos), no capitalismo, não desempenha “uma função direta na apropriação ‘*per se*’ de trabalho excedente. A violência não é aplicada na extração direta de riquezas, mas na manutenção das formas sociais que permitem que mais-valor seja extraído” (Wood, 2014 *apud* Kanaan, 2016, p. 20). “[O] imperialismo

<sup>12</sup> Se é *conjuntural*, por exclusão, não é *estrutural*. Expliquemos. Na fase neoliberal do capitalismo, o capital encontrou uma forma de reprodução no centro imperialista que prescinde do consumo da classe trabalhadora, disso resultando a dilapidação do Estado social e a queda da subsistência ao “mínimo necessário para manutenção das funções vitais” – porquanto a manutenção de direitos sociais se mostra necessária apenas quando visa garantir o consumo e a realização da mais-valia (Batista, 2012, p. 177). Em apertada síntese, esse fenômeno tem a ver com a transição pós-fordista, a qual alterou a reprodução do valor: o consumo *de massa* de bens duráveis pela “quase totalidade da população”, foi substituído pelo consumo *em massa* de bens de baixa durabilidade por uma parcela restrita da população. Para a reprodução do capital, o sistema passou a priorizar a compra frequente de bens em detrimento de sua durabilidade e do consumo amplo pela classe trabalhadora. Isso permite que a força de trabalho seja remunerada apenas para a subsistência imediata, pois a mais-valia é realizada por meio de outras fontes de consumo, marginalizando o consumo produtivo das massas e tornando os direitos sociais estruturalmente desnecessários (Batista, 2012, p. 177-178). Paralelamente, o fim da ameaça socialista e a consolidação definitiva da hegemonia capitalista em todo o planeta contribuíram para reduzir o patamar da luta de classes a favor dos direitos sociais.

capitalista exige apoio extra-econômico. A força extra-econômica, embora não predominante, é claramente essencial para a manutenção da coerção econômica em si" (Wood, 2005, p. 4, tradução nossa). No entanto, quem exerce essa coerção não mais é a classe proprietária diretamente, mas o Estado.

Na periferia do sistema, a figura aparente de um terceiro isento e equidistante (o Estado) deixa à mostra seu caráter de classe sem grandes subterfúgios, daí resultando duas consequências: I) normas trabalhistas (*direitos sociais privados*) devem permitir a superexploração da força do trabalho, uma vez que o mais-valor pode se realizar sem o consumo interno da classe trabalhadora e portanto não há necessidade de remunerá-la de acordo com o preço do seu valor de reprodução; e II) políticas públicas sociais (*direitos sociais públicos*), com a tarefa de socializar o custo de reprodução da força de trabalho, também se mostram estruturalmente desnecessárias, mas, adicionalmente, atingem um outro impasse – afinal, se o grau de normatividade e efetivação não diz respeito somente ao estado das relações de produção, mas também às condições da luta de classes, adotar uma posição tendente a universalizar direitos sociais implicaria, para o ente estatal, pender para uma “neutralidade” apenas viável no centro imperialista.

### **2.3 A habitação como mercadoria e o problema (específico) da efetivação do direito social à moradia**

Enquanto direito social, a moradia não foge à dificuldade de efetivação dos direitos sociais na periferia do sistema capitalista, descrita anteriormente. No entanto, como mercadoria, a moradia se difere dos demais direitos sociais pela peculiar importância do espaço físico para o processo de acumulação capitalista. Contudo, antes de adentrarmos propriamente esta seara, cabe fazer uma breve contextualização “jurídica” do status do direito social à moradia.

Anteriormente, classificamos os direitos trabalhistas como *direitos sociais privados*, no entanto, segundo definição de Batista (2012, p. 167), estes não se limitariam àqueles. Na verdade, direitos sociais privados seriam todos aqueles “tradicionalmente vinculados ao direito privado”, o que incluiria o direito do consumidor. A sua principal característica é que eles operam abertamente dentro da equivalência mercantil. No caso dos direitos trabalhistas, como vimos, a sua “proteção” serve para restabelecer uma equivalência que foi “perdida” devido a uma distância muito drástica entre o valor e o preço da mercadoria

força de trabalho. No caso do direito do consumidor, a proteção visa garantir que o consumidor receba mercadorias adequadas aos fins a que se destinam e pague um preço “justo”, mantendo a lógica de equivalência nas trocas mercantis – portanto, “[a] diferença, aqui, é que a mercadoria que está em causa não é a força de trabalho, mas uma mercadoria de consumo qualquer” (Batista, 2012, p. 178).

Por sua vez, a peculiaridade dos *direitos sociais públicos*, em relação aos privados, reside no fato de que sua previsão não atinge uma relação determinada entre dois sujeitos de direito. Eles assumem a forma de prescrições abstratas, como o direito à saúde, à previdência social e à assistência social, o que os levou a serem constituídos como direitos subjetivos a prestações do Estado (Batista, 2012, p. 179). No entanto, mesmo sendo direitos a prestações estatais, os direitos sociais públicos não são anticapitalistas, pois, apesar de sua aparente natureza universal e assistencial, pressupõem a categoria do sujeito de direito e, consequentemente, são incorporados pela lógica da equivalência (Batista, 2012, p. 180, 185). Portanto, a lógica de equivalência está presente em todos os direitos sociais, independentemente de sua classificação como públicos ou privados.

Não obstante, cumpre dizer que essa delimitação não é absoluta<sup>13</sup>, requerendo cuidado e consideração pelas nuances envolvidas, tal como Souto Maior e Orione (2007, p. 24-25, grifo nosso *apud* Batista, 2012, p. 144) elucidam:

[Direitos sociais] não se caracterizariam, no nosso entender, como uma categoria distinta dos direitos público e privado, mas permeariam ambos nos instantes em que ocorressem traços comuns distintivos e que necessitassem de ser tratados sob a perspectiva da proteção social maximizada. Expliquemos: *pode haver direito social tanto em áreas tradicionalmente afetas ao direito privado* (como exemplo certas relações de consumo ou aquelas estabelecidas por pequenos contratantes do sistema financeiro de habitação) *ou também ao direito público* (como exemplo tradicional tem-se o direito previdenciário, mas também seria possível a sua constatação no direito sanitário ou no direito tributário). Portanto, os princípios e postulados dos direitos sociais podem nortear tanto as relações de direito privado, quanto de direito público, *havendo apenas que se dimensionar, no âmbito destes, quando aquele se encontre presente*. A presença seria indicada, acreditamos, em função de uma situação de hipossuficiência (estado jurídico) que não seria necessariamente econômica.

Diante desse enredo conceitual, o direito à moradia pode ser situado em uma posição peculiarmente intermediária entre os direitos sociais públicos e privados. De um lado, ele se manifesta como um direito social público na medida em que, por vezes, assume a forma

<sup>13</sup> Vale a pena, também, trazer a própria ressalva de Batista (2012, p. 167, grifo nosso): “Embora extremamente imperfeitas e carregadas de problemas teóricos que não valeria a pena discutir, utilizarei, doravante, apenas para simplificar a comunicação, as expressões ‘direitos sociais privados’ e ‘direitos sociais públicos’ para me referir às duas aludidas categoriais, sempre entre aspas para recordar o leitor que *seu sentido não é literal e as uso apenas para emprestar maior fluência ao texto*”.

de um direito subjetivo a prestações estatais, como a concessão de fortes subsídios diretos para aquisição ou aluguel, ou a implementação de programas habitacionais que visam à provisão gratuita de moradias. Tais ações, em tese, aproximam-se da natureza aparentemente universal dos direitos à saúde ou previdência.

Por outro lado, e de forma predominante no capitalismo dependente brasileiro, a moradia opera intensamente como um direito social privado, profundamente inserida na lógica mercantil. Dada a peculiaridade da habitação como mercadoria de alto valor e a realidade da superexploração da força de trabalho, o acesso à moradia pela massa trabalhadora seria inviável dentro dos parâmetros de uma troca puramente equivalente. Nesse cenário, as políticas habitacionais (particularmente os subsídios estatais), embora se apresentem como garantias de um direito social, funcionam como mecanismos para reafirmar *abertamente* a lógica da equivalência mercantil. Ao subsidiar parte do custo da habitação, o Estado permite que o trabalhador “pague” um preço considerado “justo” (ou ao menos viável) dentro da lógica do capital, possibilitando sua inserção, mesmo que precária e onerosa, no mercado imobiliário.

Agora, considerando as discussões já aprofundadas sobre o caráter dual da moradia como direito social, e a complexa intersecção entre as esferas pública e privada de sua efetivação, podemos dar um passo adiante. Assim, com as considerações preliminares estabelecidas, podemos finalmente aprofundar a análise da moradia sob a perspectiva de sua dimensão enquanto mercadoria e suas implicações.

Historicamente, a dimensão mercantil da habitação tem se sobreposto ao seu status de direito social<sup>14</sup>, fazendo com que as prestações estatais, mesmo quando existentes, funcionem mais para realinhar as condições de mercado em favor da circulação da moradia como mercadoria e da acumulação de capital (por exemplo, subsidiando a demanda para manter a rentabilidade do setor imobiliário) do que para garantir o acesso à moradia digna.

O acesso à moradia no Brasil tem se dado, na maior parte, à margem das prestações positivas estatais consubstanciadas em políticas habitacionais. Devido à importância do espaço urbano para o capitalismo, o caráter mercadológico da questão habitacional desde sempre se sobrepôs à sua proteção como direito social, muito mais do que se verifica com outros direitos sociais públicos (como educação, saúde ou previdência), o que

---

<sup>14</sup> Mencione-se, para deixar claro, que o caráter mais ou menos “público” ou “privado” (ou, melhor dizendo, mais ou menos “universalizante”) do direito social à moradia não é um fato dado da realidade. Por exemplo, poderíamos argumentar que nos “anos gloriosos” do Estado social europeu, em que se testemunhou intensas políticas habitacionais de interesse social, a tendência foi a de prevalecer o caráter público desse direito social.

faz da moradia um observatório privilegiado para a análise das limitações dos direitos sociais diante das necessidades sociometabólicas<sup>15</sup> de reprodução do capital.

Antes de prosseguirmos, precisamos fazer algumas observações iniciais sobre o direito de propriedade. A forma da propriedade privada não é única ao modo de produção capitalista, mas é nele que ela se generaliza e passa a compor a forma jurídica. “O caráter acabado e universal da propriedade privada só é alcançado na passagem para a [...] economia mercantil capitalista. Ela se torna indiferente no que se refere ao objeto e rompe todas as ligações com qualquer sociedade humana orgânica (genes, família, comunidade)”, tornando-se concebível como propriedade privada capitalista “apenas se estiver sujeita à livre transmissão de uma mão para outra, à livre transação da terra” (Pachukanis, 2017, p. 163-164). Com efeito, “[...] a propriedade não se torna fundamento da forma jurídica a não ser enquanto livre disponibilidade dos bens no mercado” (Pachukanis, 1988, p. 69 *apud* Silva, 2013, p. 4). Nessa metamorfose, ela deixa se der “posse frágil, instável, puramente factual” e “se transforma em um direito absoluto, inalienável, que cerca a coisa por todos os lados”, a ser “protegido no mundo inteiro pela lei, pela polícia e pelos tribunais” (Pachukanis, 2017, p. 153).

Resumindo, a propriedade capitalista da terra só existe quando a terra se abstrai como valor e se sujeita à livre transação. Por intermédio do direito de propriedade, torna-se possível dispor de uma parcela do solo urbano que foi convertida em mercadoria. Assim, o domínio sobre essa porção de terra manifesta-se como propriedade da terra em seu sentido jurídico. Ou seja, “a transformação da terra em mercadoria [...] é simultaneamente a criação de sua existência jurídica” (Silva, 2013, p. 10). No Brasil, a Lei de Terras de 1850 consolidou a transformação da terra em valor – mercadoria intercambiável no circuito de trocas. A partir de então, a compra registrada em cartório de imóveis passou a ser a única forma de posse da terra legalmente reconhecida (Menezes, 2017, p. 92).

Com essas informações preliminares sobre a propriedade privada da terra, podemos dar o próximo passo. Embora seja um meio de subsistência essencial para o

---

<sup>15</sup> O trabalho, categoria fundante do ser social na medida em que cria valores de uso, é, “antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza” (Marx, 2013, p. 326). Para Marx, “[n]a medida em que o processo de troca transfere mercadorias das mãos em que elas não são valores de uso para as mãos em que elas são valores de uso, ele é metabolismo social” (Marx, 2013, p. 241). Nesse modo de produção capitalista, esse *metabolismo social*, de modo geral, se refere ao “conjunto de necessidades e relações, complexo, dinâmico, interdependente, que se [origina] e se [reproduz] constantemente, de forma alienada [...]. Tudo isso [pode] ser considerado relacionado ao modo como o metabolismo humano com a natureza se expressava através da organização concreta do trabalho humano” (Foster, 2000, p. 244-245 *apud* Araújo; Silva, 2021, p. 155).

trabalhador, o espaço no qual a moradia se constitui funciona como condição, meio e produto da realização do ciclo do capital (Marques, 2020, p. 176), e aqui jaz o papel central do espaço físico na acumulação capitalista. Assim, a forma jurídica não tende a proteger suficientemente o espaço destinado à moradia, a ponto de dificultar sua plena utilização como mercadoria (Barbosa, 2021, p. 71) e como espaço para o metabolismo do capital.

Nesse sentido, o espaço urbano se relaciona com o ciclo do capital tanto na esfera da produção, como na esfera da circulação, criando as infraestruturas necessárias para viabilizar a sua reprodução (Marques, 2020, p. 175). Na indústria, na construção civil, nos serviços, na facilitação da vida cotidiana (Marques, 2020, p. 175), enfim, o espaço urbano está sempre se relacionando com o ciclo do capital, agindo, ainda, no sentido de fazer a circulação da força de trabalho acontecer e ser comercializada e negociada (Coelho, 2020, p. 58).

A terra possui uma característica peculiar que a difere das demais mercadorias: ela possui um preço, mas não tem valor, pois não advém de *trabalho humano objetivado*. Trata-se de uma mercadoria fictícia, pois não é criada pelo trabalhador e levada ao mercado como outras mercadorias (Polanyi, 2013, p. 325 *apud* Menezes, 2017, p. 69). Ao mesmo tempo, é espaço físico, portanto, concreto, e por isso, no âmbito da circulação, a propriedade da terra urbana se desvincula de sua forma fixa e adquire mobilidade (Marques, 2020, p. 176). Particularmente com relação à terra urbana, o seu preço é determinado por vetores como a infraestrutura, a acessibilidade, e a demanda (Ferreira, 2005, p. 5-6). Nesse diapasão, é a forma jurídica que permite que a terra, com seus diferentes usos e construções, possa circular como mercadoria.

Por sua vez, a propriedade imobiliária, pelo monopólio de sua posse, confere aos detentores não apenas o direito de uso, mas também a sua ativação como lastro de empréstimos e crédito com potencial especulativo de ganhos futuros através da capitalização da renda (Alvarez, 2015, p. 72 *apud* Marques, 2020, p. 176), transformando-se em reserva de valor. Ainda, ela possibilita a capacidade de absorver uma fatia da riqueza social na fase de circulação do capital (Alvarez, 2015, p. 72 *apud* Marques, 2020, p. 177), portanto, sem aumentar o valor social total (que só é gerado na etapa produtiva). A figura da renda assume um destacado papel na mobilização da capacidade dessa absorção.

Por definição, renda fundiária recai sobre a propriedade produtiva, em vez do capital, e aparece como uma forma econômica de apropriação de trabalho social *excedente*, seja direta quando o arrendatário produz na terra e paga diretamente ao proprietário, como uma espécie mesma de mais-valia; ou indireta quando o arrendatário não produz a riqueza,

mas sim extrai mais-valia de terceiros, e paga ao proprietário parcela da mais-valia obtida<sup>16</sup> (Marx, 2017, p. 737).

No caso da moradia de aluguel, a dinâmica é diversa. Em vez de se falar em apropriação de mais-valor, a locação aparece, nesse caso, como uma mera transação de mercadorias – o aluguel nada mais é do que a venda do valor de uso da moradia por partes, realizando pouco a pouco o seu valor de troca, ainda que cada locatário individualmente considerado não esteja a comprar a casa do proprietário, mas tão somente o direito de usá-la por um tempo determinado. Conforme explica Engels (2015, p. 40-41, grifo nosso),

confrontam-se duas partes, o locatário e o locador ou proprietário da casa. Aquele quer comprar deste o uso temporário de uma moradia; ele tem dinheiro ou crédito – mesmo que tenha de adquirir esse crédito do próprio proprietário da casa por um preço de usura, um acréscimo no aluguel. *Trata-se de uma simples venda de mercadoria*; não é uma transação entre proletário e burguês, entre trabalhador e capitalista; o locatário [...] precisa já ter vendido a mercadoria que lhe é própria, sua força de trabalho, para apresentar-se com a receita assim obtida como comprador do direito de uso de uma moradia ou deve poder oferecer garantias da venda iminente dessa força de trabalho. Aqui estão inteiramente ausentes os resultados peculiares da venda da força de trabalho para o capitalista. [...] estamos lidando nesse caso com uma transação comercial bastante comum de mercadoria entre dois cidadãos.

Como entra, então, no caso da locação residencial, a figura da renda da terra, se não há, em tese, apropriação de mais-valia?

O aluguel da casa compreende vários elementos: o custo de construção e manutenção da casa; o montante médio de dívidas ruins, aluguéis não pagos e eventuais períodos em que a casa fica vazia; a amortização “em parcelas anuais [d]o capital investido numa casa perecível, que com o passar do tempo torna-se inabitável e sem valor”; e, finalmente, o preço do terreno (Engels, 2015, p. 41). No que tange a esse último elemento, alterações referentes ao aumento do preço do terreno em que se encontra a casa devem ser integradas ao preço final do aluguel na forma de juros (capital fictício). Estamos, aqui, diante da chamada valorização imobiliária, que pode ocorrer pelo incremento de qualquer dos fatores de precificação do terreno (infraestrutura, acessibilidade, demanda). A apropriação decorrente dessa valorização é no que consiste a renda fundiária urbana, por estarmos falando de repartição de uma *mais-valia urbana*<sup>17</sup>. Essa é a forma de apropriação de uma fatia da riqueza

<sup>16</sup> “Toda renda fundiária é mais-valia, produto do trabalho excedente. Na forma menos desenvolvida, é diretamente produto excedente, a renda natural” (Marx, 2013, p. 596). Mas no modo capitalista de produção, a renda fundiária é sempre “um excedente sobre o lucro, isto é, sobre uma parcela de valor da mercadoria, que se compõe ela própria de mais-valor (mais-trabalho)” (Marx, 2013, p. 596).

<sup>17</sup> A bem da verdade, essa fatia da *mais-valia urbana* é apropriada no momento da realização do valor do imóvel não importa a “modalidade” de realização, isto é, se é *aluguel* ou *venda direta*. Fez-se esse percurso especificamente com a moradia de aluguel para contrapor essa forma de renda fundiária (renda imobiliária, se

social, no circuito da circulação, através da renda da terra urbana no caso da moradia, seja através do aluguel ou da venda direta.

Como toda produção capitalista de mercadoria, a construção da mercadoria casa não visa, primordialmente, à satisfação das necessidades humanas (valor de uso). Em vez disso, interessa a lucratividade do negócio. Desse modo, a aplicação produtiva de capital em habitação impulsiona o desenvolvimento da indústria da construção civil e do mercado habitacional (Menezes, 2017, p. 64). No entanto, no espaço urbano, o lucro da construção é pequeno e o lucro principal vem de capturar a renda imobiliária, de modo que é esta, e não a habitação em si, o objeto real da especulação imobiliária (Harvey, 2013 *apud* Menezes, 2017, p. 187). O valor de uso da mercadoria-imóvel é subordinado ao direito à renda capitalizada da sua propriedade (Freitas, 2024, p. 2), através do processo chamado de *desabsolutização da propriedade imobiliária*<sup>18</sup> (Pereira, 2005 *apud* Freitas, 2024, p. 2). A terra se torna, então, uma espécie de capital fictício e passa a ser tratada como um campo aberto para a circulação de capital que rende juros. Somente nestas condições a aparente contradição entre a lei do valor e a existência da renda sobre a terra urbana desaparece (Harvey, 2013 *apud* Menezes, 2017, p. 188). Como consequência, precisa-se superar a interpretação de que a renda constituiria uma barreira para o avanço das relações capitalistas no setor imobiliário (Lefebvre, 2008 *apud* Rufino, 2017, p. 237).

Com isso em mente, infere-se que bens imóveis podem funcionar como reserva de valor para seus proprietários, fonte de extração de renda e investimento especulativo (Menezes, 2017, p. 179). Já em Engels, o problema habitacional era tido como parte de uma equação maior cujas principais expressões são as transformações imobiliárias da urbanização capitalista. O autor

relaciona o problema da escassez da moradia para os trabalhadores com a obtenção de ganhos especulativos por parte de investidores privados. Ele percebe que a escassez de moradia para os trabalhadores é algo permanente na sociedade burguesa e na urbanização capitalista (Nakano *et al.*, 2021, p. 94).

Desta feita, conclui-se que “a exclusão habitacional tende a estar relacionada não à falta de imóveis habitáveis, mas às relações sociais que pressupõem e consolidam esta

---

formos mais precisos) àquela especificamente arrendatária que se verifica no caso da terra como lócus de atividade produtiva.

<sup>18</sup> “A cisão progressiva entre o uso dos imóveis, a gestão e a propriedade deles – ou seja, entre as atividades econômicas que requerem espaços especializados e o mercado de renda capitalizada baseada na locação desses segmentos (escritórios, apartamentos, shoppings, hotéis, redes educacionais, galpões logísticos, hospitalares, entre outros) – reflete o processo de desabsolutização da propriedade imobiliária (PEREIRA, 2005), pelo qual o valor de uso do imóvel é apropriado como base da capitalização do aluguel” (Freitas, 2024, p. 2).

exclusão” (Menezes, 2017, p. 30). O uso da mercadoria-imóvel para a habitação se submete às leis do mercado. Para tanto, a atuação do ordenamento jurídico (forma jurídica em seu componente de norma estatal) não se limita a promover o direito social à moradia, mas sim possibilitar a acumulação e expansão do capital nos níveis necessários à reprodução deste (Menezes, 2017, p. 58). O reconhecimento e a efetivação da habitação enquanto direito só são concebíveis nos limites da sua funcionalidade para a reprodução do capital (Menezes, 2017, p. 47).

Conforme já aduzido, a efetivação de direitos sociais socializa o custo de reprodução da força de trabalho, e por isso, individualmente considerado, o capitalista pode ter interesse na existência de moradias a preços acessíveis. Mesmo que, no capitalismo brasileiro, produção e consumo interno não sejam elementos conjugados (conforme a cisão do ciclo do capital, já explicada), isso mesmo assim reduziria o valor do trabalhador e permitiria uma maior apropriação de mais-valia. No entanto, “prevalecem funcionalidades do sociometabolismo do capital [...], ao invés do simples interesse do capitalista individual em pagar um salário menor” (Menezes, 2017, p. 65). Propostas progressistas, mesmo quando convertidas em normas, só podem ser efetivadas se permitirem a reprodução do sistema do capital. Por isso, a concepção jurídica de direito à moradia não pode ser implementada universalmente no contexto da reprodução sociometabólica do capital (Menezes, 2017, p. 164-165).

Nessa lógica, o objetivo último da relação jurídica do direito à moradia é preservar a reprodução sociometabólica do capital. Os imperativos da acumulação capitalista impõem limites para a implementação do direito à moradia (Menezes, 2017, p. 58). O papel da institucionalidade político-jurídica é, antes, reconhecer e garantir a segurança jurídica dos investimentos capitalistas, a força dos contratos, o intercâmbio de mercadorias, a propriedade privada do solo urbano, a extração de renda imobiliária, a funcionalidade do sistema de crédito, enfim, a forma mercadoria e a forma jurídica, mesmo que em detrimento do conteúdo progressista de algumas normas sobre política urbana e habitacional. As bases do capitalismo brasileiro “estabelecem os limites para as políticas públicas de habitação atuais” (Menezes, 2017, p. 95).

A melhoria das condições de habitação da população de baixa renda só poderia realizar-se em termos tais que não gerasse empecilhos à reprodução do capital – o que significa que inovações, inclusive jurídicas, devem ser sempre compatíveis com e adaptar-se ao sociometabolismo do capital (Menezes, 2017, p. 179).

É por sua condição peculiar de mercadoria a um só tempo fixa e fictícia, pela sua ativação como reserva de valor, pela centralidade da renda imobiliária e por constituir uma demanda universal que a habitação se transforma em um campo de fácil penetração para o capital portador de juros. Deve-se, portanto, ter um olhar atento para a reconfiguração neoliberal do capitalismo, cujos excedentes produtivos na forma do capital financeiro se voltaram com força para os mercados imobiliários. O quadrante histórico do neoliberalismo justifica a escolha que fizemos para o próximo capítulo – entender a complexa estrutura econômica no interior da qual se produz e se acessa a moradia é para nós uma tarefa que, embora difícil, representa um importante salto qualitativo para uma posterior análise das políticas habitacionais no município de Fortaleza. Ainda, essa tarefa se mostra mais urgente quando se tem em conta o papel dessas mesmas políticas no contexto de socorro ao capital financeiro-imobiliário durante a crise financeira de 2008.

### 3 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DAS CIDADES BRASILEIRAS: um panorama histórico da produção do espaço urbano e da moradia

O acesso limitado à moradia digna é um desafio crônico de todas as grandes cidades brasileiras, e Fortaleza não é uma exceção à regra. Nunca se conseguiu resolver o problema habitacional nas cidades brasileiras. Nelas, o que se verifica é a permanência de violações, ausências, limitações e inadequações do direito à moradia, sobretudo com relação às frações mais pauperizadas da classe trabalhadora que vivem nos bairros periféricos (Nakato *et al.*, 2021, p. 95), correspondendo também, no geral, aos grupos racializados.

A impossibilidade de acesso pela população mais pobre ao restrito mercado residencial formal, conjugada à falta de políticas públicas de promoção plena do acesso à habitação, ajudou a pintar o quadro de alta precarização de condições básicas de reprodução social da vida no meio urbano. Na falta de alternativas, parte significativa da classe trabalhadora continua a se instalar em loteamentos e ocupações periféricas em que se obtém a moradia através de expedientes de subsistência (Maricato, 2003a, p. 153).

A permanência desse problema, mesmo diante de variadas tentativas de solução, tem raízes histórico-concretas que vão além de ações pontuais de gestões municipais, muito embora a sua responsabilidade na reprodução de práticas que o reforçam não possa ser subestimada. Por isso, afastando-se por ora do recorte espacial proposto para a pesquisa, a investigação acerca da efetivação do direito à moradia no município de Fortaleza demanda um resgate da história da produção das cidades e do acesso à terra urbana e à moradia no Brasil, problematizando as relações entre o espaço urbano e o capitalismo em suas diversas etapas.

Desse modo, espera-se que a presente contextualização nos forneça insumos para a realização posterior de uma análise adequada da promoção ou não do direito à moradia no município de Fortaleza, provocando o debate empiricamente informado sobre as condicionalidades e limitações estruturais da forma jurídica no atendimento às necessidades habitacionais.

De plano, esclareça-se que não nos interessa, aqui, operar uma digressão temporal que retorne até à época da colonização brasileira, para fins de inquirição do modo como se deu o acesso à terra desde então até os tempos de hoje. Muito embora a história colonial e escravista tenha tido influências decisivas na constituição vindoura das grandes cidades, a necessidade de síntese da nossa exposição nos obriga a demarcar os marcos temporais desde os quais poderemos trabalhar.

Mesmo que as metrópoles, no período colonial, guardassem a sua importância por serem o lugar de financiamento e comercialização dos bens primários vendidos ao mercado europeu (Oliveira, 1984 *apud* Maricato, 2003a, p. 151), o processo de urbanização brasileiro ganhou vulto apenas no século XX. Desse modo, a constituição das grandes cidades na forma como hoje as conhecemos (e que germinou as questões que serão objeto desta pesquisa) ocorreu em um momento específico de nossa história, qual seja, o da industrialização do país e o rompimento do complexo rural (Rangel, 2012 *apud* Ribeiro, 2021, p. 89)

Por fim, deixa-se de fora, neste subcapítulo, a abordagem específica sobre políticas habitacionais implementadas pelo Estado<sup>19</sup>, que será feita somente no próximo capítulo. Por ora, nos interessa desenhar um panorama sintético mais amplo das diferentes fases do modo de produção do capitalismo dependente (e das cidades) e suas repercussões na questão habitacional.

## 2.1 O período desenvolvimentista e a urbanização com baixos salários

A hegemonia agrário-exportadora perdurou no Brasil por grande parte de sua existência, e só veio começar a ser superada após a revolução de 1930, a qual trouxe mudanças paradigmáticas como a regulamentação do trabalho urbano e o incentivo à industrialização, e reforçou o movimento migratório do campo para a cidade (Maricato, 2003a, p. 152). Pretende-se, nos limites propostos para esse trabalho, oferecer uma visão geral, mas não exaustiva, do processo de urbanização das cidades brasileiras no século XX. Ainda, para qualificar a nossa investigação, busca-se incorporar chaves analíticas mobilizadas na compreensão da acumulação capitalista nas sociedades periféricas e latino-americanas.

Pode-se dizer que, em sua essência, a urbanização brasileira se deu em um contexto econômico de baixos salários, pois estes condicionaram a nossa industrialização. Se a industrialização principia na década de 1930, é só a partir da década de 1950 que ela atinge seu ápice. Esse momento deu início ao processo de renúncia definitiva à construção autônoma e distributiva do capitalismo brasileiro. No lugar de se esforçar para consolidar um robusto mercado interno, a burguesia nacional passou a se associar definitivamente com as burguesias internacionais. Nesse sentido, a industrialização nacional seguiu um padrão crônico de atraso tecnológico, porquanto recebia tecnologias obsoletas dos países imperialistas, e firmava-se

---

<sup>19</sup> Com exceção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), pois se colocaram como decisivos economicamente no contexto de uma crise de acumulação do capital, conforme se verá adiante.

sobre uma base de alta concentração de renda, advinda da manutenção de uma mão de obra de baixo custo (Ferreira, 2005, p. 11). Por tudo isso, Fernandes afirma que as sociedades latino-americanas “não se organizam para um desenvolvimento autônomo da economia, da sociedade e da cultura” (Fernandes, 1976 *apud* Maricato, 2003a, p. 153).

A burguesia interna capitulou ao desenvolvimento autônomo e autossustentável, integrando-se diretamente aos capitais imperialistas e gerando uma dependência ainda mais radical. Isso resultou na derrocada dos regimes liberal-democráticos e na instauração de ditaduras tecnocrático-militares, com graves consequências para as classes trabalhadoras. O sistema capitalista consolidou-se por meio de um consórcio entre a burguesia industrial reacionária, a oligarquia primário-exportadora e o capital estrangeiro, criando um capitalismo dependente e incapaz de romper com a função primário-exportadora nos moldes da divisão internacional do trabalho para desenvolver uma economia industrial autônoma (Marini, 2013, p. 62-63; 2000, p. 136 *apud* Souza, 2019, p. 53-54).

O capitalismo latino-americano possui a função particular de operar a transferência de valor da periferia para o centro do capitalismo. Tal transferência ocorre por mecanismos diversos, e são viabilizados por meio da baixa composição orgânica do capital e a superexploração da força de trabalho nos países não desenvolvidos. Para elucidar esse enredo, mostra-se oportuno recorrer, de forma bastante resumida, às contribuições de Arghiri Emmanuel, Samir Amin e Ruy Mauro Marini.

Emmanuel destaca a desigualdade estrutural no comércio internacional, que favorece os países centrais em detrimento da periferia. O autor argumenta que a raiz está na equalização das taxas de lucros. Em um primeiro momento, os países centrais apresentam baixas taxas de lucro, devido aos altos salários e maior composição orgânica do capital (ou seja, avanços tecnológicos e maior proporção de capital constante). Por sua vez, os países periféricos apresentam uma maior taxa de lucro, em razão dos baixos salários e da menor composição orgânica do capital (ou seja, atraso tecnológico e maior proporção de capital variável). O capital estrangeiro se move em direção a essas regiões buscando maior lucratividade e dá início a uma tendência de equalização das taxas de lucro. No entanto, isso não resulta em um equilíbrio justo, pois, apesar de os preços de produção se formarem em escala global, os salários permanecem desiguais. Assim, as mercadorias da periferia incorporam uma quantidade maior de trabalho vivo, mas são trocadas por preços inferiores ao seu valor real, configurando uma transferência de valor (mais trabalho é trocado por menos

trabalho) dos países periféricos para os centrais (Emmanuel, 1976 *apud* Rodrigues, 2017, p. 158-159).

Por sua vez, Amin aprofunda essa lógica ao mostrar que os capitais estrangeiros, ao se instalarem na periferia, promovem uma diversificação produtiva subordinada, voltada essencialmente às necessidades dos centros capitalistas. Dessa forma, os países centrais se beneficiam duplamente: aumentam as suas taxas de lucro e garantem o fornecimento de matérias-primas e bens de consumo baratos (Amin, 1976; 2010 *apud* Rodrigues, 2017, p. 162-163).

Conforme referimos, há uma tendência à equalização das taxas de lucro devido à maior composição orgânica do capital no centro e à menor composição na sua contraparte, a periferia. Não se trata de uma situação dada no tempo; possui razões historicamente delineadas.

Marini contribui para esse diagnóstico ao revelar que a perpetuação da dependência não se restringe à antiga subordinação colonial, que sujeitava a produção interna aos interesses da metrópole. Um ponto de encontro essencial para as relações assimétricas entre centro e periferia manifesta-se na dinâmica da oferta mundial de alimentos. O ápice dessa oferta na segunda metade do século XIX, impulsionado pela América Latina, provocou uma depressão nos preços dos produtos primários no mercado global (Marini, 1973, p. 4 *apud* Rodrigues, 2017, p. 163). Esse fenômeno teve duas consequências cruciais para o centro capitalista: em primeiro lugar, garantiu a evolução de seu modo de produção industrial, ao liberar e atrair mão de obra agrícola e substituir a produção interna (Souza, 2019, p. 46); em segundo, e mais importantemente, reduziu o valor real da força de trabalho nesses países (Marini, 1973, p. 4 *apud* Rodrigues, 2017, p. 163). Essa redução elevou a mais-valia relativa, traduzindo-se em ganhos de produtividade do trabalhador e maiores taxas de mais-valia (relação entre mais-valia e capital variável). Com mais “dinheiro no bolso”, e dada a evolução da produção industrial, permite-se maior investimento tecnológico em bens industriais, elevando mais ainda a produtividade e a composição orgânica do capital (relação entre capital constante e variável), o que leva, paradoxalmente, à queda tendencial da taxa de lucro (relação entre mais-valia e capital variável mais capital constante) devido ao aumento desproporcional do capital total adiantado.

Com a integração mercantil, a dependência se aprofunda e é perpetuada pelo atraso tecnológico, que impede a periferia de avançar além da produção de bens primários, confinando-a a um modelo de reprodução do capital voltado ao mercado externo e operando

em um sistema de intercâmbio comercial intrinsecamente desfavorável (Souza, 2019, p. 47). “O subdesenvolvimento”, portanto, “é a outra cara do desenvolvimento” (Marini, [s. d.], p. 19 *apud* Justen *et al.*, 2023, p. 407).

Continuando, Marini (1973 *apud* Rodrigues, 2017, p. 164-165) traz ainda o conceito de superexploração da força de trabalho, característico das formações sociais dependentes. Com efeito, a dinâmica periférica está baseada na mais-valia absoluta, isto é, na intensificação da exploração sem elevação significativa da produtividade. Com a equalização das taxas de lucro, a burguesia periférica é privada de parte da mais valia gerada internamente. Para compensar essa perda, ela intensifica o grau de exploração dos trabalhadores e opera a superexploração da força de trabalho, cuja característica essencial

está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho [...] seja porque se obriga o trabalhador a um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; [...] seja porque se lhe retira inclusive a possibilidade de consumir o estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal (Marini, 2005a, p. 156-157 *apud* Luce, 2013, p. 146.).

Segundo as teses de Marini, alija-se a massa trabalhadora do consumo de bens de consumo necessários, inclusive aqueles por ela própria produzidos. Por que, então, a deterioração dos termos de troca não leva a um desestímulo à participação da periferia nas trocas internacionais, e, em verdade, leva à supracitada superexploração da força de trabalho? Isso se dá porque a formação socioeconômica da periferia capitalista, especialmente na América Latina, sempre esteve associada aos interesses e interferências do capital externo. Conforme aponta Amin, a diversificação produtiva foi subordinada, voltada essencialmente às necessidades dos mercados consumidores dos centros capitalistas. Marini, por sua vez, expõe que, nas economias dependentes, ocorre a “cisão do ciclo do capital”:

Como a circulação se separa da produção e se efetua basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia. Em consequência, a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem preocupar-se em criar as condições para que este a reponha, sempre que seja possível substituí-lo mediante a incorporação de novos braços ao processo produtivo (Marini, 2000, grifo nosso *apud* Souza, 2019, p. 62).

Com efeito, como consequência da cisão do ciclo do capital, emerge uma dualidade na circulação: a esfera “baixa”, que envolve os trabalhadores e se baseia na produção interna (sendo esta que o sistema busca restringir), e a esfera “alta”, própria dos não

trabalhadores, que o sistema tende a expandir, vinculando-se à produção externa por meio do comércio de importação (Marini, 2000, p. 135 *apud* Souza, 2019, p. 72).

Em suma, os três autores convergem no sentido de apontar que a questão da produção e transferência de valor é determinante, para além da especialização produtiva. Menor desenvolvimento das forças produtivas na periferia, baixos salários, o modo peculiar de formação de preços e as relações de monopólio impostas pelo centro do capitalismo são todos fatores que dão azo a uma deterioração dos termos de troca entre regiões atrasadas e avançadas (Rodrigues, 2017, p. 156). Portanto, os países centrais conseguem ter um desenvolvimento econômico baseado na mais-valia relativa, no progresso técnico e na dinâmica interna. O oposto é verdade para a periferia: imperam aqui a produção baseada na mais-valia absoluta, a falta de progresso técnico, a dependência dos mercados consumidores dos países centrais e de suas inovações tecnológicas (Rodrigues, 2017, p. 165).

Essas formulações nos são particularmente úteis para inferir que, no processo brasileiro de industrialização com salários deprimidos, trabalhadores (partícipes da esfera baixa da circulação) foram excluídos do mercado habitacional formal e precisaram recorrer à favela como forma de moradia (Maricato, 2003a, p. 153). Como se sabe, a satisfação das necessidades de subsistência é mediada pelo dinheiro, equivalente universal. Se se remunera a força de trabalho abaixo do valor de sua reprodução em condições normais, e se a mercadoria moradia, maior despesa possível de uma família, nunca integrou os salários da classe trabalhadora, “o consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção” (Maricato, 2000, p. 155).

Nesse contexto, o incentivo indireto à autoconstrução foi “uma fórmula capaz de assegurar uma moradia mínima para a classe trabalhadora a preços baixíssimos, sem elevar o custo da mão de obra” (Oliveira, 1984 *apud* Ferreira, 2005). Se a dependência não é um desvio ou uma falha, mas uma característica estrutural da inserção subordinada das economias periféricas no sistema capitalista mundial (Marini, 1973 *apud* Rodrigues, 2017, p. 164-165), pode-se dizer, portanto, que o modelo predominante de autopromoção da moradia pelos trabalhadores e a desigualdade no acesso formal à terra urbana compõem o pano de fundo da dinâmica de acumulação capitalista na periferia.

Ora, a partir dessa explicação, não é difícil perceber que o fato de que grande parte da massa trabalhadora obtém moradia por autoconstrução ou mera posse não contradiz o sistema capitalista. Com efeito, Pachukanis (2017, p. 164) já havia notado a duplidade intrínseca da relação do homem com uma coisa, fosse um produto do trabalho, fosse um

pedaço da terra. De um lado, a *posse*, representada pela “apropriação privada como condição de uso pessoal livre”; do outro, a propriedade capitalista da terra, representada pela “apropriação privada como condição de alienação posterior no ato de troca”. Ocorre que a razão pela qual a forma jurídica, na conformação do desenvolvimento capitalista dependente brasileiro no século XX, não mediou a interação de vastas parcelas da classe trabalhadora superexplorada com a terra urbana não é prova de deficiência de capitalismo, mas sim “da crueldade e das mazelas vivenciadas por todos que são expropriados da possibilidade de possuir uma representação jurídica do solo urbano” (Silva, 2013, p. 9). Mais uma vez com Virgínia Fontes, é manifestação “das formas históricas da expansão desigual do capitalismo” nos países, que não obstante respondem, todos, a uma mesma totalidade social (Fontes, 2010, p. 64).

Noutro giro, adiciona-se mais um elemento à dificuldade histórica do acesso ao mercado residencial formal. Ao longo do século XX, foi-se complexificando a legislação urbanística, estabelecendo normas rígidas para a construção de edifícios e o uso e ocupação do solo. Além da sua própria pauperização, a classe trabalhadora simplesmente não podia fazer frente às rígidas exigências impostas para construir habitações respeitando as diretrizes legais, fosse pela falta de domínio do aparato técnico-jurídico aplicável, fosse pela falta de documentação da posse da terra (Ferreira, 2005, p. 8).

No meio de tudo isso, as áreas que sobram para a população mais pobre se instalar são justamente aquelas “desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação, e nas áreas públicas” (Maricato, 2003b, p. 79). Processos de autoconstrução asseguraram o acesso precário à moradia, principalmente pela posse, mas também pela propriedade privada. A cidade, portanto, “não é resultado da aplicação inerte do modelo contido na lei”, mas sim “consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade” (Rolnik, 1999, p. 2 *apud* Menezes, 2017, p. 60).

Não se pode dizer que o cenário traçado neste subcapítulo fora, em sua essência, alterado desde então. No entanto, a reconfiguração neoliberal do capitalismo no final do século XX e a intensa penetração do capital financeiro no setor imobiliário implicaram uma significativa complexificação da questão urbana e habitacional, razão pela qual dedica-se dois subcapítulos específicos, e de maior fôlego, para o seu estudo.

### **3.2 A reconfiguração financeirizada do capitalismo e os impactos no setor imobiliário**

Para uma melhor disposição didática, dividir-se-á a presente apresentação da seguinte maneira: primeiramente, procederemos a uma breve descrição do fenômeno da financeirização da economia, suas principais características e precedentes históricos; logo depois, passaremos à exploração da penetração do capital financeiro no setor imobiliário; em seguida, faremos uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento, do Programa Minha Casa Minha Vida e do avanço da financeirização na habitação. Por fim, já no último subitem, trataremos dos movimentos mais recentes do capital imobiliário-financeiro.

O atual regime de acumulação capitalista é marcado pelo domínio do capital financeiro, a partir da primazia da valorização fictícia do capital (Chesnais, 2005 *apud* Rufino, 2017, p. 213). Trata-se de uma nova forma de organização do capital, em que a esfera financeira prevalece sobre a produtiva.

Capital fictício é todo ativo financeiro cujo valor se associa à capitalização no presente de rendas futuras, sem contrapartida necessária no capital industrial real, isto é, sem obrigatoriamente mobilizar o circuito produtivo (Chesnais, 2005 *apud* Rufino, p. 213). Se num primeiro momento o capital portador de juros e suas formas fictícias representam uma possibilidade de obtenção de financiamento para o setor produtivo, ele vai tomando uma autonomia cada vez mais crescente com base em operações especulativas (Ribeiro, 2021, p. 129). Essa autonomia se consolidou no capitalismo mundial no final do século XX. O neoliberalismo é a forma de que se reveste o sistema capitalista para promover a valorização financeirizada do capital sobreacumulado.

Brenner (2003, p. 305 *apud* Rufino, 2017, p. 214) aponta que as raízes históricas por detrás do processo de deslocamento do capital para a esfera financeira reposam sobre a estagnação relativa do setor produtivo, que desestimulava o investimento e não absorvia o capital em excesso (crise de sobreacumulação), levando à procura da valorização de forma financeirizada. Já Kotz (2008, p. 11-13 *apud* Ribeiro, 2021, p. 37) sugere outros fatores: a integração econômica global, a redução da ameaça do socialismo e o longo período decorrido desde a última grande crise.

No Brasil, a dívida pública, substancialmente aumentada pelo endividamento externo das décadas de 1970 e 1980<sup>20</sup>, se firmou como o principal eixo de acumulação rentista e “base da subordinação das finanças públicas às pressões dos mercados financeiros globais”

---

<sup>20</sup> O aumento do endividamento externo teve por fundamento o aporte de capital excedente que chegou no Brasil sob a forma de empréstimos a juros, devido à crise de sobreacumulação nos países centrais (Paulani, 2013, p. 3 *apud* Ribeiro, 2017, p. 75).

(Ribeiro, 2021, p. 88). Ocorre que, “quanto mais o país se enreda em um ciclo vicioso de atração de capital por curto prazo, predominantemente especulativos, menos potencial de captação de investimento direto privado para o setor produtivo detém” (Ribeiro, 2021, p. 82). Além disso, a autonomia da esfera financeira influencia um movimento de retirada de capital da esfera produtiva para a reprodução financeira (Chesnais, 2005 *apud* Guerreiro, p. 9). Há então uma aceleração da desindustrialização nacional com o aumento das transações financeiras, a partir da década de 1980 (Ribeiro, 2021, p. 82). Contudo, percebe-se que o sistema financeiro brasileiro, assim como o havia sido a sua industrialização, se desenvolveu de maneira dependente e funcional à sua inserção no capitalismo mundial, sem deixar margem para pretensões autônomas de emancipação ou desenvolvimento autônomo (Ribeiro, 2021, p. 129).

Para que a dominância das finanças se consolidasse, foi necessária a edificação de um robusto arcabouço regulatório como amparo legal (Milhaupt; Pistor, 2008, p. 7 *apud* Ribeiro, p. 122). Em outras palavras, demandou-se “a estruturação de um sistema regulatório jurídico-administrativo apto a encaminhar as necessidades e objetivos dos agentes ligados ao capitalismo sob dominância financeira” (Paulani, 2012, p. 92 *apud* Ribeiro, p. 129). Ou seja, a forma jurídica, conferindo ideologicamente segurança e legitimidade, sofre mutações e inovações em seu componente regulatório para abarcar conteúdos aptos a se adequarem às necessidades de reprodução do capital.

Ribeiro (2021, p. 131-138) faz um extenso apanhado de legislações sobre o tema, desde a década de 1970 até os anos 2010. Para manter o foco deste subcapítulo, não as mencionaremos individualmente. Não obstante, podemos afirmar que, em síntese de sua pesquisa, Ribeiro constatou que, até os anos 1970, os esforços iniciais para um arcabouço regulatório mínimo visavam ao início das transações financeiras no Brasil, com a criação de órgãos como o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. Essa etapa legislativa inicial buscava possibilitar as transações financeiras elementares, sob a crença de que o estímulo ao setor financeiro impulsionaria o setor produtivo por meio da oferta de crédito (Tavares, 1975, p. 215 *apud* Ribeiro, 2021, p. 132). A partir dos anos 1970 até os anos 1980, o arcabouço normativo para o mercado financeiro foi aperfeiçoado, com foco na proteção de investidores através da tipificação de crimes e correção monetária. A década de 80, a “década perdida”, viu inovações legislativas para blindar o capital de crises econômicas (Ribeiro, 2021, p. 133). Nos anos 90, o Plano Real substituiu a inflação pela taxa de juros como elemento estruturante do mercado financeiro, consolidando o Brasil como plataforma de valorização financeira

global dentro de uma dinâmica de aportes de recursos de curto prazo (Paulani, 2012, p. 98 *apud* Ribeiro, 2021, p. 134), tendência aprofundada no século XXI. Atualmente, a maioria das regulações financeiras é administrativa, dada a velocidade do setor e a necessidade de menor publicidade e maior flexibilidade normativa (Ribeiro, 2021, p. 137).

Não demorou para que a dominância do capital financeiro, e a subordinação do capital produtivo à lógica da valorização fictícia, passassem a imperar no setor imobiliário, submetendo com força renovada o espaço urbano ao capital em seu novo patamar de acumulação (Rufino, 2017, p. 236). O clássico autor dos estudos urbanos Henri Lefebvre (2008, p. 71), em livro originalmente publicado em 1972, sintetizou perfeitamente: “A mobilização das riquezas fundiária e imobiliária deve ser compreendida como uma das grandes extensões do capitalismo financeiro [...]; a entrada da construção no circuito industrial, bancário e financeiro foi um dos objetivos estratégicos” durante os anos 1960 e 1970. Nas próximas linhas, busca-se fazer uma leitura sobre a facilidade e necessidade histórica da penetração das finanças nesse mercado.

Ribeiro (2021), de maneira condensada, argumenta que as cidades adquirem protagonismo no capitalismo financeirizado com a conjugação de três fatores: 1) podem servir como “esponja” espaço-temporal para o capital sobreacumulado, 2) fornecem lastro seguro para títulos de crédito, e 3) conseguem constituir em fronteiras de expansão da acumulação do capital. Expliquemos.

Segundo Harvey (2015 *apud* Ribeiro, 2021, p. 50), os momentos de crise do capitalismo tendem a impulsionar a criação de novas frentes de valorização para evitar a queda tendencial da taxa de lucro. As cidades, nesse contexto, adquirem centralidade por sua capacidade de absorver grandes volumes de capital e força de trabalho, funcionando ao mesmo tempo como solução para a superacumulação e como terreno fértil para a expansão de capital real e fictício (Harvey *apud* Ribeiro, 2021, p. 54-55). Os ajustes espaço-temporais são, assim, o investimento de capital sobreacumulado em capital fixo, especialmente nas cidades (*espaço*), para favorecer a acumulação futura e a abertura de novas frentes de valorização no futuro (*tempo*), gerando ciclos de expansão urbana (Harvey *apud* Ribeiro, 2021, p. 52-53).

No mesmo sentido de Harvey, Brenner (2013, *apud* Rufino, 2017, p. 229) ensina que as metrópoles têm atuado como lócus privilegiado para absorver e valorizar os excedentes do capital financeiro. Lencioni (2011, p. 137 *apud* Rufino, 2017, p. 230) também analisa que as metrópoles viraram *condição* para reprodução do capital, *meio* utilizado para a sua reprodução e *produto* do capital, a partir de estratégias de renovação financeira da acumulação

capitalista. Esse movimento dá “relevo à urbanização como processo autônomo e dominante, não mais relacionado à industrialização” (Rufino, 207, p. 229).

Antes de seguirmos, cumpre dizer que a importância da dimensão normativa do direito também se verifica na disseminação da lógica financeira nas cidades brasileiras (Ribeiro, 2021, p. 142). O uso do espaço urbano como resposta à necessidade de equilíbrio do capital demanda condições institucionais e regulatórias que façam frente ao desenvolvimento da dimensão urbana do capitalismo financeiro. Daí “o papel da regulação legal como mediadora das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano no Brasil”, buscando “tornar o espaço urbano ainda mais funcional para a acumulação capitalista, agora dominada pela lógica financeira” (Ribeiro, 2021, p. 51-52).

Esse movimento de financeirização no bojo do espaço urbano dá a possibilidade de retornos financeiros envolvendo a propriedade urbana. Exige-se, então, a formulação de “um aparato regulatório propício à circulação do capital no ambiente construído urbano e à criação de papéis lastreados por fluxos de rendimento imobiliário<sup>21</sup>” (Sanfelici, 2013, p. 35 *apud* Ribeiro, p. 144).

Semelhantemente, Rufino (2017, p. 218) defende que a penetração do capital financeiro no imobiliário tem como um de seus elementos o aprimoramento dos marcos regulatórios, para securitização<sup>22</sup> e diversificação de títulos imobiliários. A autora traça um panorama da modernização de marcos regulatórios para a penetração financeiro no imobiliário no Brasil da seguinte forma:

O crescente envolvimento do capital financeiro associa-se a também a importantes mudanças no marco regulatório do setor, desenhadas no sentido de redução de riscos financeiros e garantia de segurança jurídica aos negócios. A adequação jurídica do setor aos moldes do investimento foi aprimorada em 2004, com a aprovação da Lei n. 10.931, conhecida como a “Lei do Patrimônio de Afetação”. Essa lei visava suprir lacunas para o pleno funcionamento do SFI [Sistema Financeiro Imobiliário] e diversificar os títulos de crédito disponíveis. Além do instrumento do Patrimônio de Afetação, que acabou por dar o nome a lei, cabe destacar ainda o instituto da Alienação Fiduciária (Rufino, 2017, p. 220).

---

<sup>21</sup> É preciso, ainda, “regular a apropriação [de] bens até então não plenamente inseridos no mercado pela heterogeneidade do seu regime jurídico” (Ribeiro, 2021, p. 127). Retomaremos esse tópico quando, no último subitem, abordarmos a regularização fundiária.

<sup>22</sup> A securitização de ativos, conforme aponta Silva Filho (2014, p. 14 *apud* Ribeiro, 2021, p. 21), é o processo de agrupar diversos ativos (reais ou financeiros), chamados de “ativos-base”, para criar novos títulos que serão negociados nos mercados financeiros. Essencialmente, dívidas ou direitos a fluxos de caixa futuros são convertidos em títulos negociáveis. Esse mecanismo distribui o risco de desvalorização dos ativos individuais e facilita a circulação de capital (Ribeiro, 2021, p. 21).

A Lei nº 10.931/2004, ou Lei do Patrimônio de Afetação (Brasil, 2004), isola cada empreendimento como uma única unidade contábil e unidade autônoma de reprodução do capital durante o ciclo de incorporação.

Por sua vez, a alienação fiduciária, prevista na Lei nº 9.514/1997 (Brasil, 1997, cap. II, art. 22), amplia a liquidez do imóvel, favorecendo a sua retomada pelos financiadores em caso de não liquidação da dívida. É dizer, a propriedade, juridicamente, é do agente financeiro, e não da parte tomadora do empréstimo. No caso de inadimplência, “a propriedade ‘se consolida’ nas mãos do emprestador, que pode retomá-la rapidamente com uma ordem judicial ou até mesmo pela via extrajudicial, junto ao cartório de imóveis” (Menezes, 2017, p. 159). A sua criação advém de uma necessidade de viabilizar o livre trânsito para o capital financeiro, garantindo “a retomada rápida do imóvel pelo agente financeiro, que logo poderá comercializá-lo novamente” (Menezes, 2017, p.162).

Esse mecanismo, utilizado largamente no financiamento imobiliário para aquisição de imóvel, consolida a expansão do empréstimo a juros, porquanto o imóvel é fornecido integralmente como garantia (Rufino, 2017, p. 220-221). Além disso, trata-se de um “elemento fundamental para a ativação da propriedade imobiliária como capital fictício na medida em que a transforma em pura reserva de valor” (Guerreiro, 2019, p. 12). O Programa Minha Casa Minha Vida, que será ainda analisado, foi responsável por propagar significamente o uso do instrumento da alienação fiduciária

Rufino (2017, p. 219-220) faz, ainda, uma breve análise dos principais momentos de imbricamento do capital financeiro ao imobiliário no Brasil:

No início da década de 1990, surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária articulados ao mercado de capitais, representado pelos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII's), criados em 1993, e pelas Carteiras Hipotecárias, criadas em 1994. Em 1997 é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que, atuando de maneira complementar ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), visava consolidar “a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional” (ROYER, 2009, p. 15). Neste novo sistema são previstos um conjunto de novos instrumentos inovadores, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), que possibilitariam viabilizar a produção imobiliária a partir do mecanismo de securitização. A partir de 2005, fortalece-se ainda o movimento de emissão de ações pelas grandes incorporadoras [...].

Além da adequação dos marcos legais, Rufino (2017, p. 218) sustenta que a penetração do capital financeiro no setor imobiliário também teve a ver com a forte mobilização do Estado na organização de financiamentos e subsídios (captura de fundos públicos) e processo de centralização do capital nas grandes incorporadoras. Por sua vez,

Ribeiro (2021, p. 92) expõe outras duas condições que permitiram a disseminação financeira na esfera urbana, quais sejam, a submissão nacional aos ditames do Consenso de Washington e o desenvolvimento de políticas públicas que acionam a lógica financeira, como as Operações Urbanas Consorciadas.

Essa disseminação financeira não se restringe ao setor habitacional. Na realidade, as finanças primeiramente adentraram o setor imobiliário, na década de 1990, com produtos ligados a espaços comerciais, como torres corporativas, *shopping centers* e galpões logísticos (Fix, 2007; Rolnik *et al.*, 2018 *apud* Guerreiro *et al.*, 2022, p. 453), até chegar à habitação, passando, também, pela infraestrutura urbana<sup>23</sup>. Em todo caso, o espaço urbano é mobilizado como uma plataforma de valorização de capitais.

A indústria imobiliária guarda peculiaridades estruturais que a tornam especialmente suscetível à entrada do capital financeiro. Diferentemente de outros ramos industriais, ela agrupa com um peso maior a renda e o capital portador de juros à sua necessidade de lucro. É verdade, como já dito, que, em um primeiro momento, o capital fictício representa uma possibilidade de obtenção de financiamento para todos os setores produtivos. A especificidade da indústria imobiliária reside no longo período de produção, o qual demanda a centralidade de um robusto sistema de financiamento para o avanço do capital no setor, de modo que o acesso ao crédito se impõe aos consumidores e aos produtores. Essa seria a *dimensão econômica* da dinâmica de financeirização do espaço urbano, reforçando a relevância dos juros e a presença do capital financeiro como condição histórica para o avanço do setor (Rufino, 2021, p. 216).

Nesses termos, o imbricamento entre capital financeiro e imobiliário surge com a emergência do capital financeiro como investidor no setor imobiliário: primeiro, o capital financeiro precisava encontrar frentes de investimento; segundo, os empréstimos para atores envolvidos na provisão de habitação envolviam riscos altos. Por isso, a finança assume ela própria os investimentos (Ball, 1988 *apud* Rufino, 2017, p. 218-219). Há, então, o deslocamento do capital financeiro de credor para proprietário à margem da produção (Chesnais, 2005 *apud* Rufino, 2017, p. 219). O capital financeiro não é mais mero credor; subordina o setor produtivo imobiliário. Mas está à margem dele, posto que a instituição central da finança é o mercado secundário de títulos (Rufino, 2017, p. 214).

---

<sup>23</sup> No que se refere à infraestrutura urbana, trata-se de uma forma de intervenção que tem assumido papel cada vez mais relevante no contexto da financeirização dos espaços urbanos, a partir de processos de privatizações, concessões e parcerias público-privadas (Rufino, 2017).

Particularmente, a habitação é estratégica para as finanças por se tratar de uma demanda universal, com potencialidade de alcançar enorme escala, e por ter grande apelo político, razão para o apoio de fundos e intervenções públicas (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 453).

A grande crise financeira de 2008 trouxe impactos significativos para o mercado nacional de habitação. Alguns anos antes, as principais empresas do setor imobiliário haviam aberto o seu capital e projetado vultosos ganhos para os anos subsequentes. Para fazer frente à projeção, muitas empresas formaram grandes bancos de terra. Ocorre que, com o cenário econômico negativo e a retração da disponibilidade de crédito para produção e consumo, o segmento esteve diante de uma perspectiva real de quebra generalizada (Rolnik *et al.*, 2015, p. 130-131).

O governo petista à época possuía uma “orientação neodesenvolvimentista de reformas por meio de um pacto conservador, de concertação neoliberal” (Singer, 2012 *apud* Nakano *et al.*, 2021, p. 101). A criação de um novo segmento de mercado, apoiado na valorização real do salário mínimo e expansão do investimento público, havia ampliado o campo de atuação das construtoras e incorporadoras naquela década (Nakano *et al.*, 2021, p. 102), e foi o que havia motivado a projeção do setor de ganhos futuros. Esse foi o pano de fundo para a adoção de robustas medidas anticíclicas que viriam a seguir.

Merecem nossa atenção dois programas federais pelo seu objetivo conjunto de aquecer a economia através do estímulo ao setor de construção civil e investimentos setoriais em obras de infraestrutura. O primeiro deles foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, na realidade, surgiu em 2007 e conformou uma série de investimentos públicos para a promoção do desenvolvimento econômico. Ele foi dividido em duas fases, de 2007 a 2010 e de 2011 a 2014, e contou com um investimento total na casa das centenas de bilhões de reais. Os investimentos dividiram-se em três eixos, denominados Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social Urbana. Nesse último eixo, foi incluída a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Tal modalidade previa obras de urbanização de favelas, planos de habitação e construção de unidades, requalificação de imóveis, entre outras ações. Ao todo, o investimento contratado para a modalidade foi perto de R\$ 30 bilhões (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 24-25).

Os recursos investidos pelo PAC-UAP compuseram-se tanto de fontes onerosas, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como de fontes não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU)

e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com uma larga predominância daquelas não onerosas (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 11).

Com efeito, pela primeira vez na história o Estado brasileiro empenhou um considerável esforço para urbanizar favelas, áreas marcadas por precariedades de toda ordem – urbanística, fundiária, ambiental, construtiva. No entanto, ainda que a predominância na dinâmica e planejamento dos projetos no âmbito do programa tenha sido do Poder Público, o PAC também abriu “um espaço econômico e político privilegiado para os interesses do setor imobiliário e da construção”, criando grandes frentes de obra e facilitando mecanismos de financeirização do setor (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 12; Pequeno; Carvalho, 2018, p. 219).

Para evidenciar essa constatação, duas dificuldades gerais relacionadas ao programa podem ser destacadas. A primeira delas diz respeito à escolha das áreas que viriam a ser alvo das intervenções, pois não raro a seleção se associava a interesses de expansão do mercado imobiliário, de fortalecimento do setor terciário ou de exploração de um potencial turístico e econômico daquela localidade (Pequeno; Carvalho, 2018). A segunda refere-se a problemas com o andamento das obras, que representaram um grande impasse para o programa. Atrasos e descontinuidades, em parte, podem também ser atribuídos à busca das construtoras de realizarem de imediato as obras que permitem auferir o maior lucro, para então abandonarem obras ou redimensionarem contratos originais (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 34). Tal característica, conforme se verá, é típica da dinâmica de financeirização da economia, que busca o maior retorno lucrativo no menor intervalo de tempo.

Enquanto o PAC estava em andamento, surgiu, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que merece uma atenção ainda maior pelo seu desenho institucional que atribuiu um grande protagonismo à iniciativa privada. Ele configurou uma resposta mais claramente associada à crise financeira de 2008, e por isso mesmo foi formulado com intensa participação dos representantes dessa fração do empresariado nacional, para fomentar as suas atividades e “dar vazão ao capital immobilizado na formação de estoques de terra” (Rolnik *et al.*, 2015, p. 130-131).

O programa teve como principal finalidade anunciada “contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais” (Rolnik *et al.*, 2015, p. 129). Foram três faixas distintas de renda. Na primeira faixa, a demanda era indicada pelo governo local, e a construtora era remunerada pela execução do projeto diretamente pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sem risco, portanto, de inadimplência ou necessidade de comercialização dos imóveis.

Para a primeira faixa de renda, figurava também a modalidade Entidades, em que a construção do empreendimento era contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia, e as entidades se responsabilizavam pela construção do empreendimento e pela indicação dos beneficiários, com o financiamento sendo feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Rolnik *et al.*, 2015, p. 130). As Faixas 2 e 3 integrariam o “mercado popular” e a construtora figuraria como incorporadora da operação, responsável pela comercialização das unidades. Os beneficiários celebram contratos diretamente com a construtora, e o financiamento pela CAIXA com recursos e garantia do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Na Faixa 2, parte da entrada era abatida com subsídio público (Rolnik *et al.*, 2015, p. 130).

Entre 2005 e 2015, a captação de recursos para a habitação via fontes de financiamento tradicionais<sup>24</sup> apresentou resultados astronômicos. A captação via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foi multiplicada em cerca de 37 vezes; no caso do FGTS, aumentou em mais de onze vezes (Rufino, 2017, p. 222). A captação massiva das fontes de financiamento consolidou o imobiliário como uma área crucial do mercado financeiro, o que atraiu grande atenção de investidores estrangeiros. Embora o capital nacional tenha mantido o controle das grandes incorporadoras, “a articulação com o capital financeiro internacional passou a ser determinante” (Fix, 2011 *apud* Rufino, 2017, p. 224). Se no Brasil, até o início do século XXI, o principal movimento de convergência entre capitais financeiro e imobiliário se deu no âmbito do aperfeiçoamento e diversificação de mecanismos de financiamento e securitização da produção imobiliária, a partir de 2005, fortalece-se o movimento de emissão de ações pelas grandes incorporadoras e a articulação com as finanças globais por meio de títulos financeiros (Rufino, 2017, p. 219-220), momento que coincide com o já descrito deslocamento do capital financeiro de credor para proprietário à margem da produção.

Todo esse movimento ocasionou a submissão da produção habitacional à lógica da valorização acionária, a qual obriga a busca por maior e mais rápida lucratividade, além de destinar uma parte importante do capital acionário à especulação (Sanfelici, 2013, p. 36 *apud* Ribeiro, 2021, p. 96). Não por outro motivo, as habitações de interesse social e de mercado

---

<sup>24</sup> O SBPE e o FGTS, baseados nas poupanças voluntárias e involuntárias dos trabalhadores, compõem o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). São fundos públicos ou semi-públicos (Royer, 2009), altamente subsidiados pelo Estado, que os organiza e regula. Além disso, representam uma verdadeira expropriação sobre os assalariados, proprietários nominais do fundos, na medida em que oferecem capital desvalorizado como financiamento e asseguram “condições privilegiadas para valorização do capital investido na produção imobiliária” (Oliveira, 1998 *apud* Rufino, 2017, p. 222).

popular produzidas no período no âmbito dos dois programas estudados exercearam um papel ativo no fortalecimento da segregação socioespacial.

No caso do PAC, embora o Poder Público tivesse um papel mais relevante, as obras de reassentamento de famílias que precisaram ser removidas, pelo menos no município de Fortaleza, tenderam a afastar comunidades para as franjas periféricas (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 230-231), o que evidencia a força política do capital imobiliário que, além de orientar a escolha de áreas que sofreram intervenções, preveniu que o Poder Público atuasse no sentido de priorizar vazios urbanos bem inseridos (lugares em que impera a retenção especulativa) para o reassentamento.

Já no caso do PMCMV<sup>25</sup>, esse padrão foi ainda mais forte, visto que o programa foi operacionalizado pelo setor privado. Nesse diapasão, a escolha de lugares onde o custo da terra fosse o mais barato possível, visando à maximização dos lucros capitalistas, reafirmou o lugar da periferia como lugar da população pobre nas cidades brasileiras (Rolnik *et al.*, 2015, p. 128). Retomar-se-á esse assunto no próximo capítulo, em que se discutirá a política habitacional no município de Fortaleza.

Uma outra importante repercussão do PMCMV diz respeito à acelerada elevação dos preços médios de imóveis, que ultrapassou o ritmo de aumento dos custos na construção (Rufino, 2017, p. 226). O exame correto dessa dinâmica impõe, antes de tudo, a compreensão da *dimensão espacial*, nos termos de Rufino (2017), da financeirização no espaço urbano.

A já mencionada dependência estrutural dos financiamentos é o que Rufino classifica como *dimensão econômica* da força das finanças no setor imobiliário. Haveria ainda uma *dimensão espacial*, demonstrada pela relevância da renda imobiliária (Rufino, 2017, p. 216).

A princípio, esclareça-se que o imóvel possui uma tendência intrínseca de assumir o papel de se portar como capital fictício, porque “seu preço relaciona-se muitas vezes com aspectos externos à atividade da construção em si, podendo ser influenciado pela disponibilidade e custo do crédito, pela definição de políticas públicas e pela própria transformação da cidade” (Rufino, 2017, p. 215). Já no caso da terra, trata-se de uma mercadoria “fictícia”, pois não possui valor (no sentido de que não é produto de trabalho humano abstrato), mas que adquire preço e circula como mercadoria (Ribeiro, 2021, p. 59).

---

<sup>25</sup> Na segunda fase do PAC (2011-2014), o componente de produção habitacional passou a fazer parte do PMCMV. Até então, “a produção habitacional para atender à população de favela era um componente do PAC 1 e, embora com recursos limitados (muitas vezes insuficientes), a produção era viabilizada no âmbito da mesma contratação e a gestão ficava a cargo do município” (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 40-41).

No entanto, diferentemente do caráter abstrato do capital fictício, terra e imóvel são concretos, o que os permite funcionar como lastro ou garantia de produtos financeiros com potencial de gerar rendimentos futuros. Daí a centralidade do espaço urbano no capitalismo financeirizado, consoante aduzido anteriormente.

A localização é o que especifica o solo urbano, a partir de três vetores. Primeiro, a infraestrutura urbana, erguida pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável. Segundo, a acessibilidade, isto é, a facilidade de acessá-lo. Por fim, a demanda para tê-lo. Esse conjunto de fatores distinguem qualitativamente uma parcela do solo urbano de outra (Ferreira, 2005, p. 5-6).

Com o PMCMV, a disputa pela propriedade das terras e grande disponibilidade de capital para as empresas levaram a um aumento do componente da demanda, ocasionando uma alta dos preços da terra. Aliado a isso, o forte movimento de capitalização financeira no imobiliário potencializou a terra como capital fictício (Rufino, 2017, p. 225), e vinculou o seu preço às projeções de resultados futuros asseguradas aos acionistas.

Isso fez com que a terra urbana em si, a despeito da atividade de construção, se tornasse fonte essencial de ganhos no setor, através da renda da terra. O ganho proveniente dessa renda, conforme registrado no item 2.3 do nosso trabalho, baseia-se na apropriação da diferença entre o preço da terra no momento da aquisição e o preço incrementado pela variação de qualquer dos fatores de precificação do terreno (infraestrutura, acessibilidade, demanda). Daí decorre, também, a dinâmica de retenção especulativa, sempre à espera de mais valorização.

Ocorre que os preços da terra são um componente importante dos preços dos empreendimentos. Por isso, houve, neste movimento especulativo, uma elevação natural também dos preços dos imóveis.

Há, ainda, um outro fator determinante para o incremento dos preços dos imóveis, relacionado à interlocução entre a renda de ativos financeiros e a renda imobiliária. Explica-se.

No predomínio das finanças, há a imposição de uma lógica própria voltada para o maior e mais rápido retorno possível para investidores e acionistas (Ribeiro, 2021, p. 38). A financeirização de indústrias afetou rentabilidade, organização interna e perspectivas de investimentos (Chesnais, 2006; Lapavitzas, 2013 *apud* Rufino, 2017, p. 214). O setor imobiliário, a partir da abertura de capitais, passou a destinar uma parte do seu capital societário à especulação.

As incorporadoras, agora financeirizadas, passam a responder a outro tipo de valorização acionária, decorrente da expectativa e comprometimento com rendimentos futuros, assegurados pelo financiamento público e pelo seu banco de terra (Guerreiro, 2019, p. 12). Nessa toada, opera-se um engenhoso imbricamento da renda imobiliária (renda proveniente da propriedade do imóvel) com a renda financeira (renda proveniente de títulos financeiros), através dos mecanismos a seguir descritos.

A renda imobiliária é, como vimos, um ganho especulativo. A projeção de ganhos futuros do capital financeiro (renda de ativos financeiros) dá à renda imobiliária uma relevância ainda maior no setor (Rufino, 2017, p. 216). Além disso, a elevação dos preços dos imóveis “torna-se um indicador essencial do sucesso do mercado, sendo determinante na maior atração de capital financeiro” (Rufino, 2017, p. 225). Em suma, esse complexo movimento funciona como um ciclo: a expectativa de lucro com os preços dos imóveis em alta atrai mais capital financeiro. Este, uma vez penetrado no mercado imobiliário, pressiona por ganhos maiores e mais rápidos, vinculados à especulação, elevando a importância da renda imobiliária. Esta, por sua vez, quanto maior, mais aumenta os preços dos imóveis. “Reinicia-se”, então, o ciclo, que se retroalimenta e acaba tornando a terra urbana, os imóveis e as cidades cada vez mais caros.

A partir deste subcapítulo, espera-se ter sido possível a apreensão de processos estruturantes que incidem sobre a questão habitacional e a produção do espaço urbano a partir da inflexão neoliberal do capitalismo. Algumas conclusões podem ser aqui traçadas, para fins de sintetização dos principais pontos para facilitar as abordagens que virão a seguir. As conclusões são as seguintes: 1) a acumulação capitalista em seu estágio financeiro se firmou, no Brasil, com adequações legais e substantiva dependência da apropriação de fundos públicos, o que também se verificará no âmbito do imobiliário; 2) as metrópoles atraem os excedentes do capital financeiro, por meio de ajustes espaço-temporais que abrem novas frentes de valorização, e pelo fato de o espaço físico servir como mercadoria fictícia e lastro seguro para o capital especulativo; 3) o mercado imobiliário (e, por conseguinte, a produção habitacional) sofre uma integração facilitada e necessária ao capital portador de juros, devido a condições próprias do setor, relacionadas à dependência massiva de financiamentos (*dimensão econômica*); 4) a habitação, particularmente, é estratégica para as finanças por se tratar de uma demanda universal; 5) a centralidade da renda para o capital imobiliário-financeiro (*dimensão espacial*) teve relação causal direta com o espraiamento da especulação imobiliária e com o encarecimento dos imóveis e da terra urbana; 6) o PMCMV

viabilizou e intensificou os processos acima descritos, além de fortalecer a segregação socioespacial; 7) por sua vez, o PAC-UAP também ativou a lógica financeira na produção do espaço urbano, ao associar obras aos interesses de expansão do capital imobiliário ou à sua busca por rápida lucratividade.

A partir da década de 2010, tem se verificado um destaque acentuado para o papel do aluguel para o mercado habitacional, devido à já elaborada potencialização da renda para os circuitos do capital imobiliário-financeiro. Essa relevância torna-se ainda maior à medida que o financiamento público para o setor diminui. Paralelamente, há um processo de intensa precarização da força do trabalho com uma ofensiva neoliberal, que ganhou vulto principalmente a partir de 2015. No próximo item, dar-se-á atenção a essa nova conjuntura.

### **3.3 A nova ofensiva neoliberal: da atualidade das categorias de superexploração e forma jurídica dependente às transformações no espaço urbano**

Desde meados da década de 2010, verificou-se uma mudança substancial no mundo do trabalho e nas estratégias de acumulação do capital imobiliário-financeiro, com profundo impacto nas dinâmicas de moradia.

As reformas neoliberais no Brasil iniciaram-se principalmente a partir de 1995, inspiradas pelo Consenso de Washington. Os governos Lula e Dilma, até 2015, deram continuidade a acordos internacionais, mas arrefeceram privatizações, focando em concessões públicas e parcerias público-privadas, além de um certo neodesenvolvimentismo e políticas sociais (Justen; Gurgel, 2021, p. 6-7).

Já para Ribeiro (2021, p. 86-87), durante os governos petistas, “houve uma ambiguidade quanto ao nível de comprometimento com a pauta neoliberal e financeirizada [...]. Ao mesmo tempo em que o governo mantinha a abertura e os lucros financeiros, promovia uma espécie de momento neodesenvolvimentista e de avanços sociais”. No entanto, “mesmo estas políticas sociais atendiam a interesses de frações capitalistas, na medida em que elevavam o consumo e promoviam a inclusão de parcela expressiva da população nos circuitos bancário-financeiros” (Ribeiro, 2021, p. 86-87). Após esse período, os governos que se seguiram passaram a privilegiar abertamente os interesses das frações capitalistas financeiras em detrimento de políticas sociais, instituindo um regime de austeridade mais severo e inviabilizando a continuidade de políticas sociais (Ribeiro, 2021, p. 87). As razões para isso surgiram de dificuldades materiais no processo de acumulação capitalista.

A partir de 2010 até 2015, a taxa de lucro experimentou uma importante queda (Justen *et al.*, 2023, p. 411). Fatores como o aumento do salário médio real (o qual não foi acompanhado no mesmo ritmo pelo aumento da produtividade), problemas com o câmbio e a balança comercial, entre outros, foram fatores que concorreram para essa diminuição. Nessa toada, a reação da grande burguesia nacional provou a atualidade das teses de Marini (Justen *et al.*, 2023, p. 411), conforme se buscará analisar.

Como já apresentado anteriormente, a burguesia de países dependentes participa da competição no comércio internacional em condições adversas. Nesse processo, o exportador interno é expropriado de parte do valor produzido. A solução de compensação que ele privilegia para a perda proveniente dessas relações desiguais é a extração da mais-valia absoluta, através da superexploração da força de trabalho. Marini expõe três mecanismos de superexploração: a intensificação do trabalho, o prolongamento da jornada de trabalho e a remuneração do trabalhador em níveis salariais abaixo do necessário para a sua reprodução (Marini, 2011 *apud* Justen *et al.*, 2023, p. 408).

Diante da queda da taxa de lucro, a estratégia ofensiva da classe dos capitalistas no Brasil foi radicalizar o neoliberalismo, com foco na desregulamentação do trabalho para aumentar a exploração da força de trabalho, na tentativa de contrariar a tendência de queda da taxa de lucro. Dessa forma, “um conjunto de medidas legais e de procedimentos paralegais foi adotado a partir de novembro de 2015, criando o ambiente para a ‘remuneração da força de trabalho abaixo do seu valor’” (Justen *et al.*, 2023, p. 411).

Particularmente, a Lei nº 13.467/2017 (Brasil, 2017a), apelidada de contrarreforma trabalhista, materializou essa política em três frentes: mudanças nas condições de trabalho por meio de contratações atípicas e precárias; fragilização sindical pela prevalência do acordado sobre o legislado; e o desmonte da Justiça do Trabalho através da quebra da gratuidade e do estímulo à negociação privada (Justen; Gurgel, 2021, p. 13). Dessa forma, “as marcas comuns dos contratos advindos da contrarreforma [trabalhista] e dos seus desdobramentos foram o prolongamento da jornada e a intensidade do trabalho” (Justen *et al.*, 2023, p. 411).

Deve-se considerar, ainda, os impactos trazidos por um conjunto de outras medidas, para além da seara trabalhista (direitos sociais privados), na remuneração indireta da classe trabalhadora (direitos sociais públicos), porquanto os gastos sociais empreendidos pelo Estado socializam o custo de reprodução da força de trabalho. A forte contenção de gastos operada pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), conhecida como Teto de

Gastos, assim como medidas de privatização direta, reduziram a oferta de serviços públicos, levando a que o salário indireto fosse significativamente impactado.

A radicalização neoliberal e as contrarreformas implementadas a partir de 2015, com o objetivo de aumentar a extração de mais-valia absoluta via superexploração da força de trabalho, se materializam no terreno da forma jurídica. A reconfiguração das condições de trabalho, com contratações atípicas e precárias, e a fragilização sindical, que deu prevalência ao acordado sobre o legislado, são exemplos claros de como a “liberdade de disposição de si mesmo como mercadoria” foi potencializada. Houve uma intensificação da figura do sujeito de direito como proprietário isolado com autonomia para dispor de sua força de trabalho. Essa liberdade, pilar da forma jurídica que permite o intercâmbio generalizado de mercadorias no capitalismo, se sobrepõe ao pilar da igualdade para justificar a exploração intensificada, criando um ambiente legal para remunerar a força de trabalho ainda mais abaixo do seu valor.

Nesse contexto, a forma jurídica dependente se revela em sua plenitude, evidenciando como a igualdade entre os possuidores de mercadorias é uma ficção ideológica necessária para o capital, mas que, na periferia, oculta uma falsa equivalência agudizada. Os direitos sociais públicos são drasticamente contidos pela Emenda Constitucional nº 95. Assim, nas palavras de Orione e Batista (2021), o direito social, que deveria compensar a desigualdade fático-econômica, vira uma “promessa vazia”, transformando o trabalhador em um “Crusoé em suas ilhas, abandonado à própria sorte”.

Durante a pandemia do coronavírus, essa intensificação da figura do sujeito de direito como proprietário isolado com plena autonomia de vontade para dispor de sua força de trabalho tornou-se ainda mais evidente. As Medidas Provisórias 927 e 936, de 2020, intensificaram a atomização do sujeito de direito, buscando a retomada incondicional da compra e venda da força de trabalho (Orione, 2020). Esse movimento demonstrou, mais uma vez, a aposta do capitalismo periférico brasileiro na intensificação da individualização para manter a reprodução do sistema.

Fica patente, portanto, a atualidade do pensamento da teoria marxista da dependência, assim como dos predicados da forma jurídica, para o exame do momento histórico brasileiro que se inaugurou em meados da década de 2010. Resta saber como a transformação do mundo do trabalho e dos direitos sociais guarda relação com o mercado imobiliário e a questão habitacional.

O período pós-2015 foi marcado por uma significativa retração e acomodação do setor imobiliário, influenciada pela política macroeconômica de austeridade. Houve uma

expressiva redução dos subsídios do Orçamento Geral da União (OGU) para o Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2015, com valores praticamente inexpressivos desde 2019. Embora o FGTS tenha mantido sua participação estável como fonte de recursos, amenizando as restrições de outras fontes, o volume de unidades contratadas pelo PMCMV atingiu seu menor valor em 2020 desde sua criação em 2009, e os valores contratados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) caíram drasticamente entre 2015 e 2018 (Faustino; Royer, 2021).

Essa conjuntura, aliada à política monetária contracionista e à queda da atividade econômica, gerou pressão do setor imobiliário por alterações na legislação, como a Lei nº 13.786/2018 (Brasil, 2018a), e a Resolução nº 4.676/2018 do Banco Central do Brasil (Brasil, 2018b), que flexibilizaram as regras<sup>26</sup> para o mercado com a justificativa de facilitar a retomada do setor (Faustino; Royer, 2021). Ou seja, o componente normativo estatal da forma jurídica é acionado para se adequar e abarcar a conteúdos que servem às necessidades de reprodução do capital.

A pandemia do coronavírus, a partir de 2020, veio para agir como um verdadeiro catalisador para uma nova dinâmica no setor imobiliário. Ela agravou a crise do capitalismo, o que ocasionou um afluxo de investimentos especulativos no setor imobiliário residencial – evidenciando, mais uma vez, o papel que o espaço urbano cumpre na absorção de excedentes financeiros através de ajustes espaço-temporais, que oferecem novas frentes de valorização em momentos de crise. A queda global da taxa de juros, incluindo a Selic no Brasil, que atingiu mínimos históricos em 2020, injetou liquidez sem precedentes nos mercados e barateou o crédito imobiliário. Esse movimento, somado à busca de investidores por ativos mais seguros (e mais vantajosos do que a renda fixa) em um cenário de pânico econômico, como os imóveis, resultou em um “boom imobiliário”. A construção civil foi classificada como atividade essencial, permitindo que 88% dos canteiros de obras operassem em todo o país, apesar dos riscos sanitários. Com isso, observou-se uma superprodução do espaço residencial, registrando-se volumes recordes de financiamento imobiliário<sup>27</sup>. A

<sup>26</sup> A Lei nº 13.786/2018, conhecida como Lei de Distratos, alterou os valores de taxas pagas pelo comprador em caso de desistência (variando entre 25% e 50% do total já desembolsado) e prazos de devolução, favorecendo as empresas. A Resolução nº 4.676/2018 do Banco Central alterou o direcionamento dos recursos da poupança para o mercado habitacional, restringindo as regras de exigibilidade, permitindo atualização por índices de preço e terminando a destinação obrigatória de 80% dos recursos ao SFH (Faustino; Royer, 2021).

<sup>27</sup> Em 2021, “[o]s financiamentos imobiliários somaram R\$ 205,4 bilhões, avanço de 65,7% em relação a 2020, atingindo novo recorde histórico [ou seja, o ano de 2020 já havia estabelecido um recorde, que foi superado em 2021]. Do total, foram desembolsados R\$ 186,6 bilhões em crédito para aquisição de imóveis residenciais; segundo a Abecip, trata-se de mais uma cifra recorde. Dos recursos de 2021, R\$ 164,8 bilhões foram direcionados ao crédito imobiliário para o consumidor, alta de 75% em relação a 2020. Os outros R\$ 40,6 bilhões

“superprodução do espaço” levou à redução do estoque de terrenos, impulsionando a “briga de foice” entre incorporadoras e elevando os preços dos terrenos pelo fator da demanda (Boligian Neto, 2022).

Nesse mesmo período, pudemos observar o que alguns consideraram uma crise de despejos, uma das mais graves violações do conteúdo normativo relativo ao direito à moradia. Um relatório elaborado pela Campanha Despejo Zero (2022) mostra que, de março de 2020 a setembro de 2022, o número de despejos cresceu cerca de 901%, resultando em mais de 32.285 remoções realizadas, assim como, até aquela data, 188.621 famílias ameaçadas de remoção. Podem ser apontados como fatores para esses números o crescente ônus excessivo com aluguel urbano, advindo da intensificação da remuneração da classe trabalhadora abaixo de seu valor, e o próprio movimento de “superprodução do espaço” e valorização do capital imobiliária, abrindo frentes de expansão que são viabilizados, em parte, por expropriações em massa de terrenos irregulares. Essa crise de despejos poderia ter sido ainda pior, não tivesse sido mitigada pela luta dos movimentos sociais, que conquistaram marcos legais importantes. Entre eles, destaca-se a Lei nº 14.216/2021 (Brasil, 2021a), que suspendeu despejos e remoções forçadas coletivas em imóveis urbanos até 31 de dezembro de 2021, e o deferimento parcial de medidas cautelares no bojo da ADPF 828/2021, que prorrogou a suspensão dessas ações para populações vulneráveis até 31 de outubro de 2022, em ocupações anteriores à pandemia.

Os momentos finais da crise do coronavírus foram marcados pelo aumento global da taxa de juros (persistente desde então) para conter a inflação. Tal cenário, aliado ao aumento de custos para a construção civil a partir da alta nos insumos como aço e cimento, passou a representar desafios para o setor, que vinha de uma expansão impulsionada pelo capital fictício (Boligian Neto, 2022).

### ***3.3.1 Notas sobre a centralidade da moradia de aluguel como frente emergente de expansão do capital imobiliário-financeiro e a questão da regularização fundiária***

Desde as metamorfoses até aqui aludidas no âmbito do setor imobiliário, a moradia de aluguel experimentou um crescimento expressivo em todas as faixas de renda,

---

foram destinados ao financiamento da construção civil, uma elevação de 35% no mesmo período. Neste ano foram financiados com recursos da poupança do SBPE, 866,33 mil imóveis, resultado 103% superior ao ano de 2020, configurando a maior taxa de financiamento desta linha de crédito da história brasileira” (Boligian Neto, 2022, p. 67).

após um quadro relativamente estável de acesso à moradia pela posse ou propriedade privada e autoconstrução (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 455). Avalia-se que essa dinâmica tem a ver com diversos fatores, interligados entre si.

As alterações profundas ocorridas no mundo do trabalho diminuíram o poder de consumo da classe trabalhadora. A centralidade da renda para o mercado imobiliário, o aumento da demanda por terreno e a consequente valorização imobiliária em diversos pedaços da cidade aumentaram os preços da terra urbana e dos imóveis, tornando a aquisição da mercadoria casa ainda mais inacessível. Paralelamente, os cortes massivos, a partir de 2014, nos subsídios do maior programa habitacional do país, o PMCMV, sobretudo na Faixa 1 (Faustino; Royer, 2021, p. 153), mantidos e radicalizados pelo Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/2021), diminuíram a oferta de moradias populares e a capacidade de financiamento para as famílias mais pobres, redirecionando, em boa parte, a demanda para o mercado de aluguel e outras formas de acesso informal à moradia.

Tudo isso concorreu para o amadurecimento de negócios relacionados ao aluguel como nova fronteira de expansão do setor imobiliário (Rufino; Batista, 2020). O recente boom imobiliário no período da pandemia também intensificou a produção de microapartamentos voltados para a capitalização através de aluguéis. Conforme já visto, esse fenômeno se relaciona à *desabsolutização* da propriedade e à forma-condomínio, onde a propriedade é fragmentada para maximizar a capitalização, com construtoras atuando também como gestoras de locação (Bolígan Neto, 2022).

Com efeito, a moradia de aluguel possui características específicas que ajudam a colocá-la como uma frente privilegiada de valorização do capital. Passar-se-á a analisar detidamente essas características, principalmente a partir dos aportes teóricos de Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022).

Como já analisamos anteriormente, o espaço construído, e a própria terra urbana, se tornaram elementos centrais na valorização de circuitos financeiros. A conexão entre moradia e as finanças abarcou diferentes aspectos, mas esses processos operaram sempre “no interior do marco da propriedade individual” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 453, 468).

Após a crise hipotecária de 2008, ganhou destaque mundial<sup>28</sup> a mobilização do mecanismo de aluguel como forma de extração de renda imobiliária, “conformando grandes carteiras globais de ativos de proprietários corporativos ligados ao mercado financeiro”

---

<sup>28</sup> Tal processo foi verificado ainda mais fortemente no Norte Global, em que a propriedade da moradia deixou de ser sinônimo de segurança habitacional após 2008, e barreiras ao crédito e salários menos estáveis deram impulso à moradia de aluguel (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 457).

(Guerreiro *et al.*, 2022, p. 454). A moradia em serviço faz com que a rentabilidade extraída da gestão habitacional ganhe mais relevância do que aquela relacionada efetivamente à sua produção e comercialização (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 459). A atratividade do aluguel, principalmente quando adotado o modelo de propriedade única em prédios multifamiliares (forma-condomínio), jaz no fato de que a propriedade, nesse caso, torna-se um ativo anticíclico, respondendo melhor em tempos de crise, além de atuar como “um refúgio contra a inflação, devido ao fato de os preços do aluguel aumentarem em proporção superior à inflação, juntamente com os próprios ganhos de capital que o ativo proporciona ao investidor” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 457).

Na América Latina, o aluguel sob a lógica da financeirização é uma modalidade ainda recente, mas que, não obstante, apresenta um impulso notável para se inserir na região e aqui se estabelecer, inclusive no âmbito das políticas públicas<sup>29</sup>. Com efeito, o Brasil é um dos países na América Latina que mais atraem fluxos financeiros internacionais para a propriedade imobiliária, porque os seus governos têm implementado um conjunto de mecanismos e instrumentos que facilitam a circulação do capital no ambiente construído (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 458).

Nos mercados formais, a tendência é a concentração de ativos em carteiras de senhorios corporativos, como fundos de investimento, companhias de seguro, gestores imobiliários, inclusive transnacionais<sup>30</sup>, que controlam um grande volume de unidades habitacionais para locação em várias cidades, muitas vezes articulando capitais financeiros a plataformas digitais ou ao autoempresariamento (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 456). Ganha destaque também o novo modelo de produção imobiliária chamada *build-to-rent*, em que se constrói unidades destinadas ao aluguel (Marín-Toro; Rolnik, 2020).

No entanto, a autopromoção precária como modelo predominante sempre representou um limite para a expansão da financeirização sobre o ambiente construído, devido à insegurança jurídica que acompanha a informalidade. Nesse diapasão, a tese que Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) desenvolvem é a de que a forma flexível do aluguel, que

<sup>29</sup> A política habitacional na América Latina tem migrado de modelos de produção em massa e regularização fundiária para uma centralidade crescente na locação, adotando parcerias público-privadas (PPPs) e *vouchers*. No caso das PPPs, mobiliza-se o fundo público para ativar rendas imobiliárias com a captura privada de terras públicas ou com a segurança aos negócios privados por meio de fundos que garantem o fluxo de remuneração ao longo do tempo (Rolnik *et al.*, 2018 *apud* Guerreiro *et al.*, 2022, p. 454). Já no caso dos *vouchers*, trata-se de auxílios mensais que terceirizam a responsabilidade da moradia de aluguel ao beneficiário. Essa política dá seus primeiros passos de vinculação mais clara às finanças ao instituir *vouchers* diretamente a “gestores de carteira de locação destinados a populações removidas” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 460).

<sup>30</sup> Nos países centrais, os bancos adquiriram grandes carteiras de casas, tornando-se proprietários corporativos. Sua influência saiu de suas fronteiras e atingiu o mercado global (Marín-Toro; Rolnik, 2020).

transforma a habitação em serviço, “pode ser a nova fronteira de conexão entre as finanças e o setor imobiliário, com capacidade de alcançar o mundo popular, através de nova forma de gestão dos ilegalismos” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 452).

Como se sabe, a moradia tem sido produzida historicamente “nas dobras do legal e do ilegal, do formal e do informal” (Telles, 2007 *apud* Guerreiro *et al.*, 2022, p. 452). Ocorre que a informalidade nos territórios populares, se a princípio revela-se como um obstáculo para a expansão financeira nesses espaços, tem sido aproveitada para alavancar esse processo (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 454). A flexibilidade da locação residencial é elemento chave:

A locação residencial permite a formalização de contratos que geram fluxo contínuo de renda e dão acesso à moradia em imóveis sem propriedade formal registrada ou cuja legalidade urbana não é completa. Isso porque o aluguel opera numa relação contratual privada específica: tais contratos não exigem obrigatoriamente comprovação de propriedade ou de regularidade [...]. Trata-se de um mercado diverso daquele de compra e venda de imóveis, pois a falta de formalização completa da propriedade não impede contratos legais de locação ou, ainda, contratos “de gaveta”, mediados por forças de gestão local. Assim, configura-se um grande mercado de extração de rendas, ao mesmo tempo que a demanda por locações mais baratas ganha ainda mais centralidade (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 459-460).

Destaca-se, nessa toada, o papel crescente da ideologia neoliberal nesse processo. Com efeito, o neoliberalismo conforma uma nova racionalidade subjetiva que se generaliza para todos pela ideologia do empreendedorismo (Dardot; Laval, 2016 *apud* Guerreiro *et al.*, 2022, p. 462), ativando uma tecnologia de autoempresarialidade das massas (Gago, 2015 *apud* Guerreiro *et al.*, 2022, p. 462). A busca do sustento do cotidiano – inclusive diante das alterações estruturais já mencionadas com a precarização do mundo do trabalho – dá vazão à mercantilização da autoconstrução por meio do aluguel, adquirindo relevância na escala e na forma de sua produção, “na medida em que ele é empreendido, como negócio, desde a ocupação ou compra do lote ou imóvel, em processos que emulam a incorporação imobiliária formal” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 459). Outro fator de relevo é o adensamento dos assentamentos precários já consolidados, ao permitir certa centralização de capitais e gestão territorial privada, através, por exemplo, de empresas fornecedoras de serviços e plataformas de aluguel social “que atuam numa zona nebulosa entre a formalidade contratual e a informalidade urbana e edilícia” (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 461).

Nesses territórios populares, grupos locais, muitas vezes ligados a mercados ilegais, passam a gerir carteiras de aluguel (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 464), e surge uma nova tipologia associada ao desenvolvimento de habitações multifamiliares do tipo cortiço em áreas

de favela, e à expansão vertical de construções para criar novos espaços de aluguel. Agentes informais passam a adotar estratégias de incorporação imobiliária semelhantes às do setor regulamentado (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 461).

Diante desse amplo cenário, permite-se a extração de renda imobiliária inclusive dos mais pobres entre os pobres, superando uma dificuldade histórica de avanço das finanças nas cidades. A capacidade desta administração ganhar escala por meio de ferramentas digitais, centralizando receitas antes pulverizadas, dá origem a um elo inusitado entre a informalidade e as finanças (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 469). Portanto, aproveitando a conceituação de Gago (2015) sobre um neoliberalismo “*desde abajo*”, Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022, p. 461-462) arrematam:

Os circuitos financeiros de acumulação globais não podem ser compreendidos apenas por sua esfera de circulação “pelo alto” – no interior das bolsas de valores e corporações, através dos fundos de investimento financeiro inseridos na produção imobiliária. Também “desde abaixo”, tais circuitos são, antes de tudo, extratores centralizados de valor de muitas propriedades difusas e “autogeridas”, mediadas e construídas por práticas populares de reprodução da vida e de subsistência.

Em um esforço de síntese, pode-se dizer que o incremento da moradia de aluguel, seja nos mercados formais, seja nos territórios populares, tem raízes na conjuntura econômica pós-crise de 2008 e nas necessidades históricas de adaptação e expansão do capital imobiliário-financeiro. Alguns fatores podem ser apontados: a centralidade da renda imobiliária, elevando os preços dos imóveis e tornando a aquisição definitiva da moradia ainda mais difícil; a diminuição da oferta de crédito imobiliário subsidiado; as profundas transformações no mundo do trabalho e a redução do poder de consumo da classe trabalhadora. No entanto, as especificidades do aluguel, para além desses fatores, ajudam a situá-lo como uma plataforma privilegiada de valorização do capital.

Esse fenômeno pode ser verificado também pela alteração no perfil do déficit habitacional quantitativo na primeira metade da década de 2010. Nesse período, houve um crescimento exponencial na participação do indicador de ônus excessivo de aluguel, que passou a ocupar a dianteira nas regiões metropolitanas como causa do déficit, este composto, ainda, por habitações precárias e coabitação<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> O déficit habitacional, de acordo com a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, é dividido em duas dimensões: quantitativa e qualitativa. O déficit quantitativo refere-se à necessidade imediata de novas moradias. Este é composto por três elementos principais: a) habitações precárias, que englobam moradias sem condições de habitabilidade devido à fragilidade da construção ou ao desgaste estrutural; b) coabitação, que se manifesta quando há núcleos familiares secundários que desejam constituir um domicílio próprio, mas são impedidos por falta de acesso à moradia; e c) ônus excessivo com aluguel urbano, que ocorre quando famílias de baixa renda em áreas urbanas comprometem mais de 30% de seu orçamento com o valor do aluguel, dificultando a satisfação de outras necessidades básicas e gerando instabilidade habitacional. Por outro lado, o déficit qualitativo, ou inadequação de domicílios, aborda as características das moradias que comprometem a qualidade

Em 2010, a participação do ônus excessivo representava 30,6% do déficit habitacional no Brasil, sendo 35,8% nas regiões metropolitanas e 39,4% na região metropolitana de Fortaleza. Em 2015, essas proporções subiram, respectivamente, para 50%, 56,9% e 57,6%. Em 2022, último ano de que se tem dados, os valores passaram para 52,2%, 62,2% e 72,7% (Fundação João Pinheiro, 2023a; 2023b; 2018; 2013).

Ainda com relação ao déficit, chama atenção, no seu aspecto qualitativo, o crescimento também exponencial da variante de inadequação fundiária. Esta descreve as situações em que pelo menos um morador do domicílio é dono da construção (casa ou apartamento), mas não possui a propriedade total ou parcial do terreno ou da fração ideal onde ela está localizada. O aumento verificado foi de 67,93% no Brasil e de quase 100% nas regiões metropolitanas, entre 2011 e 2019, com uma tendência ininterrupta de crescimento desde 2014 (Fundação João Pinheiro, 2023b, p. 92). O interessante é que a inadequação fundiária é o componente do déficit qualitativo (os outros são inadequação de infraestrutura pública e inadequação edilícia) que proporcionalmente menos afeta as famílias de baixa renda. Especificamente, 45% dos casos de inadequação fundiária ocorrem em domicílios com renda mensal de até 3 salários-mínimos, enquanto 30% desse problema se manifestam em famílias com rendimento de até R\$ 2.000,00 ao mês (Ipea, 2022, p. 42).

Muito embora a regularização fundiária tenha sido profundamente incentivada pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017b), do governo Temer, ainda assim o que se verificou nesse período de ofensiva neoliberal, até 2022, foi o crescimento da inadequação fundiária dos imóveis. Algumas hipóteses podem ser levantadas para isso.

Primeiro, a financeirização do aluguel nos territórios populares tem o condão de vir desacoplada da titularidade plena do solo. Conforme exposto, a financeirização encontra no aluguel uma nova fronteira, inclusive em territórios populares. A “habitação como serviço” permite a extração de renda via contratos de locação (mesmo “de gaveta”) que não exigem a propriedade formal do terreno. Se o capital (seja ele de grandes fundos ou o “neoliberalismo desde abajo” dos pequenos empreendedores locais) consegue rentabilizar o imóvel através do aluguel sem necessitar da titularidade regularizada do terreno, o incentivo para arcar com os custos e a burocracia da regularização fundiária pode diminuir para o locador. A Lei nº

---

de vida dos moradores, indicando a necessidade de melhorias nas habitações existentes. Este é composto por três categorias principais: a) Inadequação de Infraestrutura Urbana, que inclui a falta ou deficiência em serviços essenciais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; b) Inadequação Edilícia, que se refere a problemas na estrutura física do domicílio; e c) Inadequação Fundiária, que se caracteriza pela situação em que os ocupantes detêm a propriedade da moradia, mas não a do terreno ou de sua fração ideal, total ou parcialmente. A esse respeito, ver Fundação João Pinheiro (2023a; 2023b).

13.465/17 pode facilitar a regularização, mas se a lógica de acumulação predominante em certos nichos não a exige como pré-condição para o lucro, a inadequação fundiária pode persistir ou até aumentar com novas construções para aluguel em terrenos não regularizados.

Segundo, o “neoliberalismo *desde abajo*” e a mercantilização da autoconstrução para fins de aluguel, especialmente com a expansão vertical e o adensamento de assentamentos precários, podem estar gerando novas unidades habitacionais com inadequação fundiária (proprietário da construção, não do terreno) em um ritmo muito mais acelerado do que os processos de regularização fundiária conseguem acompanhar. A urgência da geração de renda pela via do aluguel pode se sobrepor à busca pela segurança jurídica plena do terreno, especialmente se os mecanismos de gestão local (formais ou informais) garantem a posse e o fluxo de aluguéis.

Terceiro e por último, a aludida pauperização da força de trabalho diminui a capacidade de acesso à moradia formal. Isso impulsiona o crescimento de novas ocupações informais e o adensamento das já existentes, como única alternativa habitacional para uma parcela crescente da população.

Os dados de 2022 sobre o componente de inadequação fundiária, no entanto, interrompem a tendência de anos de crescimento. Houve uma diminuição geral de 3.557.117 domicílios em situação de inadequação fundiária, em 2019, para 3.183.744 em 2022. A princípio, trata-se de um recuo tímido, mas vale ressaltar que essa diminuição interrompeu uma tendência até então contínua de crescimento desses valores desde 2014 (no caso das regiões metropolitanas) e 2015 (no caso do país). Esse quadro indica uma mudança de padrão que pode ter tido a ver com medidas adotadas no bojo do programa Casa Verde e Amarela.

O Programa Casa Verde e Amarela (CVA) foi previsto, durante o governo Bolsonaro, na Lei nº 14.118/2021 (Brasil, 2021b), originada da Medida Provisória 996/2020 (Brasil, 2020). Em sua breve existência, veio para substituir o Minha Casa Minha Vida, porém com mudanças substanciais, que deram enfoque ao papel da regularização fundiária. Essa virada deve ser entendida como parte de um processo maior de imbricação entre espaço urbano e circulação do capital financeiro, que exige a conversão da terra informal em propriedade capitalista. Com efeito, a formalização da terra urbana – isto é, a abstração dos seus valores de uso, mediada pela forma jurídica, para tornar-se valor – entra como quesito desejável, senão obrigatório, para o aprofundamento da lógica financeira nas cidades a partir da possibilidade de retornos financeiros envolvendo a propriedade urbana (Ribeiro, 2021, p. 100).

Mesmo que tenhamos em conta as novas formas de entrelaçamento entre as finanças e a informalidade através do aluguel nos territórios populares, a imbricação entre o espaço urbano e a circulação do grande capital depende, fundamentalmente, da conversão da propriedade fundiária em propriedade capitalista, processo que é viabilizado pela padronização do regime jurídico da terra e sua consequente formalização. Essa formalização gera segurança jurídica para os fluxos financeiros<sup>32</sup> (Ribeiro, 2021, p. 58-60). É nesse contexto que surgiu a Lei nº 13.465/2017, promulgada durante a gestão Temer.

Conforme já assinalado, o governo Temer marcou o início de um período de favorecimento explícito aos interesses das frações capitalistas financeiras (Ribeiro, 2021, p. 87). Essa nova legislação representou uma adaptação regulatória estratégica, buscando promover a conversão da terra urbana informal em mercadoria e ativo financeiro através da formalização das posses (Ribeiro, 2021, p. 57).

O programa Casa Verde e Amarela representou uma continuidade e aprofundamento dessa lógica. Uma de suas principais mudanças em relação ao antigo Programa Minha Casa Minha Vida foi o fim da Faixa 1, destinada a famílias de mais baixa renda, para a qual não haveria mais construção de novas casas ou apartamentos, mas apenas regularização fundiária e melhorias habitacionais. O programa se apoiou fortemente na Lei nº 13.465/2017, que permite a regularização da propriedade mesmo em espaços sem condições de habitabilidade ou infraestrutura urbana adequada. Essa regularização, que antes era uma obrigação do Estado, passaria a ser promovida pelos próprios moradores de baixa renda (Reurb-S) por meio de financiamentos via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), arcando com os custos do projeto e documentação (Guerreiro; Rolnik, 2020).

A política do governo Bolsonaro, expressa nos “quatro pilares” para incentivar o setor imobiliário (em alta histórica durante a pandemia, como estudamos), visava aumentar o acesso ao crédito imobiliário, permitir que as pessoas “extraíssem valor de suas casas” através do “Home Equity”, gerar competição no sistema financeiro e efetivar a securitização de ativos

---

<sup>32</sup> Fluxos financeiros estes inclusive internacionais, diga-se de passagem. Desde os anos 1980, países periféricos passaram a sofrer pressão por parte de organismos internacionais para uniformizar o regime jurídico de suas terras através de políticas de regularização fundiária de assentamentos informais, no intuito de viabilizar a penetração do capital imobiliário mundial. Programas de apoio à regularização fundiária apareciam como componentes de empréstimos de ajuste estrutural ou como projetos de reforma dos sistemas financeiros e de mercados imobiliários (Rolnik, 2015, p. 261). Fernandes aponta que “o Banco Mundial tem imposto a formulação e implementação de políticas de regularização fundiária como condição para a liberação de recursos. Há, contudo, pelo menos uma distinção fundamental entre a campanha da ONU e as políticas do Banco Mundial. Enquanto a ONU/Habitat está buscando o reconhecimento do direito social de moradia, o Banco Mundial está explicitamente defendendo o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais, dentre outras razões, para remover os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional” (Fernandes, 2007, p. 27 *apud* Ribeiro, 2021, p. 103).

de base imobiliária popular. O objetivo central, explicitado pelo então presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, era a titulação em massa de imóveis irregulares, sem preocupação com a urbanidade dos assentamentos, para inseri-los no mercado de crédito imobiliário e viabilizar a securitização das dívidas. Esse movimento é visto como uma forma de “destravar” a informalidade da terra, superando um dos maiores obstáculos à expansão do complexo imobiliário-financeiro sobre a totalidade do território urbano (Guerreiro, 2020).

Em síntese, o escopo do CVA era o de transformar a lógica da regularização fundiária, desassociando-a da urbanização e transferindo a responsabilidade financeira para as famílias de baixa renda, com o protagonismo, mais uma vez<sup>33</sup>, das empresas privadas na condução desse processo, desde a seleção das áreas até a execução das atividades (Balbim, 2022).

Desta feita, inferimos que a interrupção da tendência de crescimento da inadequação fundiária em 2022, embora aparente ser um avanço social, deve ser interpretada à luz desse contexto político e econômico. Essa alteração no padrão não significa, necessariamente, uma superação das desigualdades fundiárias históricas ou um real avanço do direito à moradia digna para as camadas mais vulneráveis. Ao contrário, ela pode ser compreendida como uma das consequências diretas do movimento conjunto de I) aquecimento do setor imobiliário durante a pandemia (impulsionado por baixas taxas de juros, pela busca de frentes de valorização financeira com lastro seguro, pela classificação da construção civil como atividade essencial), envolvendo, em parte, a expropriação de terrenos irregulares e sua formalização; e II) priorização da regularização fundiária como eixo central da política habitacional para as faixas de renda mais baixas, no bojo do programa Casa Verde e Amarela.

Nesse sentido, levanta-se a hipótese de que a diminuição da inadequação fundiária pode ter refletido, em algum grau, a eficiência do capital em formalizar e “destravar” a propriedade capitalista da terra em territórios populares. Longe de promover a urbanização

<sup>33</sup> “[O] PCVA une a regularização fundiária a um dos elementos mais perversos do PMCMV: o sistema de oferta, não de demanda. Ou seja, no PMCMV, não eram as prefeituras que diziam onde, como e quantas unidades habitacionais seriam produzidas, mas sim a oferta realizada diretamente pelas construtoras. Estas compravam a terra que melhor lhe servisse (as mais baratas) e construíam as moradias mais padronizadas e menores possíveis, sem nenhuma preocupação de inserção urbana ou qualidade construtiva. No PCVA, a regularização fundiária será feita segundo a mesma lógica: não é uma política urbana pública que vai incorporando os assentamentos à cidade, inclusive assumindo a responsabilidade sobre a manutenção futura das áreas e serviços públicos. São empresas privadas que oferecem seus serviços (com projetos) para as áreas que elas mesmas selecionam. Lembrando: são as famílias que pagam pela terra. Ou seja, o PCVA apenas adianta recursos para empresas de regularização fundiária fazerem mediação de conflitos, estabelecerem preço pela terra junto ao proprietário (que pode ser a própria empresa), projetarem e aprovarem o loteamento (sem implantarem infraestrutura) e, principalmente, intermediarem os pagamentos, com seus ‘custos operacionais’” (Guerreiro; Rolnik, 2020).

inclusiva e o direito à moradia, essa virada na inadequação fundiária pode, em última instância, sinalizar o aprofundamento de processos de expropriação urbana, convertendo territórios populares em uma nova fronteira para a acumulação capitalista, com o devido respaldo da forma jurídica. Resta saber se essa virada irá vingar<sup>34</sup>.

Para concluir, pode-se dizer, sucintamente, que o aprofundamento da dependência estrutural do capitalismo brasileiro, marcado pela superexploração da força de trabalho e pela centralidade do capital fictício, reconfigurou a questão habitacional de maneira paradigmática. Na reconfiguração financeira, as metrópoles se consolidaram como lócus privilegiado para a absorção e valorização de excedentes financeiros, transformando o espaço urbano em plataforma de acumulação por meio da renda imobiliária e da especulação. Programas como o PAC e o PMCMV, embora apresentados como soluções sociais, atuaram como catalisadores dessa financeirização, exacerbando a segregação socioespacial e o encarecimento da moradia. A recente ofensiva neoliberal intensificou a precarização do trabalho e o desmonte do Estado social, impulsionando a moradia de aluguel como nova fronteira de valorização e a regularização fundiária como mecanismo de formalização do capital imobiliário. Tais dinâmicas, longe de promoverem o direito à moradia, demonstram a subordinação da política habitacional aos imperativos da acumulação de capital.

Pretendeu-se, com a investigação até aqui realizada, analisar de modo geral os processos macroeconômicos de produção da moradia nas cidades brasileiras. Agora, empreenderemos uma análise detida das políticas urbana e habitacional das cidades, com maior atenção à cidade de Fortaleza.

---

<sup>34</sup> Na oportunidade, esclarecemos que não faremos uma análise do novo Programa Minha Casa Minha Vida, lançado no atual governo Lula pela Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023a), por entendermos que ainda não há dados ou literatura suficientes a respeito dos seus impactos gerais no setor imobiliário e na configuração das cidades que possam embasar uma leitura crítica de nossa parte. Ademais, o relativamente curto período de sua vigência ainda não permite interpretações de fôlego. No entanto, podemos remeter o leitor a exames preliminares feitos por Guerreiro *et al.* (2023). Com relação à orientação econômica do novo governo, se uma continuidade das gestões anteriores ou uma recuperação de posições suas, também avaliamos que, para se ter uma investigação rigorosa e responsável, não temos condições de fazê-lo no bojo desse trabalho. No entanto, para não corrermos o risco de sermos demasiado lacunosos, cumpre dizer que tudo indica que está mantida, sem grandes reveses, a dinâmica de intensificação da superexploração do trabalho e atomização do trabalhador sujeito de direito, posto que nenhuma das contrarreformas iniciadas no governo Temer foi revertida, à exceção do Teto de Gastos, substituído por um Novo Arcabouço Fiscal a partir da Lei Complementar 200/2023 (Brasil, 2023b) que, embora em alguns aspectos menos deletério, ainda impõe um limite brutal no crescimento do gasto público no país.

## 4 A (NÃO) EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

As últimas décadas testemunharam uma profunda metamorfose no desenho das políticas urbana e habitacional brasileiras, refletindo as complexas dinâmicas do capitalismo neoliberal e sua inserção na gestão das cidades. Essa reconfiguração impôs aos municípios novas responsabilidades e desafios, moldando os expedientes de efetivação (ou não efetivação) do direito à moradia.

Os subcapítulos a seguir detalham as repercussões desse cenário. Primeiramente, será analisado como o capitalismo neoliberal alterou a gestão da política urbana dos municípios, forçando a busca por financiamento privado e a adoção de um modelo empresarial que prioriza a lógica do mercado sobre as necessidades sociais. Em seguida, será traçado um panorama das características históricas da política habitacional especificamente na cidade de Fortaleza, evidenciando padrões recorrentes.

### 4.1 As repercussões do capitalismo neoliberal na política urbana municipal

A reconfiguração do papel do Estado sob a égide do capitalismo neoliberal, a partir das últimas décadas do século XX e com especial intensidade no Brasil desde os anos 1990, funcionou para achatar o seu viés social e “desarticular e desorganizar boa parte daquilo que não havia ainda adquirido escala universalizante na sociedade brasileira” (Maricato, 2003a, p. 162). Esse processo transbordou para a esfera da gestão urbana municipal, alterando profundamente as lógicas de planejamento, investimento e regulação do solo. Ele foi marcado por um novo ajuste interfederativo e pela ascensão de um modelo de governança empresarial, cujas repercussões se fizeram sentir na produção do espaço urbano e no acesso à moradia.

Uma condição especial, advinda de novos parâmetros de governança constitucionais, operou uma crescente responsabilização aos municípios pela política urbana. Com a Constituição de 1988<sup>35</sup>, os municípios foram alçados à condição de entes federativos com autonomia e responsabilidades ampliadas, notadamente no que tange à política de

---

<sup>35</sup> Vide o caput e o parágrafo primeiro do art. 182 da Constituição Federal, do capítulo sobre política urbana: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 1988, cap. II, art. 182).

desenvolvimento urbano. Contudo, essa maior responsabilização não foi acompanhada, na mesma medida, por um fortalecimento de suas capacidades financeiras via transferências estáveis e suficientes dos entes superiores. Pelo contrário, à medida que se reduziu o apoio financeiro por parte dos estados e da União, apesar do princípio de solidariedade interfederativa que pressupõe a necessária cooperação entre os entes federados, “os municípios se viram obrigados a buscar financiamento do setor privado, nacional e internacional, para as suas políticas públicas” (Ribeiro, 2021, p. 92-93).

Essa constrição fiscal e a pressão por soluções para os complexos problemas urbanos pavimentaram o caminho para uma mudança de paradigma na administração pública local. Esse ajuste de rota veio acompanhado da adoção de modelos de governança calcados em uma lógica empresarial, com reformas do setor público em nome de uma maior eficiência, buscando-se cumprir metas de ajustes fiscais (Arantes, 2006, p. 67 *apud* Ribeiro, 2021, p. 93). Impôs-se, assim, “uma concepção de política pública cada vez mais financeirizada, com a defesa de uma gestão empresarial das cidades”, da qual decorreu a exigência de projetos urbanos que tornem a cidade atrativa aos investidores e a exigência de alteração da regulação urbanística e financeira (Arantes, 2006, p. 60 *apud* Ribeiro, 2021, p. 56).

Adicionalmente, essa remodelação da gestão urbana municipal foi fortemente impulsionada pela influência de organismos internacionais. Com a crise da dívida externa do Terceiro Mundo no início dos anos 1980, instituições multilaterais como o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) aumentaram significativamente seu poder de barganha (Arantes, 2006, p. 66 *apud* Menezes, 2017, p. 54), condicionando empréstimos à adesão a determinadas linhas de políticas públicas (Aguilera, 2015, p. 72 *apud* Ribeiro, p. 96). Suas ações, que antes se limitavam a recomendações, tornaram-se intervenções ativas, integrando-se às exigências dos acordos de renegociação da dívida. Dessa forma, a reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o “ajuste fiscal das cidades” foram elementos centrais das reformas estruturais daquela década (Arantes, 2006, p. 66 *apud* Menezes, 2017, p. 54). Esses empréstimos, vistos pelos gestores públicos como “tábuas de salvação”, não eram neutros; ao contrário, carregavam uma agenda afirmativa que visava modelar o uso do recurso público e a organização do Estado, difundindo políticas que seguiam critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada (Arantes, 2006, p. 60 *apud* Menezes, 2017, p. 179). No caso específico da habitação, essa lógica pautada na busca pela expansão da acumulação capitalista no espaço urbano também “levou o Banco Mundial a apoiar a

produção de moradias cuja área construída por habitante era menor que a de celas prisionais”, reduzindo “padrões habitacionais e urbanos” e redefinindo “o que é necessário para o trabalhador do Terceiro Mundo reproduzir sua força de trabalho, o que, no limite, contribui para deprimir ainda mais seus baixos salários” (Arantes, 2006, p. 65 *apud* Menezes, 2017, p. 68).

A gestão empresarial das cidades, sob a lógica neoliberal, passou a priorizar investimentos com alta capacidade de retorno financeiro e valorização imobiliária, muitas vezes em detrimento das necessidades sociais mais prementes. Como aponta Maricato (2000, p. 157), “as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo. As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia”. Foi exacerbado o padrão histórico de comprometimento com a captação da renda imobiliária, especialmente através de grandes obras, como as de mobilidade urbana (Maricato, 2003a, p. 158).

Frequentemente, o processo de expansão urbana é apresentado desde uma abordagem tecnicista e supostamente neutra em termos políticos (Freitas, 2006, p. 17). No entanto, no capitalismo neoliberal, como vimos, o espaço urbano torna-se elemento crucial não só na produção, como também na circulação de valor. Assim, gestores públicos usam conceitos de competitividade interurbana para concentrar a alocação de recursos públicos em bairros privilegiados em detrimento de áreas carentes, pois estes gerariam uma imagem urbana positiva que atrairia aportes externos de capital (Freitas, 2006, p. 1). A promessa subjacente, uma reedição da teoria do bolo que precisa crescer para depois ser repartido, é que as necessidades gerais de todos os residentes serão eventualmente atendidas com a maior geração de emprego trazidos pelo crescimento econômico (Freitas, 2006, p. 3).

A consequência direta dessa orientação é a diminuição da concepção de direito à cidade como resultado de práticas de governança (Freitas, 2006, p. 6). A expansão da infraestrutura básica, por exemplo, deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um meio de melhorar as condições de inserção da cidade no cenário de competitividade global (Oliveira, 1984 *apud* Freitas, 2006, p. 5). A aplicação de recursos nos territórios passou a seguir uma lógica da capacidade de retorno lucrativo, fazendo com que áreas ocupadas por faixas de renda maiores ocupem uma posição privilegiada no aporte de investimentos públicos (Ribeiro, 2021, p. 94). Nesse contexto, a decisão sobre a alocação dos investimentos públicos passa a se alinhar aos interesses do mercado imobiliário, resultando no

encarecimento da terra nas áreas centrais e bem equipadas (Freitas, 2006, p. 5, 7) e consequente segregação socioespacial.

Até mesmo intervenções em assentamentos precários seguem essa lógica seletiva. Porções visíveis de favelas bem localizadas, ou com localização estratégica, também recebem infraestrutura e regularização fundiária (Freitas, 2006, p. 6). Contudo, tais melhorias frequentemente resultam na expulsão das famílias mais pobres, incapazes de arcar com o novo custo de vida nessas áreas valorizadas. De fato, “assentamentos onde a pobreza co-existe com a acessibilidade tornaram-se alvos preferenciais dos investimentos urbanos” (Freitas, 2006, p. 12), muitas vezes abrindo caminho para novos empreendimentos imobiliários.

Nesse modelo de gestão, Pequeno (2022, p. 62-63) argumenta que há o predomínio do grande projeto sobre processos de planejamento. Essa abordagem fragmentada e casuística leva à supressão de instrumentos urbanísticos voltados à democratização do acesso à terra urbanizada e a preponderância de mecanismos favoráveis ao capital imobiliário e financeiro, em detrimento de grupos excluídos que passam a ser alvo de remoções forçadas e deslocamentos para conjuntos periféricos. Os grandes projetos urbanos, frequentemente viabilizados por parcerias público-privadas<sup>36</sup>, tornam-se a face visível dessa gestão. De fato,

diante do discurso contaminado por ideologias como o da incapacidade do estado, da redução da máquina administrativa, da eficiência do setor privado, e da indisponibilidade de recursos para investimentos na cidade pelo estado, as PPPs se colocaram como mecanismos capazes de solucionar todos os problemas da cidade. (Holanda, 2021 *apud* Pequeno, 2022, p. 82).

Assim, passou-se, então, a dar cada vez mais atenção a um modelo de investimento público calcado em parcerias público-privadas, sempre na busca de lucros crescentes, em detrimento de processos de planejamento coletivos.

Nessa mesma linha, surge o fenômeno da “desregulamentação regulamentada”, isto é, quando as normas urbanísticas representam entraves às intenções do mercado, elas são modificadas, ou se cria um novo aparato legal, no sentido de ampliar os ganhos do capital imobiliário-financeiro, inclusive liberando, muitas das vezes, ativos públicos para o mercado de capitais (Rosa *et al.*, 2018; Aalbers, 2016 *apud* Pequeno, 2022, p. 74; Guerreiro *et al.*, 2022, p. 464). Nesse movimento, a forma jurídica – que estrutura as relações sociais no capitalismo, pautada pela liberdade contratual e pela igualdade formal – é instrumentalizada e

---

<sup>36</sup> “Morado e Freitas (2017) ao proporem um conceito ampliado de parceria público-privada incluem no mesmo bojo: as concessões administrativas ou financiadas, as operações urbanas consorciadas, as outorgas onerosas do direito de construir e de alterar o uso do solo, assim como os zoneamentos e projetos especiais” (Pequeno, 2022, p. 74-75).

reconfigurada para legitimar e impulsionar a acumulação de capital no espaço urbano. Ela se molda para atender aos imperativos da valorização imobiliária, conferindo legalidade e aparente neutralidade a processos que, na prática, aprofundam as desigualdades e a exclusão.

Um exemplo emblemático dessa dinâmica pode ser observado na trajetória do Plano Diretor de Fortaleza, instituído pela Lei Complementar nº 62/2009 (Fortaleza, 2009). O Estatuto da Cidade conferiu grande importância aos planos diretores como lócus de regulamentação dos instrumentos urbanísticos, jogando “para a esfera municipal a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público” e estabelecendo uma nova disputa política ao remeter a regulamentação dos instrumentos políticos para uma negociação posterior, o que implica no nível de efetivação que eles podem ter (Ferreira, 2005, p. 19). Diante do quadro já descrito de necessidade crônica de investimentos privados e gestão empresarial da cidade, isso descamba em um desempate, na briga política, quase sempre a favor do setor privado. No caso de Fortaleza, o processo de revisão do Plano Diretor foi marcado por embates, nos quais prevaleceram os interesses do setor imobiliário, que, a despeito das previsões sobre direito à moradia, conseguiu incluir na lei do Plano Diretor de 2009 privilégios através de vantagens como o aumento do índice de aproveitamento, as possibilidades de alteração do uso do solo, e diretrizes mais flexíveis no zoneamento ambiental que viabilizaram a ocupação de áreas de interesse do mercado (Pequeno, 2022, p. 68).

Como consequência direta dessas alterações, observou-se “a maior procura por terrenos vazios em setores mais valorizados, graças à proximidade de investimentos públicos em infraestruturas e mobilidade evidenciando-se o incremento da especulação imobiliária” (Pequeno, 2022, p. 68). Instrumentos urbanísticos progressistas, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e o IPTU progressivo no tempo, embora previstos, ficaram dependentes mais uma vez de processos complementares para suas regulamentações (Pequeno, 2022, p. 71), minando sua eficácia.

Mesmo diante de um planejamento urbano amplamente favorável aos interesses do capital, ainda assim houve pressão por grandes projetos, como os relacionados à Copa do Mundo de 2014. Intensificou-se a lógica do predomínio do projeto sobre processos de planejamento e da “desregulamentação regulamentada”, pois

desvirtuou-se a concepção do zoneamento urbano e ambiental, visto que a implantação dos projetos promovia o crescimento tanto em zonas consolidadas, como em zonas de ocupação moderada, e mesmo em setores a serem preservados.

Data desse período o retorno em larga escala das ameaças de remoções forçadas e violentas em Fortaleza (Pequeno, 2022, p. 71).

Outros dois exemplos de parcerias público-privadas que açãoam a lógica da “desregulamentação regulamentada” são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as outorgas onerosas do direito de construir e de alterar o uso do solo. No caso das primeiras, o ente privado é beneficiado com a flexibilização de normas urbanísticas em determinada área, e, maximizando seus lucros, o mesmo oferece contrapartidas. Assim, a valorização imobiliária retroalimenta a operação, tornando-se aquela pressuposto e condição de êxito desta (Amorim, 2019, p. 3.498). Em Fortaleza, sete OUCs estão em execução ou foram concluídas, e quatro delas foram propostas durante a vigência do Plano Diretor de 2009. A maioria compartilha características como a sobreposição de seus perímetros a áreas de proteção ambiental e descompasso na divisão do ônus entre Poder Público e iniciativa privada (Holanda; Rosa, 2017; Hissa; Araújo, 2017 *apud* Barbosa, 2021, p. 176-180). Com relação às outorgas onerosas, são instrumentos previstos a nível municipal, além do Plano Diretor, nas Leis Complementares nº 333/2022 e nº 343/2022 (Fortaleza, 2022a, 2022b). Calcadas na possibilidade de flexibilização de parâmetros e índices urbanos para edificações específicas, elas se apresentam como uma importante “estratégia imobiliária para alcançar maiores patamares de acumulação de capital por processos de valorização e capitalização”, possibilitando “aumento dos patamares dos ganhos imobiliários e a elevação nos preços dos imóveis” (Aldigueri; Rosa, 2021, p. 349).

Assim, os setores que são eleitos como prioritários para investimentos são alvo de alterações que flexibilizam os índices urbanísticos vigentes, levando à maior intensidade de aproveitamento e favorecendo maiores lucros (Pequeno, 2022, p. 89). A consequência direta disso tem sido a contínua vulnerabilização de uma parcela significativa da população. Entre 2009 a 2020, na cidade de Fortaleza, houve mais de 51 mil famílias ameaçadas de remoção, das quais cerca de 26 mil foram de fato removidas (Pequeno, 2022, p. 67). Em grande parte, essas remoções tiveram relação com os grandes projetos.

Arriscamos dizer que essa dinâmica de gestão urbana empresarial, com seus investimentos regressivos, a primazia dos projetos espetaculares e a desregulamentação regulamentada em favor do capital, encontra ressonância no conceito de “subsunção hiper-real do trabalho ao capital” (Orione, 2021), específico da reorganização capitalista desde o final do século XX. Neste quadro, o Estado, que historicamente se apresenta como neutro para viabilizar a circulação de mercadorias e ocultar a violência na produção, adquire

uma nova forma de neutralidade na subsunção hiper-real. Esta nova neutralidade implica a aproximação entre o público e o privado, com a importação de técnicas de gerenciamento do setor privado para o público (Orione, 2021).

No contexto urbano, isso se traduz na adoção de modelos de gestão que mimetizam a lógica empresarial, onde a cidade é tratada como um produto a ser vendido no mercado global de investimentos. As parcerias público-privadas e a flexibilização das normas urbanísticas são manifestações dessa “nova neutralidade”, onde o Estado, lócus de reprodução das práticas do capitalismo, atua como facilitador dos negócios, apresentando essa função como técnica, eficiente e supostamente benéfica para todos.

A abordagem tecnicista, que apresenta o processo de expansão urbana como politicamente neutro (Freitas, 2006, p. 17), também é um componente crucial dessa subsunção hiper-real. Ela mascara as escolhas políticas e os conflitos de interesse inerentes à produção do espaço, naturalizando a lógica do mercado como a única racionalidade possível. A própria ideia de “competitividade interurbana” e a busca por uma “imagem urbana positiva” (Freitas, 2006, p. 1) são construções que servem para justificar a alocação seletiva de recursos e a priorização de projetos que geram valor para o capital, ainda que aprofundem a segregação socioespacial.

A ideologia neoliberal, ao transferir o “fardo do desenvolvimento econômico para o nível local” (Freitas, 2006, p. 3), coloca os municípios em uma aparente encruzilhada, cuja única solução parece ser se adaptar às exigências do mercado global. No entanto, precisa-se registrar que, embora os gestores urbanos frequentemente vejam a pobreza como um problema macroeconômico fora de seu alcance, a lógica neoliberal aplicada na alocação espacial de investimentos urbanos, decisão de atores locais, aumenta a marginalização de grupos vulneráveis e a desigualdade socioespacial (Freitas, 2006, p. 18, 20).

Portanto, a subsunção hiper-real do trabalho ao capital, no âmbito da política urbana dos municípios, se manifesta na medida em que a própria realidade urbana é representada e sofre intervenções de forma a se alinhar com os imperativos da valorização do capital. Não só moradia, como também a construção e gestão de infraestruturas urbanas passam a seguir essa lógica financeira, em vez de se voltarem ao atendimento prioritário das demandas mais urgentes da população (Ribeiro, 2021, p. 98). Em última análise, tais dinâmicas levam à submissão completa do espaço urbano à lógica da acumulação financeira, desprezando a garantia do direito à moradia digna (Ribeiro, 2021, p. 57).

#### **4.2 Características da política habitacional no município de Fortaleza: promoção do direito social à moradia ou atendimento às exigências do capital imobiliário-financeiro?**

A questão habitacional em Fortaleza é um desafio marcado pela persistência de condições precárias de acesso à moradia. Políticas habitacionais, ao longo de décadas, demonstraram suas limitações estruturais em promover soluções adequadas, consubstanciando respostas políticas que priorizaram outras lógicas em detrimento da promoção do acesso à moradia digna e bem localizada. A dimensão do problema é eloquente – os dados do último Plano Local Habitacional de Interesse Social, de 2013, revelaram que mais de 843 assentamentos urbanos precários abrigavam cerca de 1,1 milhão de habitantes (41% da população do município), ocupando, no entanto, pouco mais de 10% do território municipal (Pequeno, 2022, p. 66).

Embora os assentamentos precários já pudessem ser identificados no espaço urbano de Fortaleza desde o início do século XIX, foi somente na década de 1960 que começaram a ser postas em prática as primeiras tentativas de solução para tal problemática, através dos conjuntos habitacionais financiados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e Fundação da Casa Popular, e posteriormente pela Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE), conforme expõe Amíria Bezerra Brasil (2013, p. 1).

O período do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), entre as décadas de 1960 e 1980, representou um marco na política habitacional nacional. Concebido no contexto do regime militar, a política “tinha como objetivo central a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional, como as grandes empreiteiras, no bojo dos esforços para alavancar o chamado milagre brasileiro” (Ferreira, 2005, p. 15). Essa orientação resultou na geração de grandes conjuntos urbanos, em áreas distantes e desprovidas de infraestrutura e serviços urbanos (Ferreira, 2005, p. 15).

A lógica subjacente à produção habitacional nesse período era a de uma “medida keynesiana anticíclica comumente adotada em conjunturas de crise”, visando principalmente a estimular o setor da construção (Bolaffi, 1982 *apud* Nakano *et al.*, 2021, p. 97). O BNH e o SFH foram operacionalizados por uma lógica empresarial para garantir a concentração e reprodução do capital. Transmitiu-se todas as suas funções e recursos financeiros para o setor privado, configurando uma transferência de renda dos mais pobres aos mais ricos, com

descontos mensais e compulsórios realizados nos salários dos trabalhadores (Nakano *et al.*, 2021, p. 97-98).

Em Fortaleza, a política do BNH, efetivada pela Cohab-CE, incluiu a construção de habitações e o desenvolvimento de um sistema de crédito para financiamento da casa própria para as camadas de média e baixa renda (Brasil, B., 2013, p. 3-4). No entanto, o resultado mais significativo ao fim do período foi a construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos (Brasil, B., 2013, p. 4). A produção habitacional dessa época caracterizou-se pela “exclusão da urbanidade, a ausência de qualidade projetual e construtiva e a redução do tema a uma questão numérica, já que nesse momento importava a quantidade, a área e o custo das unidades habitacionais” (Máximo, 2012 *apud* Brasil, B., 2013, p. 4). A primazia era da produção em larga escala e com baixo custo (Brasil, B., 2013, p. 4). B. Brasil (2013, p. 5) conclui que “a tônica da produção do espaço no Brasil durante o período militar foi segregacionista, de periferização, extensão das grandes cidades e de baixa qualidade urbanística e arquitetônica”.

Com a extinção do BNH em 1986 e a crise do SFH, a década de 1990 marcou um período de transição e de menor investimento federal direto na produção habitacional. Na década de 1990, foram construídos alguns poucos conjuntos habitacionais através do Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) em Fortaleza. Sem grande relevância, os conjuntos seguiram o padrão de localização periférica (Brasil, B., 2013, p. 5). No âmbito federal, a política habitacional de Fernando Henrique Cardoso teve como foco, em vez da produção de novas unidades, o “financiamento do mutuário final, através das cartas de crédito individuais. A Caixa Econômica Federal, instituição herdeira do extinto BNH, criou o Programa Social de Habitação (PSH), leiloando subsídios aos estados para financiar a construção de moradias” (Nakano *et al.*, 2021, p. 100).

A década de 2000 trouxe um novo fôlego à política habitacional, subsidiária de uma “orientação neodesenvolvimentista de reformas por meio de um pacto conservador, de concertação neoliberal”, com incentivo ao consumo e valorização do salário mínimo (Singer *apud* Nakano *et al.*, 2021, p. 101). Nesse contexto, a criação de um novo segmento econômico ampliou o campo de atuação de grandes construtoras e incorporadoras e intensificou a produção imobiliária nas periferias metropolitanas (Singer, 2012 *apud* Nakano *et al.*, 2021, p. 102), com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009.

Localmente, a nível de produção habitacional estatal, mesmo com a criação de órgãos específicos como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) pela Lei municipal nº 8.810/2003 (Fortaleza, 2003), os desafios persistiram. Ainda antes do PMCMV, “os projetos que vieram a ser implementados pela Habitafor não seguiram critérios de escolha das áreas de intervenção, muito menos fizeram uso dos instrumentos da política urbana na definição das áreas de reassentamento”, mesmo contando com a realização de processos de planejamento (Pequeno; Rosa, 2015, p. 138).

A gestão municipal do Partido dos Trabalhadores em Fortaleza (2005-2012) também não traçou o diálogo necessário entre a política urbana e a habitacional, apesar dos avanços na legislação urbana. Mesmo após a redemocratização e a inclusão de vários instrumentos urbanísticos no Plano Diretor de Fortaleza de 2009 (Lei Complementar nº 62/2009), provenientes do Estatuto da Cidade e que visam assegurar o direito à cidade e a função social da propriedade, a produção habitacional permaneceu desvinculada da política urbana, sem alterar a lógica de localização periférica da população de baixa renda na cidade (Brasil, B., 2013, p. 16). Embora os conjuntos habitacionais construídos pela prefeitura diferissem do período ditatorial em sua escala, menor do que os construídos no período anterior, eles ainda se situaram em áreas distantes (Brasil, B., 2013, p. 13).

O Programa Minha Casa, Minha Vida, ao operar predominantemente pela lógica do mercado, não alterou substancialmente esse padrão em Fortaleza. Sendo um programa de construção protagonizado pelo mercado imobiliário, tanto na elaboração dos projetos como na escolha de terrenos, as empresas procuraram terrenos de baixo custo (Brasil, B., 2013, p. 14), geralmente localizados em áreas distantes e com infraestrutura deficitária.

Nesse diapasão, a nível nacional, pode-se dizer que não foi a promoção do direito à moradia que orientou a formulação do programa (Rolnik *et al.*, 2015, p. 129). Na verdade, a maximização dos ganhos das empresas foi a principal condicionante na elaboração dos projetos e na escolha de terrenos, mesmo que isso ocasionasse impactos urbanísticos desastrosos (Rolnik *et al.*, 2015, p. 132). Aspectos como a qualidade urbanística do entorno e a articulação da política habitacional com uma política fundiária e urbana foram relegados a segundo plano ou simplesmente ignorados, contrariando frontalmente elementos que caracterizam uma moradia digna.

A escolha de terrenos, no entanto, poderia ter sido influenciada pela açãoativa dos governos locais no sentido de doar terras públicas bem localizadas para a produção de empreendimentos, ou complementar os subsídios disponibilizados pelo Fundo de

Arrendamento Residencial (FAR), no caso da Faixa 1, através de contrapartidas financeiras (Rolnik *et al.*, 2015, p. 132). No entanto, as prefeituras municipais tiveram pouca influência nos processos decisórios, se restringindo a atribuições como a indicação das demandas e a complementação de critérios (Pequeno; Rosa, 2015, p. 144). De fato,

as áreas escolhidas para a construção dos empreendimentos nas primeiras fases correspondem àquelas menos recomendadas pelo plano [diretor de Fortaleza], dada a falta de infraestrutura urbana e de equipamentos, sendo inclusive denominadas como de requalificação urbana e de ocupação restrita. [...] A localização dos empreendimentos na RMF [Região Metropolitana de Fortaleza] se deu em setores dominados por precariedades de diversas ordens, nos quais a qualidade de vida dos seus moradores fica comprometida. [...] 84% de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim (Pequeno; Rosa, 2015, p. 145, 148).

Essa problemática não se restringiu à produção de novas unidades no âmbito do PMCMV. De fato, os mesmos dilemas (periferias distantes e parca inserção urbana) podem ser verificados para os projetos de urbanização de assentamentos urbanos precários, em que há a prevalência do deslocamento de comunidades inteiras para bairros distantes (Pequeno, 2022, p. 67).

Nesse particular, cumpre fazer alguns apontamentos sobre o tratamento estatal dispensado à questão das favelas. Se no período militar o que imperou foi um acentuado processo de repressão através de políticas massivas de desfavelamento baseadas em remoções forçadas, uma mudança paradigmática veio a ocorrer a partir da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, com uma “relativa aceitação das favelas e um progressivo reconhecimento de sua presença e permanência no espaço urbano”, visando ao reconhecimento da legitimidade da posse e à melhoria das condições de vida dessa população com projetos de urbanização (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 9).

Até o começo dos anos 2000, foram desenhados alguns programas federais junto a organismos financeiros internacionais, limitados em escopo e recursos. Os maiores desafios na implementação desses programas foram a incapacidade institucional dos municípios em elaborar projetos e gerenciar obras, somada ao limite de endividamento público imposto pela Lei Complementar 101/2000 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 21).

No governo Lula, através da Lei nº 11.124/2005 (Brasil, 2005), houve a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que estabeleceram uma linha de ação focada na

urbanização e integração de assentamentos precários. Essa denominação incluía uma gama de moradias informais, como loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais deteriorados, cortiços e ocupações, além das favelas (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 10). Com essa mudança, os pilares da política habitacional passaram a ser a oferta de moradias, a urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 23), com a responsabilidade principal pela promoção da habitação de interesse social tendo sido transferida para os municípios.

O Programa de Aceleração do Crescimento, em sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), surgiu inserido nesse marco institucional. Conforme já visto, essa modalidade abrangia obras de urbanização de favelas, a elaboração de planos de habitação, a construção de novas unidades, a requalificação de imóveis, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, entre outras iniciativas (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 25). Primeiro programa federal a focalizar a urbanização de favelas com vultosos investimentos, a sua grande relevância pode também ser revelada

pela possibilidade de aprovação de projetos de grande porte e de grande número de intervenções realizadas concomitantemente, ampliando sobremaneira a escala de intervenção a que os Municípios e Estados ficavam constrangidos pela limitação dos recursos próprios (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 45).

Em Fortaleza, o valor total de recursos investidos em urbanização de favelas no âmbito do PAC foi próximo de R\$ 1,2 bilhão, atingindo 111 das suas 636 favelas. Foram mais de 50 mil famílias beneficiadas, das quais, 18.200 com novas unidades habitacionais (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 220). As intervenções do programa podem ser divididas em três categorias, conforme o seu porte e a alocação de recursos: as pequenas intervenções, que previam reassentamento próximo e foram comandadas pelo município através da Habitafor, totalizaram 8,25% dos recursos; as de médio porte, conduzidas pela Secretaria Estadual das Cidades, também com reassentamento próximo, contaram com 19,17% dos investimentos. O terceiro agrupamento, que abrigou as grandes intervenções (divididas entre estado e município), frequentemente associadas a programas de macrodrenagem em áreas com risco ambiental, foi responsável pela maior parte dos investimentos (71,5%). Este último tipo também foi o que beneficiou o maior número de famílias, mais de 33 mil, sendo que 15 mil delas foram reassentadas em conjuntos habitacionais (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 236).

Embora tenham adotado práticas positivas, como a redução da necessidade de remoções e a priorização de reassentamentos nas proximidades (garantindo a preservação de vínculos sociais), percebe-se que as intervenções do primeiro e segundo tipos tiveram, juntas,

um aporte menor de investimentos do que o terceiro agrupamento. Além disso, enquanto as escolhas das áreas para a implementação das áreas no primeiro tipo foram aleatórias, sem seguir quaisquer critérios aparentes de seleção, no caso das intervenções de médio porte “as escolhas associam-se às frentes de expansão do setor imobiliário e aos grandes projetos urbanos dos governos estadual e municipal vinculados a suas estratégias neoliberais de favorecer empreendimentos turísticos” (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 244), o que revela tendências de valorização imobiliária.

Observa-se essa prática no Projeto Vila do Mar, onde ocorre uma requalificação de setores ao longo de uma Zona de Orla, portanto uma urbanização em espaços que se tornam atrativos aos investimentos imobiliários — o mesmo pode ser mencionado quanto ao eixo de expansão imobiliária da Avenida Washington Soares com a urbanização da Favela do Dendê (Carvalho, 2019, p. 239).

Sublinhe-se, ainda, que essa forma de urbanização, além de seletiva, revelou-se também incompleta. Isso ocorre porque as intervenções abrangiam apenas uma pequena parcela dos territórios precários e, principalmente, porque as áreas urbanizadas frequentemente se situavam nas bordas das comunidades. Foram raros os projetos de urbanização que consideraram intervenções no interior das quadras ou em áreas onde a infraestrutura urbana e os serviços públicos são inexistentes, deixando de lado a promoção de melhorias no “miolo” das favelas, isto é, em seus espaços mais internos, onde a precariedade é muito mais intensa (Carvalho, 2019, p. 239-240). Essa dinâmica, que opera na expectativa de abrir caminho para novos empreendimentos e de tornar mais atrativa uma porção da favela para o desenvolvimento turístico e econômico, revelou a permanência de uma reverberação do capitalismo neoliberal nas gestões locais ressaltada por Freitas (2006, p. 6) e comentada no subcapítulo anterior, pela qual intervenções em assentamentos precários seguem uma lógica seletiva, priorizando-se porções visíveis de favelas bem localizadas.

No caso das grandes intervenções urbanas no âmbito do PAC, terceiro tipo que conformou a maior parte das intervenções e de famílias beneficiadas, elas estiveram associadas às obras de drenagem e macrodrenagem. Algumas das características em comum das intervenções de grande porte foram a escolha de comunidades em situação de risco como alvo, o reassentamento distante e periférico, e a urbanização parcial das comunidades atingidas (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 244). Conforme expõe Carvalho, nas grandes intervenções

os projetos incluídos estão situados em grandes eixos de fragilidade ambiental e com dimensão metropolitana. [...] Essas realidades salientadas corroboram com a afirmação de que existe a prática de uma urbanização seletiva, conformada pela

provisão de infraestrutura e que segue intenções de desenvolvimento econômico e do mercado imobiliário (Carvalho, 2019, p. 239).

Essas obras tenderam a promover valorização imobiliária, uma vez que requalificaram setores da cidade, abriram avenidas litorâneas e vias paisagísticas às margens dos rios, além de afastar as comunidades removidas para as franjas periféricas (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 230-231). Devido à alta prevalência desse tipo de urbanização, é possível constatar que houve, na prática, a priorização das áreas de risco para ações governamentais<sup>37</sup>, as quais implicam, no geral, remoções e reassentamentos distantes. Nessa toada, minimiza-se ou deixa-se de lado a grande maioria das favelas de Fortaleza, marcadas pela incompletude de suas infraestruturas e carência de equipamentos sociais mais do que pelo risco ambiental (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 226).

Além disso, destaca-se a completa desconsideração pelo instrumento das Zeis, o que mais uma vez evidencia o desvinculamento entre políticas urbana e habitacional. Apesar de sua extensão, optamos por transcrever integralmente o excerto de Pequeno e Carvalho (2018, p. 230-231) em virtude de sua excepcional clareza explicativa:

[O] Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) definiu um zoneamento urbano e ambiental detalhado em seus objetivos, índices e instrumentos, assim como fez uso de zoneamento especial, como a demarcação de 45 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo ocupação, de 34 ZEIS do tipo vazio e outras 56 onde estão presentes conjuntos habitacionais precários (FORTALEZA, 2009). Entretanto, ao analisar a distribuição espacial das intervenções realizadas pelo PAC é visível que ela reforça a dissociação entre as políticas urbana e habitacional. Afinal, exceção feita ao Vila do Mar, cujas obras incidem nas bordas da ZEIS do Grande Pirambu, nenhuma das outras intervenções veio a ser implementada em ZEIS favela considerada como prioritária para urbanização. Da mesma forma, nenhum metro quadrado de ZEIS vazio foi utilizada para reassentamento de famílias removidas por conta das obras do PAC. Importante aqui mencionar que outras intervenções realizadas em Fortaleza com recursos do PAC de mobilidade urbana ou do PAC Copa também desconsideraram as diretrizes apontadas pelo PDPFor, reforçando a hipótese de que cada vez mais os grandes projetos urbanos predominam sobre os processos de planejamento, conforme observado nas análises sobre as parcerias público-privadas.

Diante desse quadro, numa leitura conjugada dos programas MCMV e PAC, é possível dizer que, no século XXI, a política de produção habitacional do município de Fortaleza manteve um padrão de construção de conjuntos periféricos que não enfrentam o problema de vazios urbanos centrais, se descola da política urbana e promove uma expansão não planejada da cidade (Brasil, B., 2013, p. 16). Da mesma forma, as intervenções em assentamentos precários promovidas seguiram um padrão de descolamento entre políticas

---

<sup>37</sup> Ao mesmo tempo, não se deve ignorar, nessa escolha, “as pressões sociais das comunidades e dos movimentos sociais em função do drama dos alagamentos recorrentes durante a quadra chuvosa” (p. 244).

urbana e habitacional, priorizando estratégias vinculadas à abertura de novas frentes de expansão do capital imobiliário, mesmo que isso viesse à custa da promoção de segregação socioespacial (Carvalho, 2019, p. 235-236).

Portanto, a política de produção habitacional levada a cabo no município de Fortaleza, como manifestação positiva do direito à moradia, contrariou frontalmente os dispositivos legais sobre direito à moradia digna e as diretrizes de uma gestão urbana inclusiva. Em flagrante descompasso com o arcabouço normativo nacional e internacional, notadamente a Lei nº 11.124/2005 e o Comentário Geral nº 4 da ONU, que estabelecem os critérios para uma moradia adequada, a atuação municipal negligenciou princípios essenciais. Não houve, por exemplo, o devido respeito às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que preconiza a urbanização e integração de assentamentos precários. Adicionalmente, a ausência de interlocução com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou com as áreas prioritárias de investimento definidas pelo próprio Plano Diretor de Fortaleza demonstrou a desconexão entre o planejamento urbano e as necessidades habitacionais, priorizando, em vez disso, lógicas de mercado e expansão do capital.

A partir de 2015, a nível nacional, o quadro da política habitacional foi alterado radicalmente, principalmente com o governo de Michel Temer. À época, foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um severo teto de gastos para o setor público, restringindo a concessão de subsídios diretos nos investimentos habitacionais e ocasionando a descontinuação do PMCMV destinado à Faixa 1 e do PAC (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 12).

Nessa conjuntura, o município de Fortaleza passou a privilegiar uma nova modalidade de política habitacional, calcada na terceirização da responsabilidade da moradia ao seu beneficiário. Trata-se do Programa de Locação Social, redefinido pela Lei municipal nº 10.328/2015 (Fortaleza, 2015). Em pouco tempo, o aluguel social adquiriu uma marcante proeminência na política habitacional do município. Com efeito, em termos de número de pessoas beneficiadas, passou a ser o seu principal vetor, à frente da produção de habitações de interesse social, da melhoria habitacional e da regularização fundiária.

A regulamentação do Programa de Locação Social passou por um processo de evolução e consolidação. Inicialmente estabelecido pela Lei municipal nº 9.682/2010, o programa visava oferecer moradia provisória para famílias em situação de vulnerabilidade social. As legislações subsequentes (Leis municipais nº 9.798/2011 e nº 10.131/2013) trouxeram aprimoramentos. Elas detalharam a definição de família e vulnerabilidade social, ajustaram o valor do benefício (que foi de R\$ 350,00 para R\$ 420,00 em 2013, permanecendo

o mesmo desde então), ampliaram o leque de órgãos responsáveis pela sua gestão e execução, e definiram prazos de permanência e critérios de elegibilidade mais específicos.

A promulgação da Lei municipal nº 10.328/2015, atualizada por legislações posteriores, representou um marco nessa trajetória, revogando expressamente as legislações anteriores e instituindo uma nova estrutura para o programa. Com essa nova lei, houve uma redefinição e centralização dos critérios de elegibilidade, detalhando as diversas situações excepcionais e temporárias que justificam a concessão do auxílio, incluindo remoções por obras públicas. A nova lei consolidou a responsabilidade do beneficiário pela escolha do imóvel, negociação e pagamento do aluguel, com o auxílio sendo concedido diretamente ao titular. Além disso, simplificou a gestão ao designar a Habitafor e a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã como os órgãos principais de execução. A continuidade do prazo máximo de 2 anos de benefício (com exceções posteriores para quem aguarda habitação definitiva) e a prioridade para inscrição em programas habitacionais complementam o arcabouço. Essa legislação, portanto, estabeleceu os parâmetros que permitiriam o aluguel social adquirir a proeminência observada nos dados, ao oferecer uma resposta mais ágil e flexível, ainda que temporária, à demanda por moradia em situações de urgência e vulnerabilidade.

De 2017, primeiro ano em que os relatórios contábeis de propósito geral do município de Fortaleza passaram a discriminar o número de benefícios efetuados para cada modalidade de política habitacional, a 2024, ano de disponibilização do último relatório, o número de habitações de interesse social entregues, em parcerias com os governos federal e estadual, foi de 19.194, sendo que, desse quantitativo, apenas 1.233 foram entregues entre 2021 e 2024 (6,4% do total). Com relação à melhoria habitacional, o número de entregas foi de 3.402. A regularização fundiária, ação mensurada em matrículas emitidas em assentamentos precários, teve um registro de 13.513 beneficiários, sendo que, a partir de 2021, passou a ser o segundo vetor de maior destaque da política habitacional. Por último, foi concedido o aluguel social, no valor de R\$ 420,00, para 71.840 pessoas no intervalo de tempo considerado (Fortaleza, 2024, p. 178; 2020, p. 50-56). Ou seja, de 2017 a 2024, o aluguel social ocupou a dianteira das ações, respondendo por 66,5% do total de entregas da Habitafor em sede de política habitacional.

Quanto à regularização fundiária, os argumentos que já articulamos anteriormente no subitem 2.3.1 de nosso trabalho podem ser recuperados aqui, relativamente às restrições no reconhecimento do seu papel como instrumento de defesa da moradia, devido a sua crescente instrumentalização para alavancar processos de mercantilização da terra, que viabilizam o

aprofundamento da lógica financeira nas cidades e expandem a fronteira para a acumulação capitalista.

Um dado que salta aos olhos é o de que, de 2017 a 2020, período em que houve, nos balanços contábeis considerados, discriminação das comunidades que contaram com famílias contempladas pela ação, 42% das entregas do “papel da casa” se deram em bairros localizados no perímetro do projeto Vila do Mar, delimitado numa porção do litoral que tem sido crescentemente cobiçada por conta de sua localização privilegiada e as apostas no seu potencial turístico (Pequeno; Carvalho, 2018, p. 241-242). Ou seja, os esforços de promoção da legalização da posse da terra urbana se direcionaram, em grande parte, justamente às áreas de maior interesse para investimentos imobiliários e suscetíveis à valorização imobiliária. Ressalte-se, ainda, que essa valorização, não raro, vem acompanhada de uma dinâmica de encarecimento geral do custo de vida local (em especial do aluguel), ocasionando expulsões indiretas de famílias mais pobres, que tendem a se deslocar para áreas ainda mais periféricas e remotas. Por último, é difícil acreditar que os processos de regularização fundiária tenham sido acompanhados, em todos os casos, por amplas iniciativas de requalificação urbanística e socioambiental, diante da possibilidade aberta pela Lei nº 13.465/2017 de desconsiderar tais aspectos em matéria de regularização fundiária de interesse social.

Passando para o aluguel social, essa modalidade de política pública tem sido criticada por algumas razões. Primeiro, porque é uma forma de política pública que foca apenas no gerenciamento das famílias em déficit habitacional, encarando a moradia como um serviço instável (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 468). Segundo, porque é especialmente utilizada com famílias removidas de suas casas, como mecanismo de negociação (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 467). Trata-se de um expediente frágil e em valores insuficientes, utilizado muitas vezes para postergar indefinidamente a implementação de soluções habitacionais mais perenes para essas famílias especialmente vulnerabilizadas. Por último, porque terceiriza a responsabilidade da moradia ao seu beneficiário, havendo pouca ou nenhuma fiscalização concreta sobre o parque locatício mobilizado com os benefícios concedidos, alimentando a extração de renda “*desde abajo*” via regimes de controle privado de gestão territorial (Guerreiro *et al.*, 2022, p. 456), muitas vezes informais.

Ainda que, no caso de Fortaleza, estejamos falando de uma política pública que não está, até o presente momento, associada de modo direto à “alta” esfera das finanças, pois não direciona, por exemplo, o usufruto do auxílio a um parque privado específico de gestores de carteiras de locação, ainda assim ela incrementa a importância da moradia de aluguel na

cidade e ajuda a aprofundar a conexão entre mercado imobiliário (formal e informal) e financeirização nos territórios populares.

Em síntese, a análise histórica das políticas habitacionais em Fortaleza revela um padrão persistente de segregação socioespacial e desarticulação com o planejamento urbano, desde as grandes intervenções do BNH até os programas mais recentes como o PAC, o PMCMV e o aluguel social. Longe de promover o direito à moradia e à cidade, essas políticas, influenciadas por lógicas de mercado (na subsunção hiper-real do trabalho ao capital) e necessidades de reprodução do capital, frequentemente resultaram na produção de conjuntos periféricos de baixa qualidade e no deslocamento de populações vulneráveis, perpetuando o déficit habitacional e aprofundando as desigualdades urbanas, enquanto a moradia de aluguel ganha proeminência como forma de gerenciamento da população em déficit habitacional.

## 5 CONCLUSÃO

Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram (Marx, 2011, p. 25).

O presente trabalho buscou desvelar as complexas camadas que envolvem a efetivação do direito social à moradia no município de Fortaleza, à luz das dinâmicas do capitalismo dependente financeirizado. Partindo da premissa de que a moradia, em sua dualidade como direito social e mercadoria, constitui um observatório privilegiado para compreender as limitações dos direitos sociais no sociometabolismo do capital, a pesquisa demonstrou como a forma jurídica se reconfigura para atender, prioritariamente, às exigências do capital imobiliário-financeiro, mesmo em detrimento das necessidades da classe trabalhadora.

O arcabouço normativo do direito à moradia, robusto em sua previsão constitucional e infraconstitucional, revelou-se, na prática, inefetivo para amplas parcelas da população. A análise aprofundada da forma jurídica, engendrada pelas relações capitalistas de produção (Pachukanis, 2017), evidenciou que a positivação dos direitos sociais, embora fruto de lutas populares, atua como um mecanismo de captura das reivindicações da classe trabalhadora para dentro da arena jurídica, limitando seus horizontes de luta e, em última instância, reforçando a lógica da equivalência, mercantil e subjetiva (Edelman, 2016 *apud* Menezes, 2017).

No contexto do capitalismo dependente brasileiro, caracterizado pela transferência de valor, pela superexploração da força de trabalho e pela cisão do ciclo do capital, a forma jurídica assume contornos peculiares, onde a igualdade e a liberdade formais são afirmadas e negadas simultaneamente, evidenciando uma “desigualdade agudizada” na lógica da equivalência mercantil e subjetiva (Pazello; Camargo Neto, 2015). Nesse cenário, a efetivação dos direitos sociais encontra óbices estruturais, uma vez que a forma jurídica *dependente* atua para reproduzir a lógica de acumulação que lhe é intrínseca, não para concretizar níveis de cidadania nos moldes dos países centrais.

A superexploração do trabalho na periferia, que não remunera os trabalhadores no valor de suas necessidades de reprodução em condições normais, impede que a moradia integre a remuneração da classe trabalhadora, diferentemente do que se verifica no centro do capitalismo, beneficiário de um largo processo de transferência de renda desde a periferia.

Diante dessa desnecessidade estrutural de direitos sociais no capitalismo dependente, reforçada pela sua reconfiguração neoliberal, o direito social à moradia assume mais intensamente a feição de *direito social privado* – e, portanto, não universalizante – que é ativado como forma de responder às necessidades de reprodução e ampliação de valorização financeira do capital imobiliário.

A moradia, em particular, ilustra a tensão aparente entre direito social e mercadoria. Como toda mercadoria, ela transcende seu valor de uso para se tornar um suporte material para o valor de troca, ativando-se, ainda, como investimento especulativo, reserva de valor e fonte de extração de renda. O problema habitacional, portanto, não decorre da falta de imóveis ou de uma mera ausência de vontade política de gestores públicos, mas das relações sociais que a perpetuam. A atuação do ordenamento jurídico, nesse sentido, não visa apenas a promover o direito social à moradia, mas a possibilitar a acumulação e expansão do capital.

Se, de um lado, a moradia digna como direito social resta dificultada de se concretizar para amplas massas trabalhadoras em um contexto de capitalismo dependente (onde a cisão interna do ciclo do capital não demanda que a classe trabalhadora faça jus à correta remuneração de seu valor; e a forma estatal, incumbida de mascarar uma desigualdade agudizada na equivalência entre trabalhadores e capitalistas, escancara o seu favorecimento estrutural a uma classe); de outro, a habitação (e o espaço no qual ela se constitui) como mercadoria de suma importância para o capital adiciona camadas mais dramáticas a esse caldo.

Historicamente, as cidades brasileiras, e Fortaleza não é exceção, foram conformadas por uma urbanização com baixos salários, que alijou grande parte da classe trabalhadora do mercado formal e impulsionou a autoconstrução e as ocupações precárias. As dinâmicas da acumulação capitalista moldam a realidade do acesso à terra urbana e à moradia. Com a reconfiguração neoliberal do capitalismo e a intensa financeirização, o espaço urbano se consolidou como plataforma privilegiada para a absorção de excedentes financeiros, funcionando como lastro seguro para títulos de crédito, “esponja” espaço-temporal para o capital sobreacumulado e novas fronteiras de expansão do capital (Ribeiro, 2021). Nessa toada, a renda imobiliária e a especulação se tornaram centrais para a acumulação. A adequação de marcos regulatórios, como a Lei do Patrimônio de Afetação e o instituto da alienação fiduciária, garantiu a segurança jurídica necessária para a circulação e valorização do capital imobiliário-financeiro.

Programas habitacionais federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), embora apresentados como soluções sociais, atuaram como catalisadores dessa financeirização. Em Fortaleza, a implementação desses programas reforçou a segregação socioespacial, priorizando obras em áreas de interesse do capital imobiliário ou buscando o lucro imediato, e resultando no deslocamento de famílias para periferias distantes e com infraestrutura deficitária. A escolha dos terrenos visava à maximização dos lucros, e não à promoção de uma moradia digna.

A nova ofensiva neoliberal, a partir de meados da década de 2010, radicalizou a superexploração do trabalho e o desmonte de políticas sociais, intensificando a precarização das condições de vida e de trabalho. Nos últimos anos, o capital, diante de uma crise de acumulação estendida, tem operado esforços para viabilizar uma maior extração de mais-valia absoluta. O Estado impõe um contingenciamento brutal de gastos sociais que reduz o salário indireto do trabalhador, por meio de processos de privatização direta e indireta. A moradia, que nunca compôs a remuneração do trabalhador, torna-se mais periférica, mais precária, mais recorrentemente obtida por expedientes de subsistência. Contribui para esse processo a atuação específica do capital imobiliário-financeiro, fortalecido por políticas habitacionais, encarecendo imóveis e a terra urbana.

Essa conjuntura, aliada à “superprodução” do espaço e à alta recorde do mercado imobiliário durante a pandemia do coronavírus (Bolígian Neto, 2022), gerou uma “crise de despejos” e impulsionou a moradia de aluguel como nova fronteira de valorização. Essa modalidade, flexível e capaz de operar mesmo na informalidade, permite a extração de renda imobiliária dos mais pobres entre os pobres, revelando um “neoliberalismo ‘desde abajo’” que conecta a informalidade às finanças (Guerreiro *et al.*, 2022). A crescente participação do ônus excessivo de aluguel no déficit habitacional e o aumento da inadequação fundiária são manifestações diretas dessa dinâmica.

Não obstante o entrelaçamento crescente entre as finanças e a informalidade através do mecanismo do aluguel em territórios populares, a imbricação profunda entre o espaço urbano e a circulação do grande capital permanece fundamentalmente dependente da conversão da propriedade fundiária informal em propriedade capitalista formal. Portanto, a Lei nº 13.465/2017 e o Programa Casa Verde e Amarela, advindos de dois governos que priorizam abertamente as frações financeiras do grande capital, ao fomentarem a regularização fundiária sem a devida preocupação com a urbanidade dos assentamentos,

sinalizaram a primazia dada à conversão da terra informal em propriedade capitalista, com o respaldo da forma jurídica, como um novo mecanismo de acumulação.

No âmbito municipal de Fortaleza, a gestão urbana sob o neoliberalismo priorizou um modelo empresarial, buscando financiamento privado e alocando recursos em áreas atrativas para investidores, em detrimento das necessidades sociais. A “desregularização regulamentada” (Rosa *et al.*, 2018; Aalbers, 2016 *apud* Pequeno, 2022, p. 74; Guerreiro *et al.*, 2022, p. 464) de leis urbanísticas, as Operações Urbanas Consorciadas e as outorgas onerosas são exemplos de como a forma jurídica se molda para favorecer o capital, resultando em remoções forçadas e aprofundando a segregação socioespacial.

Por sua vez, o predomínio do aluguel social como principal vetor da política habitacional de Fortaleza, superando a produção de moradias de interesse social, reflete uma política que gerencia o déficit habitacional ao invés de pelo menos tentar resolvê-lo mais perenemente, terceirizando a responsabilidade e alimentando a extração de renda, muitas vezes informal.

Em síntese, a pesquisa conclui que a política habitacional de Fortaleza, em vez de promover o direito social à moradia, tem se subordinado aos imperativos do capital imobiliário-financeiro e suas lógicas de valorização, manifestando um padrão persistente de segregação socioespacial e desarticulação com o planejamento urbano. As ações e omissões estatais, embora por vezes disfarçadas de neutralidade técnica, são intrinsecamente políticas e servem à reprodução ampliada do capital, perpetuando o problema habitacional e as desigualdades urbanas na cidade.

A desnecessidade estrutural de direitos sociais no capitalismo dependente, reforçada pela sua reconfiguração neoliberal, faz com que políticas habitacionais (quando existentes), como efetivações positivas do direito social à moradia, se vinculem às necessidades de valorização do capital imobiliário-financeiro, dada a importância do espaço físico diante de contextos de crise. Isso levou, paradoxalmente, a que essa promoção do direito à moradia se tornasse uma verdadeira negação, quando se considera o conteúdo normativo relativo ao direito à moradia digna, posto que conjuntos habitacionais foram instalados em áreas distantes, com parca inserção urbana, sem acesso a infraestruturas da cidade; e as dinâmicas promovidas por essas políticas encareceram os preços da terra urbana e da moradia.

Por fim, algumas notas à guisa de considerações e perspectivas para a luta por moradia. A problematização aqui realizada, dentro dos limites de suas demarcações, busca

também colher aprendizados a partir das contradições verificadas. Não é suficiente apenas reconhecer que os direitos sociais cumprem o papel de amenizar a desigualdade concreta entre possuidores de dinheiro e proprietários-de-si na lógica da equivalência subjetiva. Direitos sociais não caem do céu, nem são fruto da cabeça pensante da burguesia que achou por bem dotar de alguma mínima verdade, por assim dizer, o conceito de igualdade jurídica. Sobretudo em um contexto de sua desnecessidade estrutural no capitalismo dependente, resultam de processos históricos extremamente duros, que envolvem confrontamentos e conquistas arrancadas no bojo de lutas sociais. Não deixam de ser, por isso, uma vitória tática; afinal, a burguesia, se pudesse, diminuiria salários, diretos e indiretos, até os limites mínimos, estritamente necessários, e lá os manteria.

O debate sobre reforma e revolução, tática e estratégia somente pode ser feito coletivamente, de modo que não compete a um esforço metodológico individual apontar, sozinho, os caminhos que em tese precisa trilhar a luta política. No entanto, a análise materialista da realidade social nos fornece elementos indispensáveis, que devem informar, no nosso caso, a luta pela defesa da habitação em condições dignas para todas as pessoas.

Por óbvio, a estratégia não pode se dar o luxo de furtar-se à defesa tática dos direitos sociais, como o direito à moradia. Instrumentos progressistas da política urbana, por exemplo, podem e devem ser reivindicados pelo campo popular, em sua incidência local e nacional, a curto e médio prazo. Remoções coletivas forçadas, talvez a violação mais explícita nesse âmbito contra a classe trabalhadora, merecem toda atenção de juristas comprometidos com a luta por moradia. No entanto, sabe-se do caráter de classe do direito. Verifica-se, aqui, uma contradição de difícil resposta, e que paga o seu devido preço: a cada vitória “legal” dos trabalhadores, ocorre simultaneamente uma vitória “ideológica” para a burguesia, pois reforça-se a forma jurídica e opera-se uma legitimação do direito como campo único de confrontamentos e reivindicações. Aqui jaz a contradição fundamental do “jurista popular”: a conquista de direitos reforça a subjetividade jurídica e, por tabela, o capitalismo, criador dos problemas combatidos.

Ainda, nos países dependentes, todas as contradições sociais têm a tendência de se esgarçar até o seu limite. A defesa do acesso universal à moradia digna, para todas as pessoas, demanda, ao sul do Equador, uma radicalidade ainda maior, na medida em que requer necessariamente o rompimento da condição de dependência da nossa nação. E conforme postulou Marini (2011 *apud* Justen *et al.*, 2023, p. 407), a superação dessa condição só se dará no rompimento com o sistema capitalista, por meio de um projeto revolucionário socialista.

A tarefa que se coloca para as lutadoras e lutadores é a necessidade de atualizar e ampliar os marcos da luta pela moradia e pela reforma urbana, que tem apostado todas as suas fichas na defesa jurídico-institucional do direito à moradia, sem se vincular a um horizonte claramente revolucionário de superação da própria forma mercadaria e da forma jurídica. Como Lenin já ensinou, “as reformas só são possíveis como produto secundário de um movimento completamente carente de toda a estreiteza do reformismo” (Lenin, 1986 *apud* Cardoso, 2007, p. 122). Se é verdade que pode haver alguma utilidade em um uso tático do direito (Pazello, 2015), não pode ser esse uso um fim em si mesmo. Portanto, que possamos atualizar os nossos marcos de luta em favor da classe trabalhadora para além da estreiteza do reformismo, calibrando a sua direção no horizonte da revolução; façamos, enfim, diante das circunstâncias materiais que se colocam e entendendo-as, a nossa própria história.

## REFERÊNCIAS

ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. *Cadernos Metrópole*, [S. l.], v. 24, n. 53, p. 337–362, 2021. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/56545>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza; SILVA, Maria das Graças e. O metabolismo social e sua ruptura no capitalismo: aspectos históricos e sua configuração na etapa da financeirização da natureza. *Germinal: marxismo e educação em debate*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 151–173, 2021. DOI: 10.9771/gmed.v13i2.45306. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/45306>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BALBIM, Renato Nunes. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2751). Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/items/a1bc1f55-8903-4321-9af1-4fd5316619e2>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**: uma contribuição materialista histórico-dialética. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. DOI: 10.11606/T.2.2012.tde-18022013-144024. Disponível em:

<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-18022013-144024/pt-br.php>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BIONDI, Pablo. **Capitalismo e direitos humanos de solidariedade**: elementos para uma crítica. 2015. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.2.2016.tde-31122015-103528. Disponível em:

<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-31122015-103528/pt-br.php>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BOLIGIAN NETO, Artur. **Pandemia imobiliária**: notas críticas sobre o boom do setor residencial durante a crise do Coronavírus. 2023. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-04072023-120409/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL, Amíria Bezerra. O lugar dos excluídos: um olhar sobre a política urbana e habitacional de Fortaleza ao longo dos séculos XX e XXI – mudanças e permanências. **Anais do XV Enanpur**. Recife: UFPE, 2013. Disponível em:

<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/411/401>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.676, de 31 de julho de 2018.** Dispõe sobre os integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), as condições gerais e os critérios para contratação de financiamento imobiliário pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e disciplina o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança. Brasília, DF: BCB, 2018b. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res\\_4676\\_v8\\_P.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res_4676_v8_P.pdf). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Casa Civil, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2016. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2000. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Casa Civil, 2023b. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 9.514, 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: Casa Civil, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**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: Casa Civil, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**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: Casa Civil, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...). Brasília, DF: Casa Civil, 2017b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Casa Civil, 2017a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 13.786, de 27 de dezembro de 2018.** Altera as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano. Brasília, DF: Casa Civil, 2018a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13786.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13786.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**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, DF: Casa Civil, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021.** Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília, DF: Casa Civil, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (...). Brasília, DF: Casa Civil, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada:** relatório de direitos humanos. Brasília, DF: SDH, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**CAMPANHA DESPEJO ZERO.** Balanço dos dados até setembro 2022. **Terra de Direitos, /S. I.J.**, 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%C3%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Apresentação. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Felipe Guilherme Gava. **Divisão do trabalho partidário:** organização em Lenin. 2007. 204 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/390955>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale. **Olhar Favela, Ver Cidade:** intervenções do PAC-UAP em Fortaleza. 2019. 250 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo e Design) – Centro de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CATINI, Carolina de Roig. **A escola como forma social:** um estudo do modo de educar capitalista. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de

São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: 10.11606/T.48.2013.tde-11122013-153624. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122013-153624/pt-br.php>. Acesso em: 2025-07-30.

COELHO, Fabiana Nogueira. **O problema da efetivação dos direitos sociais**: contribuições críticas para o caso do direito à moradia. 2022. 75 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

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

FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. O Setor Imobiliário Habitacional pós-2015: crise ou acomodação?. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 24, n. 53, p. 147–171, 2021. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5306. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/53607>. Acesso em: 21 jul. 2025.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio Internacional: **Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização**, 2005, Bauru: FAU Unesp Bauru / SESC Bauru, 2005.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. DOI: 20.500.12733/1616201. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/815022>. Acesso em: 21 jul. 2025.

FONTES, Virgínia. **Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FORTALEZA. **Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: PMF, 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogoedeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogoedeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 25 jul. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 333, de 14 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), e na Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências. Fortaleza: PMF, 2022a. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4065/text?>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 343, de 22 de dezembro de 2022**. Altera a Lei Complementar nº 333, de 14 de setembro de 2022, e dá outras providências. Fortaleza: PMF, 2022b. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4096/text?>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003**. Autoriza a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Fortaleza: PMF, 2003. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2044/text?>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FORTALEZA. Lei Ordinária nº 10.328, de 12 de março de 2015.** Redefine o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: PMF, 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/525/text>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FORTALEZA.** Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2020 (balanço geral).** Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/f00dnrulb.i1b112/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202020>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FORTALEZA.** Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2024 (balanço geral).** Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fmx0z0akz.lov1202/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202024>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FREITAS, Carolina Alvim de Oliveira.** **PARA UMA CRÍTICA DO ALUGUEL:** valor e preço nas avaliações de ativos imobiliários. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 44, 2024. DOI: 10.12957/geouerj.2024.83211. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/83211>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FREITAS, Clarissa F. Sampaio.** **O novo modelo de gestão urbana estratégica em Fortaleza:** aumento das desigualdades socioambientais. Universitas FACE, v. 3, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/face/article/view/37>. Acesso em 15 jul. de 2025.

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional municipal no Brasil 2010.** Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2022.** Belo Horizonte: FJP, 2023a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>. Acesso em: 25 jul. 2025.

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Inadequação de domicílios no Brasil 2022.** Belo Horizonte: FJP, 2023b. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1dQReqdaA\\_OgezrwfchR21ptpFZ3LjlFl/view](https://drive.google.com/file/d/1dQReqdaA_OgezrwfchR21ptpFZ3LjlFl/view). Acesso em: 25 jul. 2025.

**GUERREIRO, Isadora de Andrade.** Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Passa Palavra, [S. l.],** 31 ago. 2020. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. Os movimentos de moradia em meio à financeirização da habitação: O PMCMV Entidades e o Neoliberalismo. **Anais do XVIII Enanpur**. Natal: UFRN, 2019. Disponível em: <https://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=224>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 24, n. 54, p. 451–475, 2022. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5401. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/54810>. Acesso em: 22 jul. 2025.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. **LabCidade**, [S. l.], 8 set. 2020. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Novo Minha Casa, Minha Vida: novidades e alertas. **LabCidade**, [S. l.], 13 mar. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/novo-minha-casa-minha-vida-novidades-e-alertas/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**. Brasília: Ipea, nov. 2022. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/acessoportunidades/publication/2022\\_cmap\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida/](https://www.ipea.gov.br/acessoportunidades/publication/2022_cmap_minha_casa_minha_vida/). Acesso em: 25 jul. 2025.

JUSTEN, Agatha; GURGEL, Claudio; BRAGA, Wagner Peres. Reprimarização, política pública do trabalho e superexploração no Brasil: revisitando Ruy Mauro Marini. **Revista Katálysis**, v. 26, n. 3, p. 405–415, set. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e92724>. Acesso em: 21 jul. 2025.

JUSTEN, Agatha; GURGEL, Claudio. Neoliberalismo, queda da taxa de lucro e política pública do trabalho no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n85.83222. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83222>. Acesso em: 21 jul. 2025.

KANAAN, Gabriel Lecznieski. **O “Império do Capital” e o “Novo Imperialismo”**: as contribuições de Ellen Wood e David Harvey para o estudo do imperialismo no Século XXI. 2016. Monografia (Graduação em História) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Fortaleza, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LUCE, Mathias Seibel. A SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS DA HISTÓRIA RECENTE. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Desenvolvimento e dependência**: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: Ipea, 2013. cap. 6.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003b, p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 17, n. 48, p. 151–166, 2003a. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/9928..> Acesso em: 25 jul. 2025.

MARÍN-TORO, Adriana; ROLNIK, Raquel. Financeirização da moradia: proprietários automatizados e corporativos e a violência financeira. **LabCidade**, /S. l.J, 30 out. 2020. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/financeirizacao-da-moradia-proprietarios-automatizados-e-corporativos-e-a-violencia-financeira/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MARQUES, Helena Duarte. **A cidade é direito? Uma investigação marxista sobre a cidade e a forma jurídica**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI: 10.11606/D.2.2020.tde-02052021-222453. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-02052021-222453/pt-br.php>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Nélio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III. Tradução de Rubens Enderle. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NAKANO, Anderson Kazuo; FREITAS, Carolina Alvim de Oliveira; SOUTO, Jhonatan Wandrey Andrade. A permanência do problema habitacional nas cidades brasileiras: proposições para a habitação socialmente necessária. In: D'ANDREA, Tiaraju Pablo. **Reflexões Periféricas**: propostas em movimento para a reinvenção das quebradas. São Paulo: Editora Dandara, 2021. cap. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**, 13 dez. 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, 16 dez. 1966. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 16 jul. 2025.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Universal Declaration of Human Rights.**

Paris, 10 dez. 1948. Disponível em:

<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ORIONE, Marcus; BATISTA, Flávio Roberto. A flexibilização da proteção do trabalhador.

**Faculdade de Direito da USP, [S. l.], [2021].** Disponível em:

<https://direito.usp.br/noticia/1f5f23a3b432-a-flexibilizacao-da-protecao-do-trabalhador>.

Acesso em: 25 jul. 2025.

ORIONE, Marcus. O direito na pandemia. **A Terra é Redonda**, [S. l.], 12 maio 2020.

Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-direito-na-pandemia/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Tradução de Paula Vaz de Almeida. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAZELLO, Ricardo Prestes. CAMARGO NETO, Rubens Bordinhão de. Teoria marxista da dependência e teoria marxista do direito: um possível diálogo entre Marini e Pachukanis. In: CONDE GAXIOLA, Napoleón (org.) **Teoría crítica y derecho contemporáneo**. México, D.F.: Editorial Horizontes, 2015, p. 175-196.

PAZELLO, Ricardo Prestes. Contribuições metodológicas da teoria marxista da dependência para a crítica marxista ao direito / Methodological Contributions of Marxist Dependency Theory to Marxist Critique of Law. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 540–574, 2016. DOI: 10.12957/dep.2016.21633. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/21633>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PAZELLO, Ricardo Prestes. Os momentos da forma jurídica em Pachukanis: uma releitura de Teoria geral do direito e marxismo. **Verinotio**, Belo Horizonte, n. 19, ano X, p. 133-143, abr. 2015.

PEQUENO, Renato; CARVALHO, Pedro. Notas preliminares sobre as ações do PAC - urbanização de favelas em Fortaleza. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 219-253.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 6.

RIBEIRO, Tacyla de Almeida. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RODRIGUES, Lucas. TRANSFERÊNCIA DE VALOR E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL: UMA ANÁLISE COMPARADA. **Análise Econômica**, [S. l.], v. 35, n. especial, 2017. DOI: 10.22456/2176-5456.65477. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/65477>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. dos S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. de O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C.; LOPES, A. P. de O.; ROSSI, L. G. A. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 17, n. 33, p. 127–154, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/18863>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. DOI: 10.11606/T.16.2009.tde-19032010-114007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em: 22 jul. 2025.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. Henri Lefebvre e Evgeny Pachukanis: um diálogo sobre a movimentação do imobiliário. In: X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 2013, Campinas. **Anais** [...], Campinas: Unicamp, 2013.

SILVA, Julia Lenzi. **Para uma crítica além da universalidade**: forma jurídica e previdência social no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: 10.11606/T.2.2019.tde-28082020-030856. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-28082020-030856/pt-br.php>. Acesso em: 21 jul. 2025.

SOUZA, Yago Renan Licarião de. **A forma jurídica no capitalismo dependente**. 2019. 100 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19717>. Acesso em: 25 jul. 2025.

WOOD, Ellen. **Empire of capital**. London: Verso Books, 2005.