Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Guaraci Corrêa Porto

Governança e responsabilidade social como fator de redução das desigualdades sociais nas cidades

Rio de Janeiro
2019

Guaraci Corrêa Porto

Governança e responsabilidade social como fator de redução das desigualdades sociais nas cidades

Dissertação apresentada como requisito parcial da obtenção do título de Mestre ao Programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientadora: Profª. Dra. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P853 Porto, Guaraci Corrêa.

Governança e responsabilidade social como fator de redução das desigualdades sociais nas cidades / Guaraci Corrêa Porto. - 2019.
95 f.
Orientador: Profª. Dra. Vânia Siciliano Aieta.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Política pública - Teses. 2.Transporte –Teses. 3.Governança pública – Teses. I.Aieta, Vânia Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Guaraci Corrêa Porto

Governança e responsabilidade social como fator de redução das desigualdades sociais nas cidades

Dissertação apresentada como requisito parcial da obtenção do título de Mestre ao Programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2019

Banca examinadora:

_____
Dra. Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Dr. Mauricio Jorge Pereira da Mota
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Dr. Ricardo Cesar Pereira Lira
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Dr. Marcos Aurélio dos Santos Borges
Faculdade de Direito – UERJ

Rio de Janeiro

2019

Dedicatória

Ao meu filho Jorge Aimberê, minha razão de viver

À memória de meu pai Tupy Corrêa Porto

À Professora Vânia Aieta, Orientadora e amiga de todas as horas

Ao Professor Ricardo Lira, meu eterno Mestre

Agradecimentos

À minha mãe Nirce, à Ariceli e a toda a família, pelos momentos de convívio que me fizeram tanta falta.

Aos professores Mauricio Mota e Angela Penalva Santos, pelas aulas que tanto enriqueceram meus poucos conhecimentos.

À Doutora Marcelle Mourelle Perez Diós Borges e à Mestra Ana Paulla Oliveira Mendes, pela ajuda na preparação dos documentos.

RESUMO

PORTO, G. C. **Governança e responsabilidade social como fator de redução das desigualdades sociais nas cidades**. 2019. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2019.

Forçoso é reconhecer que as classes menos favorecidas sofrem com mais intensidade os problemas advindos das falhas de planejamento e execução da administração, nos diversos níveis. Essa situação agrava as desigualdades já existentes, principalmente em alguns eixos detectados. Pode-se dizer que não estão sendo obedecidos os preceitos constitucionais, oriundos de direitos conquistados ao longa da História, não raro, à custa de muitos sacrifícios. Como ente federativo, apesar da limitação de recursos, na maioria dos casos, o município pode agir, de forma eficaz e decisiva, com a abordagem simultânea de diversos aspectos, tendentes ao atendimento dos anseios de justiça distributiva e reconhecimento das pessoas, individualmente, e da população, de maneira geral. É necessário que se leve em conta as características do município e, ainda, a necessidade da inclusão de todos os habitantes, respeitando suas diferenças. Em resumo, uma governança responsável e competente do município muito pode fazer para um aumento da qualidade de vida da população, especialmente das classes trabalhadoras. A proposta deste trabalho é abordar o assunto, arriscando a formular algumas sugestões.

Palavras-Chave: Desigualdade. Mobilidade urbana. Política pública. Transporte. Inclusão. Habitação. Classe trabalhadora. Classes menos favorecidas. Governança.

ABSTRACT

PORTO, G. C. **Governance and social responsibility as a factor to reduce social inequalities in cities.** 2019. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2019.

It is necessary to recognize that the less favored classes suffer more intensely the problems arising from the planning and execution failures of the administration, in the several levels. This situation exacerbates existing inequalities, especially in some detected axes. It can be said that the constitutional precepts, derived from rights conquered in the long history are not being obeyed, not infrequently, at the cost of many sacrifices. As a federative entity, despite the limited resources, in most cases, the municipality can act, effectively and decisively, with the simultaneous approach of several aspects, aimed at meeting the desires of distributive justice and recognition of individuals, individually, and of the population, in general. It is necessary to take into account the characteristics of the municipality and the need to include all inhabitants, respecting their differences. In short, a responsible and competent governance of the municipality can do much to increase the quality of life of the population, especially the working classes. The proposal of this work is to approach the subject, at the risk to formulate some suggestions.

Key words: Inequality. Urban mobility. Public policy. Transport. Inclusion. Housing. Working class. Disadvantaged classes. Governance.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	**O SURGIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONSTITUCIONALISMO MATERIAL: FOMENTO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES**	10
1.1	**As origens do Constitucionalismo**	10
1.2	**A Idade Média**	14
1.3	**A evolução do Constitucionalismo**	24
1.4	**Os direitos no Constitucionalismo**	35
1.5	**As constituições brasileiras**	42
2	**OS QUATRO EIXOS DAS DESIGUALDADES SOCIAIS DAS CIDADES**	50
2.1	**A desigualdade social como matriz das desigualdades**	50
2.1.1	Má distribuição de renda	53
2.1.2	Falta de acesso à educação de qualidade	54
2.1.3	Investimentos governamentais insuficientes	54
2.1.4	Dificuldade de acesso a serviços básicos	55
2.1.5	Má administração de recursos públicos	55
2.2	**A desigualdade de renda**	56
2.3	**Mobilidade urbana**	58
2.4	**A não inclusão**	68
2.5	**Acesso à habitação**	71
3	**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PARA RELOCAÇÃO DOS PROBLEMAS**	76
3.1	**A desigualdade de renda**	76
3.2	**Mobilidade urbana**	79
3.3	**A não inclusão**	82
3.4	**Acesso à habitação**	86
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

Melhorar a qualidade de vida da população é, ou, pelo menos, deveria ser a principal razão de ser das chamadas “cidades humanas”, um aperfeiçoamento das “cidades inteligentes”. Esta é uma responsabilidade dos governantes, um compromisso com a população que os elegeu.

Uma proposta para redução das desigualdades sociais nas cidades seria pretenciosa não fosse a simplicidade de determinadas ações que hoje podem ser adotadas pela municipalidade, tenho em vista a elevação do município à condição de ente federativo pela Constituição da República. Foi esta uma grande conquista da redemocratização das estruturas de poder no Brasil. De fato, uma estratégia essencial para o poder público é conhecer a sociedade e suas necessidades, elaborar estudos de demanda específicos, formar um banco de dados com informações consistentes e confiáveis e mostrar sintomas de agilidade e flexibilidade no atendimento aos anseios da sociedade.

Ao enfrentar os novos desafios que lhes foram propostos pelo Estatuto da Cidade, como a falta de segurança, além de não haverem resolvido os antigos problemas de moradia, em termos fundiários e urbanísticos, as cidades tem que assumir seu papel e contribuir decisivamente para o bem-estar das pessoas.

Embora sabendo que o desenvolvimento de uma cidade é o resultado das políticas públicas, também se pode compreender que é necessário conhecer os valores intrínsecos que formam um espaço urbano. Com a compreensão do processo de construção do espaço urbano, desde a sua origem e o seu desenvolvimento, estuda-se a relação existente entre os diversos atores do contexto urbano. Associa-se o desenvolvimento do espaço urbano com diversos aspectos relativos à grande beneficiária, que é a classe trabalhadora.

No amplo mercado de ideias, o tema mostra sua relevância, não apenas pela abrangência dos problemas, facilmente identificáveis, e suas potenciais soluções, como também pelo interesse que desperta, em função de sua atualidade. As desigualdades se multiplicam, quantitativa e qualitativamente, e, com elas, as exigências por medidas que as reduzam. É este o tema da presente dissertação.

No primeiro capítulo, pretendeu-se fazer uma abordagem do Constitucionalismo, através da História, mostrando como os direitos sociais passaram de meros indicativos de um código de moralidade positiva a preceitos constitucionais, exigíveis dos governantes. Dos direitos relativos à liberdade, passou-se aos direitos de outras dimensões, como os da igualdade e da fraternidade, até se chegar ao grau de aperfeiçoamento das constituições modernas, que tratam a desigualdade como um mal a ser extirpado.

No segundo capítulo, a ideia foi identificar os eixos das desigualdades sociais das cidades, abordando um aspecto do grande tema “desigualdade”, tratado sucintamente no início do capítulo. Destarte, identificamos quatro eixos de desigualdade social das cidades: a desigualdade de renda, a mobilidade urbana, a não inclusão e o acesso à habitação. Procurou-se, então, retratar as causas e a situação de cada um desses eixos e como cada um deles influi na vida das pessoas que habitam nossas cidades.

No terceiro capítulo, tentou-se avaliar algumas políticas públicas já implantadas no Brasil, além de propor sugestões para uma governança realmente voltada para a redução das desigualdades. Para a elaboração das políticas públicas, são procedimentos e atitudes essenciais para os administradores compreender o perfil dos habitantes e as características gerais e específicas dessa atividade. Entretanto, como se pode depreender da leitura do capítulo, houve avanços e recuos nas políticas implantadas, ao talante dos governantes de diferentes orientações ideológicas.

Nas considerações finais, faz-se uma exortação à participação e à responsabilidade dos cidadãos e dos governantes para um engajamento nesse mister, visando à melhora das condições de vida, de forma geral.

1. O SURGIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONSTITUCIONALISMO MATERIAL: FOMENTO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

1.1 As origens do Constitucionalismo

Ao buscarmos, na História, o conhecimento do Constitucionalismo, é preciso verificar o que significa “constituição”, vocábulo do qual deriva o primeiro. Embora, na verdade, o que se pretende é explicar e entender as constituições pelo Constitucionalismo.

Se todo objeto tem sua constituição, seu modo de ser, os objetos do mundo cultural não são exceção, mas sua estrutura é diferente, vez que o espírito humano contribui para sua constituição, projetando um valor sobre um suporte. Esse valor projetado é que dará a natureza de sua constituição, com sua finalidade, função e sentido que não existem na constituição dos objetos físicos. Destarte, sendo históricos os objetos culturais, sua constituição sofre o impacto da evolução histórica, sob cuja influência se modifica.

O Estado – criação do espírito humano – também é objeto de cultura e, portanto, tem sua constituição e as consequências decorrentes. Como objeto, só apareceu com a evolução humana e, antes desse aparecimento do Estado, não havia como se falar em constituição estatal. É um tipo de constituição que acompanha as mudanças do Estado. Apareceu quando surgiu o Estado, desapareceu quando o Estado se fragmentou em feudos na Idade Média, reapareceu com o advento do Estado nacional. (SILVA, 2014)

Assim, como a constituição de um objeto físico é sua essência, a Constituição estatal é o próprio modo de ser do Estado, pode-se dizer que se confunde com seu objeto tanto quanto a constituição de um objeto físico nele se revela intrinsecamente. No caso do conhecimento constitucional, porém, como Aristóteles já dissera a seu tempo, “para se conhecer a constituição do Estado, é preciso, em primeiro lugar, saber o que é um Estado”. (ARISTOTELES, 1991; *apud* SILVA, 2014 p. 51)

O Estado, que conhecemos hoje, comumente definido através de três elementos ou condições de existência — povo, território e poder político — é apenas

um dos tipos possíveis de Estado: o Estado nacional soberano que, nascido na Europa, se espalhou recentemente por todo o mundo.

A evolução humana passou por três estágios: o do selvagismo, da barbárie e o civilizado. Por muito tempo, esteve ausente o poder político, fenômeno cultural que as sociedades politicamente organizadas criaram. O Estado só aparece, assim, numa fase avançada do desenvolvimento da Humanidade. A organização da sociedade humana se iniciou durante o selvagismo, com o aparecimento das frátrias, tribos e confederações de tribos, que dominaram a barbárie e, com a apropriação de bens materiais e domínio de territórios, implantaram a organização política da escravidão. Deu-se o confisco do poder social e sua conversão em poder político, segundo os interesses do grupo dominante. (SILVA, 2014)

Segundo Otila Özer, “o sentido do Estado reside em tornar privado o domínio público, ou seja, a anexação do poder político a princípios e interesses desprovidos de universalidade. Com efeito, o Estado coincide com a afirmação dos interesses particulares e o crescimento da eficácia produtiva e do lucro. Longe de ser agente de interesse geral, ele, o Estado, corresponde à necessidade de proteger e de manter unidos os indivíduos opostos na luta para a subsistência e acumulação do capital. Seu papel consiste em fazer reinar a segurança e a paz, e em enquadrar as estruturas da produção e da troca de maneira a facilitar o enriquecimento”. (ÖSER; 1998; *apud* SILVA; 2014 p. 51)

Assim é que nova estrutura social e nova forma de Estado apareciam sempre que as relações econômicas passavam a ser entraves ao desenvolvimento das forças produtivas. O modo de produção escravista transitou para o modo de produção feudal e este para o regime capitalista, que persiste, com algumas modificações. O novo modo de ser do Estado implicava uma nova forma de constituição.

Na Grécia antiga, o modo de ser de um objeto, sua constituição, era designado pelo termo *politéia*. Era, então, o modo de ser da *polis*, palavra que pode ser traduzida como cidade-estado, ou Estado, designando uma comunidade, coletividade, que permitia a participação de seus membros na vida social. Destarte, a *polis*, como tipo de Estado, tinha como sua constituição a *politéia*. Sendo, porém, a *polis* um objeto de cultura, está inserida num contexto histórico e suas variações. A

Constituição de Atenas, por exemplo, foi modificada onze vezes, conforme registrou Aristóteles. (SILVA, 2014)

Essas modificações foram empíricas, decorrentes dos dirigentes que impuseram sua feição à *polis*, emprestando-lhe um modo novo de ser. Assim foi com a Constituição de Drácon e a Constituição de Sólon. Aristóteles fala em constituição como o regime de uma cidade, resultante da organização dada aos magistrados, à divisão de poderes, inclusive sua organização social, política e administrativa e relações civis e penais.

Apesar de se referir Aristóteles às constituições da Lacedemônia, de Creta, de Cartado e de Atenas, nenhuma cidade grega possuía constituição escrita. Embora Aristóteles faça referência a uma "constituição que redigiram os 100 que os 5.000 escolheram", não há registros históricos de uma constituição-documento na Grécia. (ARISTOTELES; 1991; *apud* SILVA; 2014 p. 53)

Platão também chamava *politéia* o modo de ser do Estado. Entretanto, enquanto Aristóteles se referia a constituições empíricas de cidades concretas, Platão falava da "cidade idealizada", cidade sábia, devendo-se elaborar uma constituição ideal para uma cidade ideal. Em suas obras, "A República" e "As Leis", descreve a constituição fictícia de uma cidade excelente, onde só residiriam cidadãos virtuosos e felizes. A cidade não atingiria a excelência se não fosse governada por homens sábios e instruídos. (ARISTOTELES; 1991; *apud* SILVA; 2014 p. 53)

Em Roma, o termo equivalente à *polis* grega era *civitas*, uma comunidade de cidadãos. Já *urbs* designava a cidade em sentido concreto e urbanístico. Enquanto a *polis* era um objeto da *politéia*, a *civitas* era objeto da *constitutio*. Daí vem a ideia de constituição política como ordem dos habitantes de cada coletividade. Aristóteles já falava em constituição se referindo às formas de governo e à administração do Estado.

Assim como a *politéia* era para a Grécia, a *constitutio* tem o significado do modo de ser da cidade romana. Ao escrever a história da Constituição Romana, Francesco de Martino afirmou que o termo "constituição" era usado num sentido abrangente de toda a vida da cidade, inclusive no concernente a questões agrárias,

servis, guerras civis, questões políticas jurídicas, econômicas, sociais e religiosas. (MARTINO, 1972 *apud* SILVA; 2014 p. 55)

Também, como na Grécia, falava-se em constituições referentes a determinadas personalidades. Quando um governante rompia com o esquema que dominava, falava-se em constituição a ele referida, como por exemplo a Constituição de Silla, a Constituição de Cesar.

Teodoro Mommsen, em sua obra, estudou a organização da comunidade romana, com ênfase na organização da comunidade através de sua história, com ênfase na organização e seu funcionamento das magistraturas públicas, do Senado e das Assembleias Populares, no modo de governar, enfim. Apesar de sua importância histórica, a obra não aborda a constituição, exceto a Constituição dada por Augusto, cujo poder supremo o fazia "guardião da constituição da comunidade e dos direitos dos cidadãos particulares". A Constituição da comunidade é diferente do regime em vigor. (MOMMSEN, 1942; p.5; *apud* SILVA; 2014 p. 55)

O conteúdo da Constituição Romana se restringia às instituições oficiais, como o Senado, as Assembleias, o Conselho do Povo e as diversas magistraturas: os cônsules, o Censor, o Pretor, eleitos anualmente pela Assembleia das Centúrias, o *Dictator*, nomeado nos momentos de crise, o Questor, assistente financeiro de cônsules, os tribunos da plebe e outras magistraturas menores, como os edis, eleitos pelo conselho do Povo, responsáveis pela administração física da cidade.

Assim como nas cidades gregas, Roma nunca teve uma constituição escrita. Usava-se o termo para designar os provimentos legislativos imperiais, como a coleção das constituições imperiais (*Codex*) e a coleção dos escritos dos juristas (*Digesta*). Assim, Justiniano iniciou sua obra jurídica elaborando verdadeiras coleções de regras jurídicas variadas, pois tudo o que o imperador decretada, assinava, estipulava, se chamava constituição. Segundo Maynes, entre as manifestações do poder imperial, se poderiam distinguir quatro espécies: o editos (*edicta*), os decretos (*decreta*), as decisões escritas de consultas (*rescripta*) e as ordenanças (*mandata*), genericamente chamadas de constituições (*constituciones*). (MAYNES; *apud* SILVA; 2014 p. 57)

Alguns livros apresentam em suas traduções a palavra "constituição" para algumas expressões como na Primeira Catilinária, em que Edouard Bailly traduziu

statum republicæ como “constituição do Estado”. Na passagem, Cipião matou Tibério Graco, que atentava contra o *statum republicæ*. Cícero usava a palavra “república”, que correspondia à *pólis* e também usava *civitas*. Destarte, república expressava o conteúdo da vida pública da *civitas*. Pouco se falava em *constitutio*. Os livros de Cícero, ainda que tenham se referido, como Aristóteles, às formas de governo – monarquia, oligarquia e democracia – não tratavam de constituição. (SILVA; 2014 p. 57)

A palavra “política”, em grego, não se refere à prática política, à atuação dos políticos, mas a um ramo da Filosofia, a teoria da *pólis*, uma parte do estudo da ética – a teoria do caráter e do comportamento humano. Cícero, na verdade tinha a pretensão de escrever uma obra na tradição de Platão e Aristóteles, abrangendo não só a teoria das constituições e leis, mas também matérias como a educação moral e a instrução dos cidadãos. Nos fragmentos de A República que sobreviveram, Cícero emprega a palavra *constitutio* apenas quatro vezes. Outras expressões de Cícero traduzidas para constituição mostram que a palavra *constitutio* tem um sentido abrangente de todas as atividades da cidade-estado, como em *politéia*. Seu emprego semântico designava as providências legislativas dos imperadores, sendo que a Constituição do Estado Romano se revelava mais pela ação concreta do dirigente e só a partir de Justiniano incluía a compilação das normas jurídicas. (SILVA; 2014 p. 58)

1.2 **A Idade Média**

A desagregação do Estado ocorrida na Idade Média (476 – 1453) fez desaparecer a constituição, como modo de ser material do Estado. Sendo a terra, a atividade agrícola, a única fonte de geração de riqueza, toda a vida social se baseava na propriedade e na posse da terra. O sistema feudal daí decorrente operou a desintegração do Estado, não apenas pelo fato de seus agentes possuírem partes do solo, como também consideravam seus poderes como parte de seu patrimônio. A sociedade regrediu a uma civilização puramente rural.

A regressão da autoridade do Estado Imperial Romano se deu com a formação de feudos. A mão de obra necessária era fornecida pelos colonos, os chamados servos da gleba. A relação entre o senhor feudal e os servos da gleba era uma relação de poder, em que estes ficavam submetidos à vontade arbitrária e ilimitada daquele. O cultivo da terra estava a cargo dos servos da gleba, que alimentavam seus senhores.

Reforçando essa relação entre senhor feudal e servo da gleba, havia entre eles a relação de vassalagem, relação de poder, em que os vassalos estavam submetidos à vontade do seu senhor, de que dependiam e estavam ligados por juramento de fidelidade. (SILVA; 2014)

Os vassalos estavam sujeitos à jurisdição do senhor do respectivo feudo, tanto em causa civis como penais. Os tribunais eram formados pelos donos das terras, que agiam como juízes leigos. As relações de direito eram de caráter privado e de natureza civil, o que eliminava qualquer poder político. Não havendo poder político, não há Estado e, em consequência, não há constituição estatal.

Os impérios germânicos e carolíngios, surgidos na Idade Média, não apresentavam ainda uma formação tipicamente estatal. Quando muito, poder-se-ia chamá-los de estados difusos, sendo o poder disputado por tribos e províncias. Carlos Magno tentou superar o problema criando uma série de constituições e decretos chamados capitularia, mas apresentavam características idênticas às das constituições do Império Romano – um conjunto de regras de naturezas diversas.

Essas disposições constitucionais funcionam para os soberanos como mero código de moralidade positiva. Qualquer ato por eles praticado que as contrariasse, podia até ser acoimado de “inconstitucional”, mas não constituía delito ou infração, vez que o governante supremo estava acima das restrições da lei.

No decorrer da Idade Média, paralelamente ao desenvolvimento da relação senhor feudal x servo da gleba, surgiram, à margem dos feudos, aglomerados urbanos, os “burgos”, nos quais se formava nova classe, constituída das corporações de ofício, embrião das atividades industriais, e dos comerciantes. Era o início da burguesia, formada de homens desprovidos de terras, mas que viviam sem se submeter às relações feudais. (SILVA; 2014)

Essa classe passou a ter suas necessidades, das quais a que mais se avultou foi a liberdade, não apenas a de não ser escravo. A liberdade que se buscava era essencial para se deslocar (ir e vir), celebrar contratos, dispor de seus bens e tudo o que mais fosse necessário para desempenhar as atividades comerciais.

A pequena indústria que nascia aumentava o número de pessoas que estavam à margem das relações feudais. A segunda metade do século IV marcou o início de algumas insurreições de operários em Flandres e na Inglaterra, com reivindicações que já incluíam a igualdade. A abolição das desigualdades do feudalismo, com a consequente implantação da igualdade jurídica começava a se tornar imperiosa para o progresso da sociedade.

Segundo Engels:

> "A crença de que todos os homens, pelo simples fato de sê-lo, tem alguma coisa de comum que os torna iguais, na proporção que exista esse ponto comum, é naturalmente antiquíssima. Mas o postulado moderno da igualdade difere radicalmente dessa ideia e, pelo contrário, faz ressaltar da própria natureza, comum a todos os homens, dessa igualdade todos os homens como tais, o princípio da equiparação política e social de todos os seres humanos, ou, pelo menos, de todos os cidadãos de um Estado e, o de todos os indivíduos de uma mesma sociedade. Foi preciso que muitos milhares de anos passassem, e, de fato, passaram, antes que aquela ideia primitiva da igualdade relativa inspirasse, como um corolário, a ideia da igualdade dentro da sociedade e do Estado, e muito mais tempo seria preciso até que esta dedução se impusesse como algo evidente e natural." (ENGELS, Anti-Düring, p. 199 e 200)

Na idade média, apesar de parecer contraditória a existência de um Constitucionalismo, após alguns séculos de regimes absolutistas surgiram normas garantidoras de direitos individuais, bem como uma função judiciária bastante atuante e independente. Valorizava-se o direito natural. Dentre as normas garantidoras de direitos individuais estão os pactos e os forais já estudados anteriormente.

Os burgos se ampliaram e, como requerem o comércio e a indústria, surgiram as organizações urbanas, notadamente o Município, com seu governo e serviços. Dessa época também se origina um importante elemento para formação constitucional: a outorga, pelos monarcas, de cartas, foros e outros documentos,

pelos quais se conferia autonomia a cidades e regiões. Formavam-se, aos poucos, as assembleias representativas onde membros das classes livres das cidades e vila eram admitidos aos corpos políticos dirigentes, formados por nobres e prelados.

Até que, em 1215, uma Assembleia de Nobres impôs ao rei João-sem-Terra a assinatura da *Magna Charta Libertatum*, tornada definitiva em 1225. Ela marcou o ressurgimento do Constitucionalismo Formal, reconhecendo diversos direitos limitadores do poder estatal, dentre eles citam-se o *habeas corpus*, a limitação ao direito de tributar, o direito de petição, a instituição do júri, o devido processo legal, o princípio do livre acesso à justiça, a liberdade de religião, a aplicação proporcional das penas, direito de propriedade, entre outras. São os chamados direitos de 1ª Dimensão, que dizem respeito à Liberdade. (SILVA; 2014)

O povo, porém, estava ausente, o que impede de se considerar como representativa essa assembleia. Na Inglaterra, apenas em 1295 reuniu-se uma Assembleia que poderia merecer essa denominação, vez que admitiu prelados, barões e deputados dos condados, cidades e burgos, representando, pelo menos em tese, todos os estamentos sociais.

Podem-se destacar, também, como manifestações de Constitucionalismo, o Estatuto ou Nova Constituição de Merton, de 1236, o documento firmado por Afonso IX, em 1188, a Bula de Ouro da Hungria, de 1222, o Privilégio General, outorgado por Pedro III em 1283 e os Privilégios da União Aragonesa, de 1286.

Em 1302, Philipe, o Belo reuniu pela primeira vez uma Assembleia abrangendo nobres, prelados e os representantes das cidades. A Assembleia do Povo constituiu o Terceiro Estado. A estrutura estamental dessa representação possuía dois órgãos: um representando os interesses da aristocracia – prelados e nobres – e outro representando os interesses gerais do Povo, os burgueses.

O desenvolvimento da monarquia absoluta fez desaparecer as cortes feudais, abolindo-as e unificando o Estado a partir do século XVI, convergindo a soberania para os órgão centrais. Era a concepção de um Estado moderno, unificado, centralizado e despoticamente governado. Apenas o Parlamento Inglês conseguiu superar o absolutismo e sobreviver.

Na idade moderna se deu a continuidade do Constitucionalismo Inglês, o qual consagra o Princípio Rule of Law (governo das leis), com o surgimento da Petition of Right, de 1628, do Habeas Corpus Act, de 1679, da Bill of Right, de 1689 e da Act of Settlement, de 1701, marcando, desta forma, uma transição lenta e paulatina das fontes de poder das mãos do monarca para os textos que podem ser comparados aos constitucionais, os quais estabeleciam uma série de direitos individuais.

Nesse processo de desenvolvimento do Estado absoluto, a burguesia, que detinha o poder econômico, foi forjando a teoria do Estado Liberal. Modificaram-se as relações de produção, repelindo a ideia do Estado asfixiante e cobrador.

A utilização dos forais, cartas de garantia e convênios de colonização mostrou que se poderia racionalizar o poder por regras escritas. A ideia foi consolidada pelo ordenamento da Revolução Inglesa, estabelecendo o império da lei, vez que o rei queria elevar suas prerrogativas acima do Direito. A lei só poderia ser modificada por atos praticados pelas duas câmaras, o que induziu a ideia da igualdade perante a lei e a submissão de todas as classes a uma lei única, aplicada e interpretada, exclusivamente, pelos tribunais, livres de interferência governamental.

No âmbito do Constitucionalismo norte-americano manifestado neste período, podem ser citados os contratos de colonização, a Charter of New England, de 1620, a Charter of Massachusetts Bay, de 1629, a Charter of Maryland, de 1632, as Fundamental Orders of Connecticut, de 1639, a Massachusetts Body of Liberties, de 1641, a Charter of Connecticut, de 1662, a Charter of Rhode Island, de 1663, a Charter of Carolina, de 1663, a New York Charter of Liberties, de 1683, a Pennsylvania Charter of Privileges, de 1701, a Charter of Georgia, de 1732 e a Declaration of Rights do Estado da Virgínia, de 1776. (THÓ; 2016)

No final do século XVIII, nasce a ideia do Constitucionalismo moderno, também chamado de clássico ou liberal. Foi caracterizado pelo surgimento de Constituições modernas, escritas, rígidas, dotadas de supremacia constitucional, com destaque para as Constituições norte-americana, de 14 de setembro de 1787, e a francesa, de 3 de setembro de 1791, as quais se consagraram pelo ideário de liberdade que as inspirou, a ausência de interferência estatal e os direitos individuais, influências típicas do Iluminismo. Influenciaram a maioria da Cartas Constitucionais ocidentais, dentre elas, as Constituições brasileiras de 1824 e 1891.

Elas promoveram uma estabilidade ao sistema, já que os seus principais valores e princípios passaram a ser positivados e garantidos.

Tornou-se necessária uma reformulação dos ordenamentos jurídicos vigentes, objetivando alocar a Constituição no ponto central e mais importante do ordenamento, estabelecer como essência e fim deste sistema político-jurídico o Homem, por meio do resguardo jurídico de sua dignidade e de seus direitos fundamentais, mostrando sua vocação axiológica. Também foram incluídos, nesses documentos, princípios e conceitos jurídicos, de forma a ampliar as possibilidades de interpretação e raciocínio jurídico do intérprete, criando-se uma nova dogmática de hermenêutica constitucional.

As Constituições europeias deixam de ser meros documentos retóricos e de inspiração política e passam a ter força normativa, com aplicação dos direitos fundamentais do homem e outros de seus preceitos aos casos concretos. Isto facilitou a referência, a interpretação e a aplicação das normas infraconstitucionais, em razão de sua característica de centralidade que passa a ter a Constituição.

O Constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX era voltado basicamente para a garantia formal das liberdades, como princípio da democracia política ou democracia burguesa. A razão disso é que a burguesia, que reivindicava esses direitos, estava oprimida politicamente, mas não economicamente. Em outras palavras, a burguesia queria limitar o poder, que era absoluto, mas não tinha nada a reivindicar, do ponto de vista econômico.

Vale ressaltar, por fim, que esta fase sofreu muitas influências, pertinentes a períodos distintos, dentre as quais podem ser mencionadas o direito natural, a racionalidade iluminista, a filosofia mecanicista do século XVI, o direito consuetudinário, a limitação e o controle de poder iniciado na idade média, os valores cristãos, entre outros.

Há quem defenda que não havia Constitucionalismo na Antiguidade nem na Idade Média. Segundo Augusto Barbera, “por Constitucionalismo só se deve entender o movimento político, filosófico, cultural, voltado para a conquista de documentos constitucionais em que se fixam princípios liberais democráticos”. O Constitucionalismo nasceu como meio de limitar a ação do poder e garantir a defesa dos direitos da pessoa humana, por meio de uma constituição escrita. O modo de

ser do Estado, assim, ficava caracterizado racionalmente pela forma que lhe desse uma constituição escrita como lei suprema. (BARBERA, 1997 p. 3 e ss; *apud* SILVA; 2014; p. 67)

A aspiração da liberdade nasceu com a raça humana, mas sua fundamentação teórica só foi concebida nos séculos XVII e XVIII. Os sistemas intelectual e moral do racionalismo filosófico foram elaborados dentro da monarquia absoluta, faltando a concepção de um sistema de limites ao poder para atender aos anseios de liberdade. Assim surgiu o Constitucionalismo, como movimento político, social e jurídico, destinado a produzir documentos constitucionais que consubstanciassem os princípios liberais.

O movimento foi político pelo fato de ter objetivado o interesse comum da população, alterando a forma de se governar. Foi social, por ter tido o apoio das massas, principalmente da classe burguesa, que ansiava pela derrocada do absolutismo, dos privilégios da nobreza e do clero, a fim de ter seus direitos individuais de livremente comerciar e de dispor de seu patrimônio garantidos, sem a interferência estatal e é jurídico, pois resultou na criação da Constituição, uma lei suprema que viria a reduzir o alcance do poder estatal vigente.

O Constitucionalismo firmou a tese que “Constituição” é a constituição escrita, formal e dogmática porque só assim poderá garantir seu objetivo básico de estabelecer limitações ao poder.

A aparente incongruência que se encontra na conceituação supra é a de que o termo Constitucionalismo está necessariamente associado ao documento da Constituição, porém há que se observar que nos três Estados em que esse movimento constitucional teve bastante proeminência, quais sejam Reino Unido, França e Estados Unidos, no primeiro não houve tal documento e sim diversas declarações, atos e leis elaboradas ao longo dos anos que formam uma Constituição, as quais ainda estão vigentes, configurando-se, desta forma, uma situação peculiar.

Este movimento constitucionalista tinha como uma de suas finalidades limitar o poder estatal, vez que este poder passa a ser traçado nas Constituições, rompendo com o regime absolutista até então vigente, passando o povo a ser o

titular das decisões. Esta limitação somente foi possível com a separação de poderes e com a declaração de direitos.

A colonização dos Estados Unidos desenvolveu-se durante o século XVII, quase um século depois da colonização portuguesa e espanhola na América. As principais razões que motivaram a vinda de grandes levas de colonos, principalmente ingleses, para a América do Norte foram a procura de melhores condições de vida, os conflitos políticos na Europa e a procura de liberdade religiosa. Os colonos se fixaram na costa do Oceano Atlântico, fazendo surgir as treze colônias inglesas.

O movimento constitucional foi baseado nos estudos sobre o Direito Natural, que também influenciou em todos os aspectos as Revoluções Inglesa, Francesa e Americana, que, como sabemos, deram início ao entendimento do Direito Constitucional, como o conhecemos hoje, isto é, um sistema que coíbe a atuação desmedida do príncipe pelo reconhecimento da existência de certos direitos individuais inatos à condição humana.

O Direito Natural, segundo a doutrina, *prima facie*, é o direito que emana da própria natureza, independentemente da vontade humana e, portanto, anterior e superior ao direito posto pelo Estado. Já em um segundo momento, a doutrina dispõe que o Direito Natural está ligado à liberdade individual, porque o homem é um ser que nasce livre e, portanto, não pode haver turbação nessa qualidade. Além disso, o Direito Natural está ligado ao entendimento de que todos os homens são iguais.

Essas ideias se opunham aos desmandos da monarquia absolutista, que não enxergava o indivíduo como detentor de direitos, salvo quando fosse essa a vontade do monarca. Isso gerava uma situação de completa insegurança, porque o soberano punha e dispunha como bem entendesse, até mesmo acerca da vida dos súditos.

Diante disso, pode-se verificar que a doutrina do Direito Natural foi desenvolvida com a finalidade de limitar o poder estatal, qualidade essencial do Constitucionalismo, que procurou garantir aos indivíduos a proteção de certos direitos, tais como vida, liberdade, igualdade e, na visão de Locke, propriedade.

Durante os séculos XVIII e XIX, o Constitucionalismo ocidental se desenvolveu na esteira das revoluções liberais e individualistas que acompanharam a ascensão política da burguesia. O ideário liberal defendia um modelo de Estado-mínimo, que não interferisse no livre jogo das forças do mercado, que, supostamente, através dos seus próprios mecanismos, garantiriam o equilíbrio e a distribuição das riquezas na sociedade.

No contexto liberal, foram as Constituições entendidas como diplomas legislativos que se limitariam a descrever a estrutura do Estado e assegurar os direitos individuais dos cidadãos (vida, liberdade, igualdade, propriedade, segurança). Não incluiriam normas que pudessem embaraçar a dinâmica natural do sistema econômico.

O pensamento liberal considerou como princípio fundamental da constituição econômica, implícita nos textos constitucionais liberais, que, na dúvida, dever-se-ia optar pelo mínimo de restrições aos direitos economicamente relevantes, tais como a propriedade, a liberdade de profissão, indústria ou comércio.

O liberalismo se baseava, portanto, na livre circulação da riqueza, deixando ao contrato, como instrumento jurídico, o papel de viabilizar as transações econômicas. Segundo essa corrente e pensamento, os acordos contratuais permitiriam o equilíbrio harmônico dos interesses, sem a necessidade de o Estado intervir no mercado.

Por diversos motivos, até o século XVIII, a Inglaterra não tinha um controle mais intenso sobre as suas colônias americanas. Assim, as colônias começaram a concorrer com a metrópole, em relação ao comércio. A Inglaterra ao ver que as colônias começaram a prosperar, aumentou os controles do pacto colonial com vários atos, entre outros: em 1750, foi proibida a fundição de ferro nas colônias; em 1754, foi proibida a fabricação de tecido e o contrabando; em 1765, foi aprovado um decreto regulamentando a obrigação de abrigar e sustentar tropas inglesas em solo norte-americano. Foram, também, criados vários impostos e aumentados outros por leis votadas na metrópole, sem participação dos colonos.

As reações dos colonos, de início, foram pacíficas, mas evoluíram para conflitos maiores, culminando com a Guerra da Independência dos Estados Unidos da América durante a Revolução Americana de 1776. Assim, os colonos das treze

colônias inglesas, situadas na América do Norte, declararam, unilateralmente, sua independência em 04 de julho de 1776 e a autonomia completa para os treze estados.

As revoluções liberais-burguesas ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França trouxeram para o sistema político um novo conceito: o Estado de Direito, que exige a submissão de todos à lei, inclusive dos governantes, representando a limitação do poder político. Essa limitação ocorreu através do movimento constitucional, a partir de manifestações diferentes em cada sede revolucionária. Assim, a ideia do Estado de Direito está intimamente relacionada com a ideia de Constitucionalismo, cuja qualidade essencial implica uma limitação jurídica do governo.

Os Estados Unidos, ao proclamarem a independência da Inglaterra, adotaram como modelo de Estado de Direito uma república presidencialista. Além da limitação do poder governamental, o Estado de Direito assegura a garantia dos direitos fundamentais, que nada mais são do que a expressão positivada dos direitos naturais. Esses direitos, previstos nesse período imediatamente posterior às revoluções, são aqueles que a doutrina convencionou classificar de primeira geração ou dimensão, ligados ao valor da liberdade.

Outra importante consequência introduzida pelo Estado de Direito foi o uso intenso de normas jurídicas escritas, com a finalidade de regular a atuação do governo e de prescrever direitos. É nesse ponto que surge a constituição norte-americana, que também é reflexo do pensamento positivista, cuja base ontológica é a supremacia das leis em relação a tudo e a todos.

O Estado de Direito é também conhecido como o Estado do governo das leis e essa ideia foi introduzida nas constituições, criando a responsabilidade política e jurídica dos governos. Dessa maneira, procura-se coibir o abuso do poder, criando a garantia dos direitos dos governados perante os governantes.

O poder constituinte, no figurino norte americano, segue uma filosofia garantista, em que a constituição não é um projeto para o futuro, e sim, uma forma de garantir direitos e de limitar poderes. Na revolução americana, o poder constituinte é o instrumento para definir a *higher law* (Lei Maior), e estabelecer as regras do jogo.

A constituição americana foi concebida como norma jurídica suprema para que os juízes possam exercer a função de controlar a legitimidade constitucional das leis e, ao mesmo tempo, como documento jurídico passível de aplicação direta e imediata pelo judiciário.

Também são da essência da Constituição norte americana os tribunais que exercem a justiça em nome do povo, constituídos por juízes que são agentes do povo, nos quais se deposita confiança de preservação dos princípios de justiça. Esse modelo de Constitucionalismo tem sido praticado no mundo contemporâneo.

O Constitucionalismo clássico que surgiu a partir do final do século XVIII foi muito importante, não apenas para a revolução Americana, de 1776, como também para a Francesa, em 1789, feitas pela burguesia, em busca de direitos libertários. Com ambas, ocorreu o surgimento das primeiras constituições escritas.

Por outro lado, demonstra que o movimento constitucional moderno, tal qual o conhecemos, não começou com a Revolução Francesa, nem com a norte-americana. Nesse sentido, temos a lição de José Jobson de Arruda: “A Revolução Inglesa foi a primeira revolução burguesa da Europa Ocidental. Antecipou em 150 anos a Revolução Francesa. Representou o fim do Estado absolutista”. (ARRUDA; 1988; *apud* THÓ; 2016)

1.3 **A evolução do Constitucionalismo**

Entretanto, sem sombra de dúvida, os dois marcos mais importantes na história do Constitucionalismo moderno foram a Constituição norte-americana de 1787 e a Constituição francesa de 1791, sendo que esta teve como preâmbulo a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Assiste razão a Canotilho quando diz que não existe um Constitucionalismo, mas movimentos constitucionais, haja vista que os movimentos constitucionais norte-americano e francês não se vinculam à monarquia, mas sim à república.

Portanto, em análise ao Constitucionalismo antigo, possibilitou uma teoria normativa política que, na definição de Canotilho:

> "Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos e dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. (...). É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo" (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. P. 47).

Destarte, o nascimento efetivo do Constitucionalismo está vinculado às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das Treze Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa. O Constitucionalismo americano, o francês e o inglês influenciaram de forma significativa a Constituição brasileira, como Paulo Bonavides comenta:

> "O nosso Constitucionalismo, ao revés, levantou-se sobre as ruínas sociais do colonialismo, herdando-lhe os vícios e as taras, e ao mesmo passo, em promiscuidade com a escravidão trazida dos sertões da África e com o absolutismo europeu, que tinha a hibridez dos Braganças e das Cortes de Lisboa, as quais deveriam ser o braço da liberdade e todavia, foram para nós contraditoriamente o órgão que conjurava a nossa recaída no domínio colonial (...) Com efeito, a fonte doutrinária fora a mesma: o Constitucionalismo francês, vazado nas garantias fundamentais do número 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789. Nesse documento se continha a essência e a forma inviolável de Estado de Direito." (BONAVIDES, Paulo; 2000).

Salienta-se que na França surgiu a segunda constituição escrita da Europa, em 1791. A experiência francesa contribuiu com duas ideias principais; a garantia de direitos e a separação dos Poderes. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão é de 1789 e serviu de preâmbulo para a Constituição Francesa de 1791.

Essas ideias são fruto do Iluminismo, que foi o movimento intelectual portador de uma visão unitária de mundo e de homem, expressando os anseios da sociedade burguesa do século XVIII, o Século das Luzes. O Iluminismo era um projeto de emancipação do homem, que trouxe novas concepções sobre o governo e as formas de melhor governar. Os iluministas atribuíram ao Estado Absolutista a

responsabilidade pela intolerância política e religiosa, raiz de todas as injustiças políticas e sociais.

A Revolução Francesa, que durou de 1789 a 1799, foi o marco universal da resultante da síntese da força burguesa com a antítese resistência da nobreza, daí se iniciando um novo sistema de vida social e política, com a tomada do poder pela burguesia, instituindo-se um “Estado Burguês de Direito”.

É importante lembrar que, no final do século XVIII, a França ainda era governada por um poder absoluto e mantinha práticas mercantilistas, que entravavam o desenvolvimento do capitalismo, o que desagradava profundamente a sua burguesia. O sistema tributário francês era injusto, já que a nobreza e o clero estavam isentos de vários impostos. Conforme se viu, a burguesia, economicamente mais forte, era sobrecarregada com o pagamento de tributos.

A sociedade da França pré-revolucionária era dividida em três grupos distintos com *status* jurídico próprio, ou seja, a sociedade francesa era estamental. O primeiro estado era constituído pelo clero, proprietário de 10% das terras da França, que não pagava impostos. O clero estava dividido em alto e baixo. O segundo estado era formado por uma nobreza parasitária, proprietária de 20% das terras, que mantinha as relações servis de produção. Também havia a nobreza de toga, ocupante de cargos oficiais, oriunda da burguesia, que comprava títulos nobiliárquicos. Por fim, havia o terceiro estado, composto pela burguesia e pela massa de trabalhadores rurais e urbanos.

O terceiro estado sustentava o Estado Absoluto Francês, por meio do pagamento de impostos. Os dois primeiros estamentos, que se constituíam numa minoria populacional, oprimiam o terceiro estamento, a maioria da população, que produzia a riqueza nacional e ainda tinha de conviver com o autoritarismo do rei e os gastos excessivos da Corte. Como bem salientou SIEYÈS: “O Terceiro Estado abrange, pois, tudo o que pertence à nação. E tudo o que não é Terceiro Estado não pode ser olhado como pertencente à nação. Quem é o Terceiro Estado? Tudo”. (SIEYÈS; 2014; p.5)

No período de 1786 a 1788, a França experimentou uma grave crise econômica, gerada por uma seca que causou falta de alimentos e uma elevação vertiginosa dos preços e a diminuição dos salários. Para garantir os privilégios do

primeiro e do segundo estados, o governo onerou ainda mais o terceiro estado com tributos. A burguesia, prejudicada com esse quadro caótico, aproveitou o momento para intensificar os ataques ao absolutismo de Luís XVI.

Confrontado por uma oposição resoluta a seus planos de reforma fiscal, Luís XVI convocou os Estados Gerais. Esta medida trouxe um novo grupo para o centro da vida política francesa. A indecisão de Luís XVI, em face de uma colheita desastrosa, sublevações no campo, falência iminente e, acima de tudo, o conflito hostil entre deputados da nobreza e da plebe, criou uma lacuna de poder logo preenchida pelos Estados Gerais, agora a autoproclamada Assembleia Nacional.

Colocando-se à frente dos acontecimentos, a Assembleia aboliu os privilégios fiscais, o que reduziu o poder político da nobreza, da Igreja e de muitas cidades e províncias e criou um sistema administrativo uniforme com a extinção das antigas províncias e Assembleias locais. Como movimento constitucional genuíno, consagra o respeito às leis em oposição ao absolutismo, conforme nos ensina Norberto Bobbio:

> “A história da doutrina do primado do governo das leis conclui-se e completa-se, ainda que através de duas rupturas revolucionárias, a primeira no século XVII na Inglaterra, a segunda no século XVIII na França, com o moderno Constitucionalismo, através do qual também o poder dos governantes é regulado, como aquele dos cidadãos, pelo direito natural, ou então por pactos, como o *pactum subiectionis*, formalmente entre iguais, mas substancialmente entre desiguais, através da promulgação de constituições escritas dotadas de força de leis fundamentais e garantidas também por órgãos delegados que tem sua observância controlada pelo poder legislativo”. (BOBBIO, 1992; *apud* PINHEIRO; 2006)

Porém, o Constitucionalismo pode ser vislumbrado sob a perspectiva jurídica, sociológica ou política, partindo-se da ideia de que todo Estado deve possuir uma Constituição, que contém regras que dão sustentação à limitação do poder, dificultando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses.

Como se percebe, na revolução francesa, o poder constituinte assume o caráter de um poder supremo tendo o povo ou a nação passado a deter um poder

constituinte. Esse poder pretende criar uma nova ordem política e social, dirigida ao futuro, mas, simultaneamente, romper com o antigo regime. A Constituição francesa de 1791 construiu um sistema fundado na supremacia do legislativo, restando ao executivo a função de dispor dos meios aptos à aplicação da lei. O parlamento e a lei ganham força e junto com ele, tornando impensável um controle judiciário das leis. Nesse sentido, leciona Paulo Gustavo Gonet Branco:

> "Supremacia do Parlamento e supremacia da lei eram aspectos de um mesmo fenômeno, hostil, por si mesmo, a ideia de um instrumento normativo superior ao parlamento e a lei. Comprometia-se, assim, a noção de constituição como instrumento de valor normativo eficaz, capaz de estabelecer parâmetros para aferição da validade jurídica dos atos dos poderes públicos. Tudo isso conduzia, também, a que tampouco se emprestasse maior relevância ao problema da modificação da Constituição por via institucional" (GONET , 2009; p. 223; *apud* THÓ; 2016).

Precisamente, nesta época, o papel do juiz, dada a aversão à sua figura pelos revolucionários, decorrente de sua forte vinculação com a nobreza, restou reduzido a de mero emissor da voz da lei, conforme resta claro no artigo 3º, título III, capítulo V da Constituição francesa de 1791: "Artigo 3. – Os tribunais não podem, nem interferir com o exercício do Poder Legislativo, ou suspender a execução das leis, nem desempenhar as funções administrativas, ou convocar diante deles os administradores por razão de suas funções".

De todo o exposto, Montesquieu defendia a divisão do poder em três: legislativo, executivo e judiciário, os quais no conjunto harmonizariam e equilibrariam o poder. Ao Legislativo cabe a faculdade de estatuir, ou seja, ordenar e corrigir em termos a legislação e examinar como foram executadas as leis.

Nos anos de 1648, houve a dissolução do Sacro Império Romano-Germânico e as comunidades germânicas espalharam-se por mais de trezentos principados autônomos, com destaque para a Prússia e a Áustria. Em 1815, se formou a Confederação Germânica, abrangendo as trinta unidades maiores. Em 1866, formou-se a Confederação Germânica do Norte, e a sua Constituição foi promulgada no ano de 1867, após a dissolução da Confederação Germânica.

A situação perdurou até a fundação do Império Alemão, em 1871. Teve, porém, o condão de fortalecer o controle da Prússia sobre a Alemanha setentrional e ficaram de fora da Confederação a Áustria e a Baviera. O primeiro rei do Império Alemão foi Guilherme I, dando início ao período que terminou no fim da 1° Guerra Mundial, em 1918.

A unificação Alemã só veio a se completar mais tarde, sob o comando do Chanceler Otto Von Bismark, com a vitória sobre a França. Em 16 de abril de 1871, foi promulgada a Constituição do Império Alemão, que foi a Lei Fundamental do Império Alemão de 1871 a 1919, conhecida na historiografia alemã como a constituição imperial de Bismarck.

A política de poder imperialista e a defesa intransigente dos interesses nacionais terminaram por levar à eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Embora tendo como causa imediata o assassinato do herdeiro do trono austríaco Francisco Fernando, e sua mulher, em Sarajevo em 28 de junho de 1914, por um nacionalista sérvio, houve outras causas para a guerra, como as políticas opostas levadas a cabo pelas potências europeias, a corrida armamentista, a rivalidade germano-britânica e as dificuldades do Estado multinacional austro-húngaro. A guerra durou até 11 de novembro de 1918, quando assinou-se o armistício em Compiègne.

Pelos termos do Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, deveria a Alemanha ceder a Alsácia-Lorena, Eupen-Malmédy, o Eslésvico Setentrional e a área de Menmel. A Polônia foi restaurada, após plebiscitos e levantes independentistas, foi-lhe entregue Posen; as colônias seriam entregues aos Aliados. As margens direita e esquerda do Reno seriam permanentemente desmilitarizadas. O Sarre, centro industrial importante, seria governado pela Liga das Nações por 15 anos e seus campos de carvão administrados pela França.

Em 11 de agosto de 1919, entrou em vigor a Constituição de Weimar, sendo Friedrich Ebert o primeiro Presidente da República. A constituição foi promulgada no fim da Primeira Guerra Mundial, onde foi elaborada em um contexto de intensa turbulência política, sendo resultados de ideologias diversas. Foi um dos documentos constitucionais mais marcantes da história, apesar de sua curta vigência, sendo encerrada de fato em 1933.

A Constituição de Weimar era dividida em duas grandes partes: na Parte I, organizava o Estado alemão e, na Parte II, estabelecia a lista de direitos fundamentais, na qual constavam tanto direitos individuais, de origem liberal, quanto direitos sociais, aí incluídos a proteção do trabalhador e o direito à educação.

Os dois maiores inimigos do novo regime eram o Partido Comunista Alemão (KPD) e o Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães (NSDAP), que se prevaleciam das liberdades democráticas para lutar contra a República de Weimar. Já nos primeiros meses de 1920, fracassou uma tentativa de golpe de estado feita pelo extrema-direita Wolfgang Kapp em Berlim.

As eleições nacionais de 1924 foram ganhas pela direita, que se fortalecia. O Marechal-de-Campo Hindenburg, monarquista, foi eleito Presidente. Em outubro de 1925, Alemanha, França, Bélgica, Reino Unido e Itália celebraram o Tratado de Locarno, que reconhecia as fronteiras franco e belgo-germânicas. O Reino Unido, a Itália e a Bélgica comprometeram-se a ajudar a França caso a tropas alemãs reocupassem a Renânia desmilitarizada. O tratado preparou a entrada da Alemanha na Liga das Nações, em 1926.

O *crash* de Wall Street em 1929 e a consequente Grande Depressão foram sentidos na Alemanha, cuja economia foi abalada. No início de 1932, o desemprego no país já atingia mais de seis milhões de pessoas. Ocorreu também uma crise política, devido à incapacidade de os partidos políticos representados no Reichstag constituírem uma maioria para indicar o governo. Em março de 1930, o Presidente Hindenburg nomeou Heinrich Bruning para o cargo de chanceler, que lançou mão de decretos de emergência e chegou mesmo a dissolver o Parlamento. Nas eleições de julho de 1932, o Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (NSDAP), de Hitler, saiu vitorioso obtendo 38% dos votos, com o apoio da pequena burguesia, da juventude, dos desempregados e da população rural, o que lhe deu a maior bancada no Reichstag. Em 30 de janeiro de 1933, pressionado pelo ex-Chanceler Franz von Papen e outros conservadores, o Presidente Hindenburg nomeou Hitler para o cargo de chanceler.

Em 1933, foi publicada a “lei de autorização”, que permitia a edição de leis diretamente pelo governo imperial, na prática pelo Chanceler Adolf Hitler, ainda que divergissem do texto constitucional. Foi, na prática, o fim da Constituição de Weimar.

Após a derrota da segunda guerra mundial e os julgamentos do Tribunal de Nuremberg, foi promulgada a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, em 23/05/1949, marcada pela reafirmação dos valores democráticos. A Constituição enuncia os direitos fundamentais logo em sua abertura, assegurando os tradicionais direitos de liberdade, como a inviolabilidade corporal, a liberdade de locomoção, de expressão e de consciência, dentre outros. O artigo 1º diz respeito à proteção da dignidade da pessoa humana, considerada inviolável. Não há previsão clara de direitos sociais, mas a sua existência tem sido reconhecida, sobretudo com base na cláusula do Estado Social. Em certas áreas, como educação, existe a previsão da atuação do Estado, reputando-se a atividade privada como claramente subsidiária e dependente de aprovação e supervisão estatal.

A Lei Fundamental adotou a forma federativa como um dos pilares da ordem instituída, com o *status* de cláusula pétrea. A repartição de competências entre Governo Federal e estados prevê a existência de atribuições privativas e concorrentes, modelo que veio a influenciar o constituinte brasileiro de 1988.

Promulgada em 31/01/1917, a Constituição do México configura o reconhecimento das reivindicações e dos princípios inspiradores da Revolução Mexicana, iniciada em 1910. Apesar de a elaboração de um novo texto constitucional não ter sido um dos objetivos da Revolução Mexicana, pode-se afirmar que o texto constitucional que sobreveio à dita revolução deu expressão máxima às causas por ela reivindicadas. A Revolução Mexicana se iniciou em 1910 e o período de agitações sociais e políticas no México estendeu-se por quase vinte e três anos após a promulgação da Carta Política de 1917.

A Revolução Mexicana mobilizou milhões de camponeses e índios e se insurgia, essencialmente, contra a ditadura do Presidente Porfírio Díaz, que perdurou de 1876 a 1911 e ficou conhecida como “porfiriato”. Porfírio Diaz era apoiado pelo exército, que possuía o poder de polícia do Estado, pela Igreja Católica, que tinha ampla liberdade de ação, por grandes empresas privadas, inclusive de origem estrangeira, e pelos grandes proprietários de terra, que haviam sido beneficiados com a política de extinção dos *ejidos*. Os *ejidos* são porções de terra não cultivadas e de uso público, também consideradas, em alguns casos, como propriedade do Estado ou dos municípios. No México, o *ejido* é uma propriedade rural de uso coletivo de grande importância na vida agrícola do país. O processo

do *ejido* consiste em o governo tomar terras particulares e utilizá-las como terras comuns, prática comum durante o Império Asteca.

Esse sistema foi abolido na Constituição de 1917, apesar de ter havido a promessa de restabelecer o sistema de *ejidos*, o qual não sucedeu até a presidência de Lázaro Cárdenas em 1934. O propósito de restabelecer o sistema de *ejidos* era devolver terras ao povo e produzir mais alimentos. A terra pertence ao estado e o banco nacional paga por todo o maquinário e todo o necessário para manter a terra.

As principais reivindicações revolucionárias consistiam na proibição da reeleição do Presidente da República, no retorno dos "*ejidos*" e devolução das respectivas terras às comunidades indígenas, na nacionalização das grandes empresas e bancos, na consolidação de direitos trabalhistas à classe média emergente e na separação radical entre Igreja e Estado. O autoritarismo de Porfírio Díaz ficou insustentável, marcando o início do processo revolucionário. Nas eleições presidenciais de 1910, quando o latifundiário liberal Francisco Madero, líder do movimento que se opunha à reeleição do ditador, é preso, Díaz fica como candidato único e é considerado eleito uma vez mais.

Francisco Madero foge da prisão, exila-se nos Estados Unidos e lança uma conclamação à rebelião armada destinada a derrubar Díaz. Promete que, no novo governo, seria elaborada uma reforma eleitoral e seriam distribuídas terras aos camponeses. Em resposta à proposta de Madero, rapidamente a revolta se alastra pelo país. Ao sul, o chefe camponês de maior relevância é Emiliano Zapata, que comanda vinte mil homens na "Legião da Morte", armados com fuzis e facões utilizados para o corte de cana-de-açúcar. Ao norte, por sua vez, destacam-se como líderes Pancho Villa e Pascual Orozco. Temendo o levante camponês, Porfírio Díaz renuncia e foge em 1911 e Madero é eleito novo Presidente.

Ao contrário do esperado, Madero não cumpre as promessas, o que gera profunda insatisfação dos líderes camponeses que o apoiaram. Emiliano Zapata se recusa a desarmar seus homens e exige a reforma agrária, negada pelo novo Presidente. Zapata promove, agora com o apoio de Pancho Villa, uma rebelião contra Madero e lança, em novembro de 1911, o célebre Plano Ayala, que dispunha sobre a distribuição de terra dos latifúndios para os camponeses. O Presidente Madero, em reação, envia o general Victoriano Huerta para derrotar Zapata, que

repele a ofensiva do exército e passa a ter um grande prestígio como líder das camadas mais pobres. Em fevereiro de 1913, enquanto a luta prossegue no Norte e no Sul, o general Huerta assassina Madero e se torna o novo Presidente, o que levou à instauração de uma passageira frente da oposição, com participação de Zapata e Villa, chefiada pelo liberal Venustiano Carranza, que proclama o Plano de Reconstrução Constitucional.

Vencido pelas forças revolucionárias, em julho de 1914, o general Huerta renuncia, passando o poder para Carranza, que dá início ao processo de consolidação das novas instituições mexicanas, o que só irá ocorrer mais de cinco anos depois. Vitoriosos, os revolucionários se dividem, agora, em constitucionalistas (Carranza e Álvaro Obregón), defensores de uma reforma da Constituição Liberal de 1857, e em convencionistas (Emiliano Zapata e Pancho Villa), que desejam implementar as propostas de transformações radicais da convenção de Aguascalientes (1914).

Nas regiões controladas por Zapata, são colocadas em prática as reformas do Plano Ayala, que prevê a devolução da terra às comunidades indígenas, expropriação de um terço das terras dos grandes proprietários para distribuição aos camponeses sem terra, fundação de um Banco Agrícola Nacional e de um Partido Agrário e confisco total das terras de quem se opusesse às reformas. As medidas colocadas em prática por Emiliano Zapata, no entanto, são mais radicais e vão além daquilo que foi proposto no texto original do Plano Ayala. Além da reforma agrária, criam-se escolas técnicas, fábricas de ferramentas e um banco de crédito rural.

Venustiano Carranza, insatisfeito com as concretizações promovidas por Zapata, pretende institucionalizar e regulamentar as reivindicações revolucionárias e, em 1917, promulga a nova Constituição Mexicana, inspirada pela doutrina de Bakunin. Dois anos mais tarde, a nova Constituição ainda era completamente ignorada pelo Governo, Zapata era assassinado a mando de Carranza (1919) e o país prosseguia em guerra civil até que, em 1920, Carranza é deposto e assassinado, e assume a Presidência o general Álvaro Obregón, que, enfim, consolida a revolução.

Pancho Villa abandona a luta em 1920 e é assassinado três anos depois. Em 1929, é fundado o Partido Revolucionário Nacional (PRN), rebatizado, em 1938, de

Partido Revolucionário do México e, em 1946, de Partido Revolucionário Institucional (PRI), que se torna, por décadas, o virtual partido único no país.

A Constituição Mexicana foi elaborada em curtíssimo espaço de tempo, já que a Assembleia Constituinte foi aberta em 01/12/1916 e a Constituição promulgada em 31/01/1917, ou seja, apenas dois meses depois (HELÚ; 1991; p. 604). De fato, não havia, entre os próprios revolucionários, posição uniforme sobre a necessidade de proceder-se a uma mera revisão do texto constitucional liberal de 1857 ou de confeccionar-se um novo texto constitucional.

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a incluir outros direitos fundamentais, além dos direitos de liberdade. Desses, devem-se destacar os seguintes: proteção à família, direito à saúde, direito à moradia digna, a ser concretizado por meio de apoio Estatal, proteção pública dos menores, direito ao trabalho e ao produto que dele resulta, proibição de contratos que importem na perda de liberdade do indivíduo e a vedação à constituição de monopólios, de natureza eminentemente econômica. Além de tais direitos, a Constituição Mexicana previu, a propriedade da nação relativamente às terras e águas, que podiam, ou não, ser transmitidas a particulares, mediante propriedade privada, a possibilidade de desapropriação de terras por utilidade pública, mediante indenização, a proteção da pequena propriedade e a função social da propriedade.

Outra inovação neste campo foi a previsão, em sede constitucional, do Direito do Trabalho, abrangendo as seguintes prescrições: direito ao emprego e correlata obrigação do Estado de promover a criação de postos de saúde, jornada de trabalho máxima de 8 (oito) horas, jornada noturna de 6 (seis) horas, proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de 6 (seis) horas aos maiores de 14 e menores de 16, um dia de descanso para cada 6 dias trabalhados, direitos das gestantes, salário mínimo digno, a ser estabelecido com uma comissão nacional formada por representantes dos trabalhadores, patrões e do governo, direito a salários iguais aos que exercem iguais funções, sem discriminação de gênero ou nacionalidade, participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, horas extras limitadas a três diárias, realizadas no máximo três dias consecutivos, e acrescidas de 100%, criação de um fundo nacional de habitação, a ser administrado pelo Governo Federal, pelos trabalhadores e pelos patrões, direito à capacitação ao trabalho, responsabilidade do empregador por acidente de trabalho, direito à

formação de sindicatos, direito de greve, reconhecido inclusive em favor dos patrões e em favor dos funcionário públicos, criação das juntas de conciliação, formada por igual número de representantes dos trabalhadores e dos patrões e por um representante do governo, direito à indenização em caso de demissão sem justa causa e reconhecimento da utilidade pública da Lei de Seguro Social.

Outro aspecto a ressaltar da Constituição Mexicana de 1917 foi a inclusão dos direitos chamados de terceira dimensão, que são aqueles que protegem não o homem, considerado isoladamente, mas, sim, a coletividade como um todo. Trata-se de direitos de titularidade difusa, fundados nos princípios da fraternidade ou da solidariedade. O artigo 3º das Constituição Mexicana, afirma que o sistema público de educação deverá promover "a consciência da solidariedade internacional". O artigo 25, dispõe que a intervenção do Estado no domínio econômico sujeita-se ao interesse público e ao uso, em benefício geral, dos recursos produtivos, devendo-se cuidar, portanto, de "*su conservación y el médio ambiente*" (art. 25, § 4º).

Os direitos constitucionais incluídos na Constituição Mexicana de 1917 efetivamente inovaram na concretização de direitos fundamentais sociais, podendo esse documento ser considerado como o precursor do Constitucionalismo Material, que iria influenciar grande parte das Constituições do pós-segunda guerra.

1.4 **Os direitos no Constitucionalismo**

Não há uma precisão no meio acadêmico quanto ao significado do termo Constitucionalismo, até porque, apesar de se referir a um movimento bem antigo, a denominação é recente. José Joaquim Gomes Canotilho assinala que "o Constitucionalismo é a teoria ou ideologia que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade". Assim, o Constitucionalismo seria uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.

Entretanto, o Constitucionalismo moderno é visto como um movimento político, social e jurídico que culminou na organização do Estado, por intermédio da

previsão de direitos e garantias fundamentais, em uma Constituição, tendo por finalidade a limitação do poder estatal arbitrário e absolutista que reinava no final do século XVIII, exercido de forma irrestrita pelos monarcas. O Constitucionalismo está associado necessariamente a duas ideias básicas: direitos fundamentais e estruturação do Estado.

O Constitucionalismo não é algo puramente moderno. Desde os códigos mais antigos como os de Ur-Nammur e o de Hamurabi, alguns padrões estavam sendo estabelecidos na sociedade, embora as coisas não se dessem da mesma forma que hoje em dia. Estes códigos traziam direitos e deveres de diversas espécies. Algo sobre direitos básicos e sobre o governante, ainda que imperador, estavam presentes. Mas também eram recheados por leis civis e criminais dentre outras.

O Constitucionalismo, através dos tempos, abrigou três tipos de direito, em cujos nomes estava, mais uma vez, presente o lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade, Fraternidade.

Os chamados direitos de 1ª Dimensão dizem respeito à Liberdade. São os direitos civis e políticos e podem ser considerados direitos negativos por que determinam ao Estado uma abstenção de intervir, uma obrigação de não fazer. Pertencem ao Constitucionalismo Formal e podemos buscar suas origens no século XIII, quando, em 1215, uma Assembleia de Nobres impôs ao rei João-sem-Terra a assinatura da *Magna Charta Libertatum*.

Os direitos de 2ª Dimensão são aqueles relativos à Igualdade e já fazem parte do Constitucionalismo Material, vez que marcam a transição do Estado Liberal para o Estado Social. São os direitos sociais, econômicos e culturais e envolvem uma prestação positiva, uma obrigação de fazer por parte do Estado, ou seja, são direitos positivos, de titularidade coletiva. Entre eles, podemos identificar o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à previdência social, entre outros. Foram incluídos nas constituições mexicana, de Weimar, na Alemanha e do Brasil.

Os direitos de 3ª Dimensão são os que tem como valor a Solidariedade ou a Fraternidade. São os direitos transindividuais, aí incluídos os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, destinados à proteção do gênero humano. A título de exemplo, existem os direitos à paz, ao progresso, ao meio ambiente equilibrado,

à autodeterminação dos povos e à preservação do patrimônio histórico e cultural, dos idosos, dos consumidores. Após o pioneirismo da Constituição Mexicana, foram incluídos em algumas constituições do pós-guerra, ou seja, na segunda metade do século XX.

Mais recentemente, há quem fale numa quarta Dimensão, que compreenderia os direitos à democracia, informação e pluralismo.

O Constitucionalismo provém, historicamente, de duas vertentes culturais: uma de formação anglo-americana, proveniente de John Locke e outra jacobina, inspirada na democracia radical de Jean Jacques Rousseau, ambas contratualistas, opostas ao absolutismo. A diferença é que, para a primeira, prevalece o ideal liberal, a garantia das liberdades; para a segunda, prevalece o ideal democrático, a garantia da participação na formação da vontade comum.

Assim, enquanto as revoluções Inglesa e Americana pleiteavam a limitação do poder absoluto com a divisão de poderes, as constituições jacobinas buscavam a exaltação das assembleias e outros instrumentos de democracia direta.

Prevaleceu, através do século XIX, a vertente liberal do Constitucionalismo. Ocorre que também se formava e desenvolvia a revolução industrial e excessiva exploração do operariado, chegando à formação do que se chamou “quarto Estado”. Em prol dessa classe menos favorecida, se iniciou um luta ideológica para a transformação da democracia liberal-burguesa numa democracia de vocação social, acabando por dar origem ao Constitucionalismo Material ou social.

De forma geral, o Constitucionalismo aparece na História no bojo de revoluções destinadas a modificar estruturas sociais existentes, buscando novas ideias de direito e novos valores sociais. É um movimento histórico, permanente e dinâmico, não aceita as injustiças sociais e está sempre a buscar novos conteúdos para a democracia. Nessa concepção, não existe democracia acabada. A democracia está sempre submetida à confrontação da realidade com seus valores básicos. A democracia não pode conviver com desigualdades e necessita de forças que combatam por uma sociedade mais justa, que reconheça os valores sociais.

Assim nasceram as constituições como instrumento de luta por uma sociedade livre, justa e solidária. Embora nascidas no absolutismo do século XVIII,

para defender as liberdades fundamentais, absorveram novos direitos ao longo desses últimos séculos. A constituição tem por missão assegurar o respeito aos direitos fundamentais. O Constitucionalismo fez com que o poder fosse domesticado a serviço dos direitos da pessoa humana através da constituição.

O início da ideia de reconhecer em sede constitucional os direitos fundamentais remonta ao advento do Estado e das teorias contratualistas dos séculos XVII e XVIII. Objetivando justificar e legitimar a criação da figura estatal, defendiam que o soberano deveria exercer sua autoridade com respeito aos direitos de cada homem, materializando a ideia da supremacia do indivíduo sobre o Estado.

Assim, surgiram os estados liberais, cujas constituições asseguraram a proteção do indivíduo contra indevidas ingerências do poder estatal, com a inclusão dos chamados direitos fundamentais de primeira dimensão – ou direitos da liberdade – que são direitos e prerrogativas a serem exercidos contra o Estado. Incluem-se, entre outros, os direitos à propriedade privada, à intimidade, à privacidade, à liberdade de reunião, de associação e à livre manifestação do pensamento, ou seja, direitos que têm como elemento central a relação – essencialmente desigual – entre soberano e indivíduo.

O Constitucionalismo chegou aos séculos XVIII e XIX voltado basicamente para a garantia formal das liberdades, como princípio da democracia política ou democracia burguesa. A razão disso é que a burguesia, que reivindicava esses direitos, estava oprimida politicamente, mas não economicamente. Em outras palavras, a burguesia queria limitar o poder, que era absoluto, mas não tinha nada a reivindicar, do ponto de vista econômico.

Com o desenvolvimento industrial, aparece uma classe operária, para quem eram insuficientes aquelas liberdades formais, como resistência e limitação de poder. A opressão que sofria a classe operária não era, apenas, de caráter político formal, mas provinha do poder econômico capitalista. De nada adiantavam as constituições e as leis reconhecerem liberdades a todos. A escassez de meios econômicos que atingia a classe operária tornava letra morta os direitos formais e inviabilizava, na prática, o seu exercício.

Ocorre que, com a mudança da realidade, a mera garantia de direitos a serem exercidos contra o Estado não era mais suficiente para permitir a plena realização do

indivíduo em seu ambiente social. Muitos dos direitos à liberdade previstos nos ordenamentos constitucionais, como, por exemplo, o direito à propriedade, somente eram exercidos por alguns membros da coletividade vez que, para os outros, faltavam meios que lhes permitissem desfrutar de tais direitos.

A industrialização da sociedade, em função da Revolução Industrial, que teve início na Inglaterra do século XVIII, mas que produziu efeitos em todo o mundo, foi acompanhada da ampliação e mudança de perfil do mercado de trabalho, antes eminentemente agrário e, agora, marcadamente industrial e urbano. Essa mudança de realidade trouxe novas demandas que não eram atendidas pelas Cartas Constitucionais de inspiradas pelo Constitucionalismo Formal.

Essa situação começou a se tornar insustentável a partir do fim da primeira guerra, notadamente, a partir de 1917, com o advento da Revolução Russa, quando o modo de produção socialista passou a inspirar e motivar a classe trabalhadora de todo o mundo. E é exatamente nesse período que se situam os dois diplomas constitucionais que, por suas disposições de conteúdo eminentemente social, são tidos como marcos do Constitucionalismo Material, a Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919.

Os socialistas já criticavam, mesmo anteriormente, essas concepções abstratas, pois não impediam a injustiça e a desigualdade na repartição da riqueza, fazendo grassar a miséria nas massas proletárias, enquanto favorecia o enriquecimento de poucos. As crises econômicas aumentavam o problema criando mais desemprego e aumentando as desigualdades. Em 1848, já havia sido lançado o Manifesto Comunista, de inegável importância na história das relações econômicas e o mais importante na crítica aos valores liberais.

A Revolução de 1848, em Paris, inscreveu em sua constituição o Direito do Trabalho, mas foi a Constituição Mexicana de 1917 a primeira a sistematizar o conjunto dos direitos sociais, sem romper em definitivo com o sistema capitalista. A Constituição Alemã de 1919, conhecida com a Constituição de Weimar, incluiu, em seus diversos capítulos, os direitos da pessoa individual, os direitos da vida social, os da vida religiosa, os da educação e escola e os da vida econômica. Assim como na Constituição Mexicana, estão reconhecidos e garantidos os direitos sociais e econômicos no sistema capitalista, dentro do sistema capitalista. Foi a Constituição

de Weimar que exerceu maior influência no Constitucionalismo, inclusive na Constituição Brasileira de 1934. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluídos nessas cartas constitucionais são aqueles chamados de 2ª Dimensão e são relativos à Igualdade.

No dizer de Daniel Sarmento:

> "Tais direitos não visam proteger o homem do Estado, mas de sua exploração pelo próprio homem, pressupondo uma presença mais marcante do Poder Público no cenário econômico, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais.
>
> Em suma, o Estado Liberal transformara-se no Estado Social, preocupando-se não apenas com a liberdade, mas também com o bem-estar dos seus cidadãos.
>
> Estas alterações do perfil do Estado evidentemente refletiram-se sobre o Constitucionalismo. As constituições que antes apenas cuidavam do fenômeno estatal, tornaram-se mais ambiciosas, passando a ocupar-se dos mais diversos assuntos, traçando metas e programas de ação a serem desenvolvidos pelas forças políticas.
>
> . . . " (SARMENTO; 2000; p. 63-64)

O sentido abrangente das declarações de direito alcançou níveis supra estatais e multinacionais, passando a integrar tratados internacionais. Em 1945, vinte e um países da América se reuniram em Chapultepec, no México, defendendo a tese de que um dos principais objetivos das Nações Unidas seria a redação de uma carta de direitos do homem. Assim, a Carta das Nações Unidas, de 1945, incorporou, em diversos artigos e *consideranda*, o respeito aos direitos fundamentais do homem.

Na sequência desse desiderato, a Organização das Nações Unidas promulgou, em 1948, a Declaração Universal do Direitos Humanos, à qual aderiram diversos países, inclusive o Brasil. Nos trinta artigos desse documento, estão reconhecidos os direitos fundamentais da pessoa humana. Do Art. 1º ao Art. 21, estão os chamados direitos e garantias individuais: igualdade, não discriminação, direito à vida, à liberdade, à nacionalidade, à presunção de inocência, condenação da escravidão, da servidão, da tortura, votar e ser votado, entre outros. Do Art. 22 até o Art. 28, o documento lista os direitos sociais do homem, como o direito à segurança social e à satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade da pessoa humana, o direito ao trabalho e proteção contra o desemprego, a liberdade sindical, direito à previdência e ao seguro social

no caso de desemprego, direito à educação e à cultura, direito a uma ordem social em que os direitos fundamentais sejam plenamente efetivos. O Art. 29 enuncia os deveres da pessoa para com a comunidade e o Art. 30 estabelece que a interpretação seja sempre em benefício dos direitos e liberdades.

É nesta fase que surgem os direitos chamados de 3ª dimensão, chamados transindividuais, aí incluídos os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, quais sejam, o direito à paz, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, entre outros. São os direitos da Fraternidade.

Como se pode depreender, o Constitucionalismo não é estático e muda todas as vezes que novos direitos são incorporados aos textos constitucionais. Assim, não teria sentido falar-se em neoconstitucionalismo, pois não tratar-se-ia de uma nova doutrina e sim de uma atualização da existente. Pelas mais atuais concepções do Constitucionalismo, uma Constituição deverá se pautar, segundo Pedro Lenza, na:

a) Verdade: a Constituição não pode gerar falsas expectativas; só deverá conter o que for viável cumprir, de forma transparente e ética;

b) Solidariedade: trata-se de nova perspectiva de igualdade, baseada na solidariedade dos povos, na dignidade da pessoa humana e na justiça social;

c) Consenso: a Constituição do futuro deverá provir de consenso democrático;

d) Continuidade: a Constituição não pode ser modificada sem levar em conta os avanços já conquistados;

e) Participação: os “corpos intermediários da sociedade” devem participar da elaboração da Constituição, dentro dos princípios da democracia participativa e do Estado de Direito Democrático;

f) Integração: trata-se da previsão de órgãos supranacionais para a implementação de uma integração espiritual, moral, ética e institucional entre os povos;

g) Universalização: refere-se à consagração dos direitos fundamentais internacionais nas Constituições futuras, com a prevalência dos princípios da

dignidade da pessoa humana de maneira universal e afastando, assim, qualquer forma de desumanização.

Não é essa, infelizmente, a tendência que temos observado nas recentes mudanças geopolíticas mundiais. Os extremismos avançam, passando por cima de avanços sociais e econômicos já consolidados, os pobres estão cada vez mais pobres e o são em maior número e os ricos cada vez mais ricos, em menor número. Cada vez menos pessoas detém mais ativos. O poder sai das mãos dos Estados para as mãos de corporações privadas, concentrando mais lucro e, consequentemente, mais poder. A resultante é o aumento das desigualdades, num crescente processo de injustiça social.

Por outro lado, com um olhar voltado para os casos concretos, houve situações mais recentes em que existiam as Constituições escritas, com a positivação dos princípios inerentes ao Constitucionalismo, porém seus dispositivos, os quais incluíam direitos e garantias fundamentais, não eram cumpridos, em razão da existência de regimes autoritários que ditavam seus próprios direcionamentos, alheios às imposições e limites normativos existentes, a exemplo do ocorrido nas diversas ditaduras implantadas na América Latina, na segunda metade do século XX.

1.5 **As constituições brasileiras**

De todas as constituições brasileiras, quatro foram promulgadas por assembleias constituintes, duas foram impostas (uma por D. Pedro I e outra por Getúlio Vargas) e uma aprovada pelo Congresso por exigência do regime militar. A emenda 1 de 69, assinada por uma junta militar, poderia ser incluída no rol das impostas, se fosse considerada de fato uma constituição propriamente dita. A alternância entre regimes fechados e mais democráticos influenciou o conteúdo das Constituições brasileiras, inclusive no que tange aos aspectos quantitativos e qualitativos dos direitos fundamentais constantes de cada uma delas.

A primeira Constituição brasileira foi imposta por D. Pedro I. Apoiado pela alta burguesia, formada por ricos comerciantes portugueses e alguns funcionários públicos, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte em 1823 e impôs seu próprio projeto. A Carta foi outorgada em 25 de março de 1824 e continha 179 artigos. Foi influenciada pelas constituições francesa de 1814 e portuguesa de 1822, havendo sido criado o Poder Moderador, que fortalecia o poder pessoal do imperador e que estava acima dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A teoria do Poder Moderador foi desenvolvida pelo pensador francês Benjamin Constant, no que foi apoiado pelos juristas conservadores. As províncias passaram a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador e as eleições para a Câmara dos Deputados e para a Câmara dos Senadores são indiretas e censitárias.

O direito ao voto era concedido somente aos homens livres e proprietários, com nível mínimo de renda líquida anual de cem mil réis. Essa foi a Constituição com duração mais longa na história do país, num total de 65 anos.

A proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, trouxe mudanças significativas no sistema político e econômico do país. Já estava abolido o trabalho escravo, ampliava-se a indústria e o deslocamento de pessoas do meio rural para centros urbanos. O marechal Deodoro da Fonseca, proclamador da República e chefe do governo provisório, e Rui Barbosa, seu vice, nomearam uma comissão especial para apresentar um projeto a ser examinado pela futura Assembleia Constituinte. O Decreto nº 1, elaborado por Rui Barbosa no próprio dia da proclamação, vigorou como Constituição Provisória da República até as conclusões da Constituinte.

Foram adotadas a forma federativa de Estado, a forma republicana de governo e o regime presidencialista, no molde norte-americano. As principais inovações dessa nova Constituição, datada de 24 de fevereiro de 1891, foram: o estabelecimento da independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, excluindo-se o Poder Moderador; regras menos restritivas para o voto, embora continuassem impedidos os mendigos e analfabetos; a separação entre a Igreja e o Estado, não sendo mais assegurado à religião católica o *status* de religião oficial; a instituição do *habeas corpus* e outros direitos relativos à liberdade, com o de reunião.

Após a revolução de 1930, o país, presidido por Getúlio Vargas, realiza nova Assembleia Constituinte, instalada em 15 de novembro de 1933 e promulgada em 16 de julho de 1934. Essa carta constitucional teve inspiração da Constituição de Weimar e alguma influência da Constituição Mexicana de 1917.

No que concerne aos direitos fundamentais, além do mandado de segurança e da ação popular, no campo da liberdade, adota as seguintes diretrizes sociais: criação da Justiça do Trabalho e das leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas. A Constituição estabelece o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantém proibição do voto aos mendigos e analfabetos. Prevê a Justiça Eleitoral, a função social da propriedade e a intervenção estatal na economia.

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e todos os órgãos legislativos do Brasil e outorgou ao país a Carta Constitucional do Estado Novo, com a supressão dos partidos políticos, redução da autonomia dos estados e a concentração de poder nas mãos do Presidente da República. Recebeu apelido de “Polaca”, por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês, era autoritária e concedia ao governo poderes praticamente ilimitados.

Entre as principais cláusulas adotadas, todas tendentes à redução de direitos, destacam-se: instituição da pena de morte, supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa, anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, restrição das prerrogativas do Congresso Nacional, permissão para suspensão da imunidade parlamentar, prisão e exílio de opositores do governo, e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Com a deposição de Vargas, ocorrida em 29 de outubro de 1945, o poder foi entregue ao então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares. O novo presidente formou outro ministério e revogou o artigo 167 da Constituição, que adotava o estado de emergência, acabando também com o Tribunal de Segurança Constitucional. Foram realizadas eleições para a Presidência da República, havendo sido eleito o general Eurico Gaspar Dutra, que governou o país por decretos-lei, enquanto se preparava uma nova Constituição.

Promulgada em 18 de setembro de 1946 pelo Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte, essa Constituição, retomou a linha democrática de 1934. Foram restabelecidos os direitos individuais de liberdade, o fim da censura e a pena de morte ficou restrita à legislação militar, em tempo de guerra com país estrangeiro. A Carta devolveu a independência aos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e restabeleceu o equilíbrio entre eles, além de dar autonomia a estados e municípios e incorporar a Justiça do Trabalho e o Tribunal Federal de Recursos ao Poder Judiciário. Instituiu-se a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos.

A exemplo de outras constituições do pós-guerra, essa Constituição adotou outros direitos fundamentais, além dos relativos à liberdade: pluralidade partidária; direito de greve e livre associação sindical; e condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, possibilitando a desapropriação por interesse social.

Com o advento do golpe civil-militar, no início de abril de 1964, predominou o autoritarismo e a política da chamada segurança nacional, que combatia inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos. A ditadura militar no Brasil (1964-1984), apesar de haver conservado, na maior parte do tempo, o Congresso Nacional aberto, dominava e controlava o Legislativo, obrigando-o a legitimar mudanças casuísticas, destinadas a garantir o controle do país nas mãos do “Comando Supremo da Revolução”.

O Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de Constituição, que foi aprovada pelos parlamentares e promulgada no dia 24 de janeiro de 1967. Foi adotada a eleição indireta para presidente da República, por meio de Colégio Eleitoral formado pelos integrantes do Congresso e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas. O Judiciário sofreu mudanças, como a suspensão das garantias dos magistrados. Propiciou o fortalecimento do Poder Executivo, com a ampliação de sua área de competência, em todos os campos; o consequente enfraquecimento do Poder Legislativo, destituído de muitas das suas prerrogativas e a diminuição da autonomia dos estados. A Constituição também ampliou o conceito de segurança nacional; as restrições aos direitos dos funcionários públicos e aos direitos políticos do cidadão e ainda garantiu a aprovação de todos os atos da

Revolução e do governo federal, que foram excluídos da apreciação judicial, quer os já praticados, quer os que viessem a sê-lo até a vigência da nova Constituição

Essa Constituição foi emendada por diversos Atos Institucionais (AIs), instrumentos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extra constitucionais, todos tendentes à redução de direitos. De 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. O mais famoso deles, o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, foi um instrumento que deu ao regime poderes absolutos e fechou o Congresso Nacional por quase um ano. Entre outras determinações contidas no AI-5, destacam-se: suspensão de qualquer reunião de cunho político; censura aos meios de comunicação, estendendo-se à música, ao teatro e ao cinema; suspensão do *habeas corpus* para os chamados crimes políticos e autorização ao Presidente da República para intervenção em estados e municípios. Além disso, excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

Com a morte do então Presidente Artur da Costa e Silva, os militares impediram que o vice-presidente Pedro Aleixo e os que, na linha sucessória, se lhe seguiam (Constituição de 1967, art. 80) exercessem o direito constitucional à sucessão do presidente. Assumiu o poder uma Junta militar, integrada pelos ministros da Marinha, Almirante Augusto Rademaker; do Exército, General Aurélio de Lira Tavares e Aeronáutica, Brigadeiro Márcio de Sousa e Melo. A junta promulgou, em 17 de outubro de 1969, a Emenda 1, que deu mais poderes ao Executivo, tornando seus atos insuscetíveis de apreciação judicial, nos termos da Constituição de 1967, artigo 173, e do próprio AI-5, artigo 11. Foram convalidados os Atos Institucionais editados até então pela ditadura, tornando-a mais truculenta. Além de mudar o nome da Constituição de “Constituição do Brasil” para Constituição da República Federativa do Brasil”, reproduziu todo o texto constitucional da Carta de 1967, inclusive os trechos não modificados. Posteriormente, recebeu mais 26 emendas constitucionais, até ser substituída pela Carta de 1988.

O preâmbulo da Emenda nº 1/69 era o seguinte:

> **“OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR**, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e

> CONSIDERANDO que, nos termos do Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, foi decretado, a partir dessa data, o recesso do Congresso Nacional;
>
> CONSIDERANDO que, decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo Federal fica autorizado a legislar sobre todas as matérias, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968;
>
> CONSIDERANDO que a elaboração de emendas à Constituição, compreendida no processo legislativo (artigo 49, I), está na atribuição do Poder Executivo Federal;
>
> . . ."

Apesar da imposição e do fato de o Congresso Nacional estar fechado quando de sua edição, a Emenda nº 1/69 manteve a forma inicial da Constituição de 1967: "O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga...". A ditadura faltou com a verdade e deixou à História mais um entre outros péssimos exemplos.

A Emenda nº 1/69 estendeu os casos de aplicação da pena de morte, antes restritos à legislação militar e em caso de guerra externa. Assim dispunha o Art. 153:

> "Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> § 11. Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, no termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, direta ou indireta.
>
> . . ."

No que tange aos direitos fundamentais, a Emenda nº 1/69 fortaleceu a Lei de Segurança Nacional, criou a censura, aumentou os poderes do Executivo, estabeleceu uma série de restrições à autonomia e às prerrogativas do Poder Legislativo, como a extinção a faculdade de autoconvocação do Congresso, restrição à formação de comissões parlamentares de inquérito e a proibição de se publicarem pronunciamentos alusivos, por exemplo, à "subversão à ordem política ou social". Entre os motivos de perda do mandato, incluíram-se "procedimento atentatório das instituições vigentes", e a "infidelidade partidária". Passaram a ser proibidas "as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes". O estado de sítio teve sua duração ampliada de 60 para 180 dias, podendo ser prorrogado se persistissem as razões que o haviam determinado, sem se fixar o prazo de prorrogação. Além disso, aboliu-se o quórum de 2/3 para a suspensão da

imunidade dos deputados federais e senadores que, aliás, na prática, foram eliminadas.

A emenda determinou que a eleição dos governadores, em 1970, seria feita, não por sufrágio universal e voto direto e secreto, mas por um colégio eleitoral constituído pelas respectivas assembleias. Foram ampliadas as hipóteses de intervenção federal nos estados, com inevitável enfraquecimento da Federação, transformando o país, na prática, numa república unitária. Além dos enormes poderes previstos, muitas vezes os ditadores exorbitavam deles, fazendo letra morta a própria legislação autoritária que criaram.

Com o exaurimento da ditadura militar, em 27 de novembro de 1985, por meio da emenda constitucional 26, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, cujos integrantes seriam eleitos em 1986. Os anseios da Sociedade eram que o novo texto constitucional expressasse a realidade social e o processo de redemocratização com o fim da ditadura militar.

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição inaugurou uma nova era jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. A nova Carta consagrou cláusulas transformadoras, fazendo com que o Brasil passasse de uma constituição retrógrada e autoritária, imposta por uma junta militar, para uma das constituições mais avançadas do mundo.

Entre os direitos relativos à liberdade, foram criados os mandados de injunção, de segurança coletivo, o *habeas data* e restabelecido o *habeas corpus* em sua plenitude. Foi também proibida a censura prévia em rádios, TVs, teatros, jornais e demais meios de comunicação.

Quanto aos direitos sociais, foi concedido direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos. Estabeleceram-se, ainda, novos direitos trabalhistas, como redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário, aumento da licença-maternidade de três para quatro meses, licença-paternidade de cinco dias e alterações na legislação sobre seguridade e assistência social.

No que concerne a outros direitos fundamentais, algumas disposições contidas na Constituição de 88 foram a instituição de eleições diretas, sendo as

majoritárias para cargos do executivo em dois turnos, direito a greve e liberdade sindical, leis de proteção ao meio ambiente e mecanismos de proteção às riquezas nacionais. Foram definidas as condições de intervenção do Estado na economia, limitadas aos imperativos da segurança nacional e ao relevante interesse coletivo.

2 OS QUATRO EIXOS DAS DESIGUALDADES SOCIAIS DAS CIDADES

2.1 A desigualdade social como matriz das desigualdades

Em seu famoso discurso que, por motivo de saúde, não pôde proferir em pessoa, em 1921, perante a turma de 1920 da Faculdade de Direito de São Paulo, intitulado de “Oração aos Moços”, Rui Barbosa assim definiu a igualdade:

> “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.”

Nessa definição, o notável jurista destaca o conteúdo social que o conceito encerra, opondo a desigualdade natural à desigualdade social que, proporcionada àquela, garantiria a igualdade real.

Como foi visto no capítulo anterior, foi a Igualdade que definiu a mudança do Constitucionalismo Formal para o Constitucionalismo Material, que inspirou as Constituições Mexicana de 1917, de Weimar de 1919 e a própria Constituição Brasileira de 1934. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluídos nessas constituições são chamados de Direitos de 2ª Dimensão e são relativos à Igualdade.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, transformada em Resolução pela ONU em 1948, afirma em seu artigo 7º que:

> “Todos são iguais perante a lei e têm direito sem distinção a uma equitativa proteção da lei. Todos têm direito a uma proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitação a uma tal discriminação.”

Acerca da igualdade, Norberto Bobbio afirma que “este valor, juntamente com a liberdade, se enraízam na consideração do homem como pessoa. Ambos pertencem à determinação do conceito de pessoa humana, como ser que se distingue ou pretende se distinguir de todos os outros seres vivos. Liberdade indica

um estado; igualdade, uma relação. O homem como pessoa deve ser, enquanto indivíduo em sua singularidade, livre; enquanto ser social, deve estar com os demais indivíduos numa relação de igualdade.” (BOBBIO; apud SOUZA 2016)

Essa preocupação com a Igualdade não se mostra, todavia, compatível com a prática. A Igualdade é um sonho para muitos, um inconveniente para os poderosos e uma realidade para os poucos que não necessitam avocá-la.

Desigualdade é um fenômeno que atinge principalmente os países não desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde não há um equilíbrio no padrão de vida dos seus habitantes, seja no âmbito econômico, escolar, profissional, de gênero, entre outros. A desigualdade social tem origem, principalmente, na desigualdade econômica, ou seja, quando a renda é distribuída heterogeneamente na sociedade; sendo uns detentores de muitos bens, enquanto outros vivem na extrema miséria.

SOCIUS — Sociologia e Direito; curso de Direito da UNESP/Campus de Franca

Na verdade, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido marcadas pelas desigualdades, manifestamente as de origem social. Durante toda a História da humanidade houve a luta de classes. Patrício e plebeu, proprietário e servo, escravo e senhor. Embora “pensadores” e personalidades

neoliberais afirmem que a luta de classes é uma invenção ou que esta não existe mais, é só olhar ao redor para encontrá-la. As imagens chegam a ser chocantes; os contrastes, absurdos.

Essa situação fez com que as expressões “classe trabalhadora”, “exploração do trabalhador” e outras não perdessem seu sentido nem sua razão de ser. Essas “classes” menos favorecidas é que, com seu trabalho, muitas vezes mal remunerado, e em condições não adequadas, sustentam as classes mais abastadas, num processo crescente de acumulação de riquezas.

No mundo inteiro, salvo algumas exceções, a exploração do trabalhador, a miséria nos países em desenvolvimento e a redução do papel do estado na economia, vem adquirindo faces mais perversas.

Segundo adverte Fraser (2012), a liberdade e a pluralidade humanas estão, hoje, ameaçadas por um projeto totalitário, arrogante e perigoso para a liberdade: o projeto de impor a todos uma “sociedade de livre mercado”, liberando os mercados de quaisquer limites sociais e culturais e anulando as realidades nacionais. Esse projeto se executa de modo natural: ao contrário do que faz parecer sua apresentação ideológica do livre mercado como algo “natural”, a “sociedade de livre mercado” só pode existir por um esforço de engenharia social. Representa um sistema mais dependente do mercado que do Estado, cujo objetivo é, sempre, maximizar os lucros. Os resultados já estão à vista: cada vez menos pessoas controlam cada vez mais riquezas, à custa da fome e da miséria de cada vez mais pessoas.

Esse novo sistema de dominação implantado pelo regime emergente de governo global é que substitui a ordem atual, centrada no Estado. Não surpreende que este regime englobe as instituições de governo da nova ordem econômica global, que exime o capital empresarial transnacional de todo controle político democrático.

De acordo com as Nações Unidas, 828 milhões de pessoas no mundo vivem em favelas. No Brasil, 6% da população (11 milhões) vivem em favelas e ocupações irregulares, segundo o censo de 2010 do IBGE. Só na região metropolitana do Rio de Janeiro, 1,7 milhão (14,4% da população) reside em aglomerados deste tipo. (ONU, 2012)

A desigualdade social é, na realidade a grande matriz de uma série de desigualdades que pontuam o dia a dia da população e, em particular das cidades. A desigualdade poderia ser considerada una ou, de outra forma, um somatório complexo e interdependente de uma série de desigualdades que tornam tão injusta a vida das pessoas, tanto das cidades quanto do meio rural. Como consequência da desigualdade social, surgem vários problemas sociais que afetam a sociedade:

- favelas (favelização),
- fome e miséria,
- mortalidade infantil,
- desemprego,
- baixa qualidade de ensino público,
- aumento da criminalidade,
- surgimento de diferentes classes sociais,
- atraso no desenvolvimento da economia no país,
- dificuldade de acesso aos serviços básicos, como saúde, transporte público e saneamento básico,
- diminuição do acesso a atividades culturais e de lazer.

A desigualdade social é o desequilíbrio das condições de vida entre os cidadãos de um país. Ela é definida basicamente por duas características: as diferenças econômicas e as diferenças no acesso a direitos básicos entre as classes sociais. As principais causas que originam a desigualdade social são:

2.1.1. Má distribuição de renda

A má distribuição de renda é, possivelmente, a maior causadora da desigualdade social de um país. A má distribuição da renda acontece quando existe um desequilíbrio entre a população que possui alta renda e a população mais pobre. Na má distribuição de renda existe um pequeno número de pessoas ou de famílias com alta concentração de renda (riqueza), enquanto a maior parte da população vive com uma renda inferior, muitas vezes insuficiente para sua sobrevivência básica.

A má distribuição de renda dá origem a um problema conhecido como concentração de renda, que é justamente a concentração de boa parte da renda do país nas mãos de um pequeno grupo social. Como consequência disso, a parte restante da renda é dividida entre as demais classes sociais.

2.1.2. Falta de acesso à educação de qualidade

O baixo nível educacional de um país também é uma das causas da desigualdade social, porque a baixa qualidade de ensino tem como consequência a baixa qualidade da formação profissional e técnica. Como resultado disso os cidadãos não se tornam bem preparados para concorrer e assumir bons postos de trabalho.

A dificuldade de acesso à educação de qualidade se manifesta de várias maneiras: pela insuficiência de vagas nas escolas, pela baixa qualidade do ensino oferecido, pelo pouco investimento em políticas públicas educacionais, pelas más condições de conservação das escolas, pelas dificuldades relacionadas ao transporte de aluno, pela falta de segurança no ambiente escolar.

Em países onde existe desigualdade social, a educação de qualidade deveria estar entre as prioridades governamentais, pois ajuda a reduzir os índices de desigualdade através da inclusão social.

2.1.3. Investimentos governamentais insuficientes

A falta de investimentos governamentais é outra causadora de desigualdades sociais. Faz parte das obrigações de um governo fazer investimentos adequados e suficientes nas áreas que permitem aos cidadãos o acesso a direitos que devem ser garantidos a todos. São alguns destes direitos: acesso à serviço de saúde, educação básica, formação para o trabalho, moradia e segurança pública. Também sofrem com a falta de investimentos áreas como cultura, lazer, políticas públicas e assistência social.

Os investimentos governamentais podem ser insuficientes por algumas razões. Pode acontecer, por exemplo, que o Estado não possua recursos suficientes para atender as demandas de todos os serviços que são necessários, tanto para o funcionamento do governo, como para o atendimento das necessidades da população. Caso isto aconteça e o governo não consiga fazer os investimentos adequados, os serviços oferecidos à população não terão qualidade ou serão insuficientes para atender a demanda do país. Da mesma forma, o planejamento de um governo também deve acertar na decisão sobre quais políticas públicas devem ter prioridade de financiamento para garantir o acesso de toda população a estes direitos.

2.1.4. Dificuldade de acesso a serviços básicos

Outra causa geradora da desigualdade social é a dificuldade de acesso a direitos e serviços que deveriam ser garantidos a todos os habitantes de um país. São exemplos: acesso a direitos básicos de alimentação, moradia, educação, saúde, segurança e oportunidades de trabalho. Em países onde predomina a desigualdade, é comum que os serviços públicos, oferecidos pelos governos aos cidadãos, sejam insuficientes para atender a demanda da população, além de, muitas vezes, não terem qualidade adequada. Por consequência disso, quem possui renda suficiente, tem acesso a esses serviços de forma privada; quem não possui condições financeiras de pagar por serviços privados, tem mais dificuldade de acessá-los, pelo menos com a qualidade desejável.

2.1.5 Má administração de recursos públicos

A má administração de recursos públicos é a má gestão das decisões relativas ao uso do dinheiro público. Uma administração ruim dos recursos pode existir pela falta de planejamento governamental, em hipóteses em que o governo

não toma decisões acertadas quando ao orçamento, não fazendo a divisão de investimentos necessária para cada área.

O mau uso do dinheiro público pode ocorrer pela tomada de decisões erradas que levem ao desperdício das verbas públicas e ao investimento em projetos, compras, políticas e obras que não são prioritários. A existência de casos de corrupção e de lavagem de dinheiro também são fatores que agravam a situação. Nestes casos, é comum que o dinheiro desviado em esquemas políticos deveria ser utilizado para garantir direitos da população e para o financiamento de serviços.

O crescimento da desigualdade social começou com o surgimento do capitalismo, com a acumulação de capital (dinheiro) e de propriedades privadas. O poder econômico ficou concentrado nas mãos dos mais ricos, enquanto as famílias mais pobres ficaram “à margem” (“marginalizadas”) na sociedade.

A desigualdade se mostra, entre outras situações, no preconceito, na aparência, na falta de educação básica de qualidade, nas poucas oportunidades de emprego e quando se medem a competência e inteligência a partir da origem socioeconômica dos indivíduos, entre outras características.

Numa abordagem mais restrita, podemos dizer que as desigualdades sociais das cidades comportam quatro eixos:

- Desigualdade de renda
- Mobilidade urbana
- Não inclusão
- Acesso à habitação

2.2 **A desigualdade de renda**

“O Capital no Século XXI”, de Thomas Piketty, publicado em 2014, marca a transformação do estudo dos ricos em fenômeno popular, que ganhou rapidamente dezenas de publicações com resenhas e reportagens sobre o livro, que impulsionaram seu sucesso comercial. A maior expressão de seu prestígio ocorreu alguns meses depois, no início de 2015, quando o presidente americano Barack

Obama tratou explicitamente da riqueza acumulada pelo 1% mais rico da população e da desigualdade em seu discurso anual no Congresso sobre o estado da nação. (PIKETTY, 2014; *apud* SOUZA, 2016)

O sucesso de Piketty foi merecido. Sua obra é o coroamento de quase duas décadas de um trabalho histórico, que mudou os termos do debate acadêmico sobre desigualdade. O curioso é que o fenômeno não é inédito. Discursos críticos acerca da concentração de renda e riqueza entre os mais ricos certamente não são novidade. (SOUZA; 2016) A desigualdade é quase tão velha quanto a Humanidade.

Levantamento divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidencia o quanto permanece desigual a distribuição de renda no Brasil. Segundo o IBGE, o rendimento médio mensal (incluindo, além da renda proveniente do trabalho, os rendimentos de aposentadoria, pensão, aluguel, programas sociais etc) *per capita* domiciliar em 2017 foi de R$ 6.629 para a parcela que representa os 10% dos brasileiros mais ricos. Já entre a parcela dos 40% mais pobres, o rendimento médio foi de apenas R$ 376. Ou seja, no Brasil, 10% mais ricos concentram 43,1% da renda do país e ganham cerca de 17,6 vezes mais que os 40% mais pobres. PORTAL RADIO REPORTER; 2018)

Essa desigualdade de renda no Brasil é histórica, pelas próprias raízes latifundiárias e escravocratas. Pode-se considerar uma honrosa exceção o período entre 2003 e 2014, quando a parcela da população brasileira que vivia com menos de 5,50 dólares por dia (na paridade do poder de compra de 2011) caiu de 41,7% para 17,9%. Essa tendência de redução da desigualdade de renda, entretanto, foi revertida em 2015, quando a pobreza aumentou para 19,4%. Esses dados do Banco Mundial mostram que a contração da economia brasileira em 2015 e 2016 freou uma década de redução continuada da pobreza. (ONU BR, 2018)

“As crescentes taxas de pobreza do Brasil têm sido acompanhadas por um salto na taxa de desemprego, que cresceu quase seis pontos percentuais do primeiro trimestre de 2015 e chegou a 13,7% da população no primeiro trimestre de 2017”, aponta o organismo financeiro. Em 2018, as taxas de pobreza devem se manter altas. (ONU BR, 2018)

A miséria se distribui de forma desigual pelo país: afeta 6,1% dos cidadãos no Rio Grande do Sul, mas chega a 44,9% no Amapá. O problema é mais grave na zona rural, onde mais de um terço (38,1%) da população vive em pobreza, comparado a menos de um quinto (17,6%) nas áreas urbanas.

A desigualdade social tem como consequências o surgimento e crescimento de diversos problemas, sendo os principais:

- aumento dos níveis de desemprego;
- crescimento da fome;
- evasão escolar;
- dificuldade de acesso a serviços como atendimento de saúde de qualidade; educação e moradia;
- aumento da mortalidade infantil;
- pouco crescimento econômico;
- elevação das taxas de criminalidade.

A desigualdade de renda, como é óbvio, induz, ou agrava, as outros tipos de desigualdades, como a desigualdade de gênero, desigualdade racial, desigualdade regional, entre outras.

2.2 **Mobilidade urbana**

Mobilidade urbana é a condição de deslocamentos para qualquer fim de pessoas e bens no espaço urbano, por meio de veículos, vias e todos os elementos da infraestrutura que possibilitem esses deslocamentos. Segundo a ONU (2012), a mobilidade urbana é essencial para o desenvolvimento social e econômico e permite às pessoas ter acesso a serviços e oportunidades de trabalho, de educação, de relações sociais e de desfrutar plenamente da cidade. Organizar, disciplinar, idealizar e igualar o espaço urbano da cidade não basta. O problema da mobilidade urbana, é questão de interesse nacional, empresarial e comunitário, e necessita de solução.

Embora o desenvolvimento industrial no Brasil se tenha iniciado no final do século XIX, quando muitos cafeicultores passaram a investir parte dos lucros no estabelecimento de fábricas de tecidos, calçados e outros produtos de fabricação mais simples, o desenvolvimento industrial começou na Era Vargas. No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), a indústria brasileira ganhou um grande impulso. Vargas teve como objetivo implementar a industrialização do país, privilegiando as indústrias nacionais, para não deixar o Brasil cair na dependência externa. As leis voltadas para a regulamentação do trabalho, inclusive com medidas protecionistas, tornaram atrativo o trabalho no setor secundário. A indústria nacional cresceu significativamente nas décadas de 1930-40, causando um significativo aumento da população dos grandes centros urbanos da região sudeste. Como lembra PORTO (1983), é somente com o segundo Governo de Getúlio Vargas, a partir de 1951, que o planejamento econômico e a criação de estatais induziram o desenvolvimento industrial do Brasil.

Com a criação da Petrobrás, em 1953, ocorreu um grande desenvolvimento das indústrias ligadas à produção de gêneros derivados do petróleo (borracha sintética, tintas, plásticos, fertilizantes) e de insumos para a própria indústria petrolífera, que cresceu desde o início. Este crescimento, diga-se, foi induzido pela própria Petrobrás, que criou um programa de qualificação de fornecedores, fazendo que seus insumos fossem, gradativamente, comprados no Brasil, produzidos por indústrias nacionais.

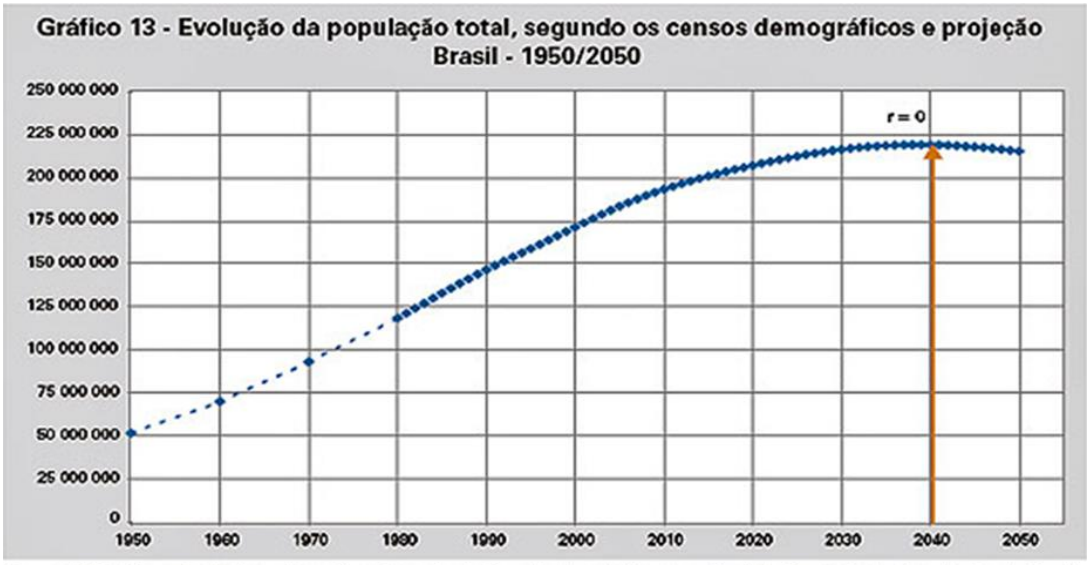
A crise de 1929, na verdade, foi a responsável pela aceleração do processo de industrialização do Brasil. A Bolsa de Valores de Nova Iorque entrou em colapso. Muitos países que estavam atrelados ao sistema de crédito americano também sofreram uma grande recessão em suas economias, inclusive o Brasil, que chegou a ter que queimar café, principal produto da pauta de exportações da época, para poder valorizar o seu preço. A situação econômica enfraqueceu muito o poder dos fazendeiros, abrindo o caminho para a industrialização.

O desenvolvimento econômico causado pela industrialização para a substituição das importações foi marcado pelo intenso crescimento do mercado interno, com elevadas taxas de crescimento do PIB. Houve a criação da divisão social do trabalho que gerou por todo o país um acelerado processo de urbanização, com grandes deslocamentos populacionais, causando profunda alteração na

estrutura demográfica. A expansão do mercado de trabalho criou grande número de empregos urbanos, transformando a imensa maioria dos trabalhadores em trabalhadores assalariados, permitindo a integração de grandes parcelas da população à sociedade urbano-industrial.

Entre 1901 e 2017, a população brasileira saltou de 17,4 para 208 milhões de pessoas. Enquanto isso, a expectativa de vida de um homem brasileiro subia de 33,4 anos em 1910 para 72,5 anos em 2017. As taxas médias de crescimento da população brasileira durante o século XX eram de 2,91% ao ano nas duas primeiras décadas e caíram para 1,49% nas duas décadas seguintes. A partir da década de 1940, o ritmo de crescimento da população voltou a se intensificar e atingiu um pico histórico de 2,99% ao ano entre 1950 e 1960, antes de declinar para seu valor mínimo, de 1,63%, na década de 1990.

Gráfico 13 - Evolução da população total, segundo os censos demográficos e projeção Brasil - 1950/2050



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008.

Em situações mais graves, como a Cidade de São Paulo, já podemos verificar os efeitos da chamada “imobilidade urbana”, com as aglomerações e congestionamentos de trânsito, responsáveis pelo tempo perdido que, além de ocasionarem tensão emocional, afetam a qualidade do ar, provocando doenças e gastos públicos em saúde.

Os problemas relativos à mobilidade urbana foram consequência da concentração populacional em grandes centros e necessidade de locomoção diária, fazendo com que os sistemas de transporte coletivo não consigam atender à demanda. (PORTO, 2017)

Se compararmos a situação do Rio de Janeiro, podemos constatar que a frota de 5 mil veículos do início do século XX alcançou a marca de 2.730 mil nos dias atuais. A população de 600 mil habitantes chegou a 6.500 mil nos tempos de hoje. A frota de veículos em circulação no Brasil já atinge 43 milhões de unidades.

Ocorre que a população urbana, a partir da industrialização e do consequente crescimento do setor terciário, teve um grande crescimento, fruto da maciça migração das áreas rurais para as urbanas. O fenômeno se deu em função das diversas medidas adotadas pelo Governo Vargas, no campo da legislação, que tornaram atrativo o trabalho no setor secundário. Por outro lado, o uso de máquinas nas práticas agrícolas dispensou parte dos trabalhadores ocupados na agricultura e gerou maior produção.

O fenômeno da migração de trabalhadores das áreas rurais para as cidades é conhecido como êxodo rural ou migração rural-urbana – saída da população do campo para a cidade. Mais recentemente, o fenômeno tem sido chamado de Urbanização, embora esse termo tenha outros significados. Neste sentido, Urbanização é o aumento proporcional da população urbana em relação à população rural. Segundo esse conceito, só ocorre urbanização quando o crescimento da população urbana é superior ao crescimento da população rural.

Segundo os dados do IBGE, do Anuário Estatístico do Brasil, editado em 2010:

Distribuição percentual da
população urbana/ rural brasileira

ano	percentual da população (%)	
	urbana	rural
1940	31	69
1950	36	64
1960	45	55
1970	56	44
1980	68	32
1991	75	25
2000	81	19
2010	84	16

Recuando a tempo anterior aos estudos elaborados pelo IBGE, que sequer existia, podemos constatar que, no início do século XX, dois milhões de pessoas viviam em áreas urbanas, o que correspondia a 10% (dez por cento) da população brasileira.

A urbanização na segunda metade do século XX foi comum nos países subdesenvolvidos. A urbanização, de per si, não seria danosa se acompanhada do planejamento estratégico que adaptasse às novas condições a vida do país. Como ocorreu em função de um acelerado processo de industrialização, a falta de planejamento foi marcante. A consequência disso foi o crescimento desordenado nas cidades. Como vimos, o Brasil é um dos países que mais rapidamente se urbanizou em todo o mundo, havendo em 50 anos deixado de ser um país rural e se transformado em um país urbano. O êxodo rural gerou um excedente populacional e a falta de investimentos, o afastamento do Estado.

Não foram desenvolvidas políticas agrícolas que fixassem o homem no campo. Por outro lado, a falta de investimentos em infraestrutura urbana trouxe consequências danosas às cidades que receberam os contingentes populacionais deslocados e, em consequência, ao País.

O preço da terra urbana é muito alto para grande parte da população, que não tem dinheiro sequer para pagar um aluguel e acaba morando em condições extremamente precárias. Na maioria das cidades, aparecem favelas, cortiços e moradores sem teto que habitam terrenos públicos ou moram embaixo dos viadutos.

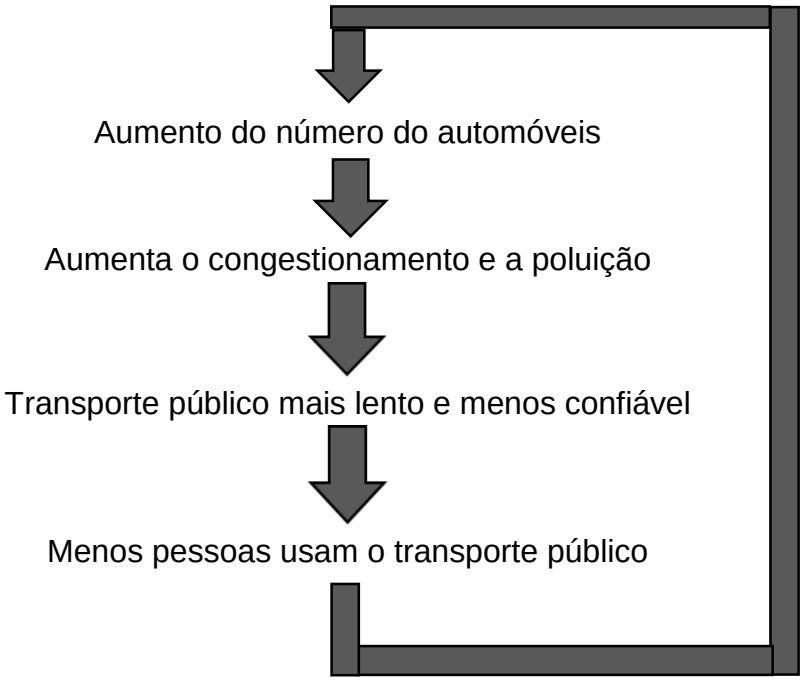
Por outro lado, o processo de urbanização fragmenta o espaço urbano, separando bairros residenciais, cada vez mais distantes dos locais de trabalho e de lazer, o que expulsa a população mais carente, cada vez mais, para a periferia dos grandes centros. Esse modelo de ocupação gera vazios urbanos e a infraestrutura necessária à circulação de automóveis e transporte coletivo resulta em áreas degradadas física e economicamente, com alto custo social. A análise conjunta de todos esses aspectos que condicionam a circulação das pessoas nas cidades é fundamental para compreender a mobilidade urbana. Entre as consequências que a concentração populacional nas áreas urbanas trouxe às cidades brasileiras, estão a violência, o tráfego congestionado, o acúmulo de lixo, a poluição e a consequente

degradação ambiental. A realidade do desemprego, a precariedade da moradia e o abandono do Estado forçam comunidades inteiras à clandestinidade, criando um modelo de vida à parte da sociedade. Assim, práticas ilegais e criminosas como jogos de azar, contrabando, tráfico de drogas e milícias armadas passam a fazer parte de seu cotidiano. Muitas vezes, recorrem a instrumentos violentos para intimidar a vizinhança, o poder público e garantir seus territórios.

Os congestionamentos nas duas maiores cidades brasileiras – São Paulo e Rio de Janeiro se estenderão para outras grandes cidades brasileiras e já representam 506 milhões de horas gastas a mais por ano pelos usuários do transporte coletivo, 258 milhões de litros de combustível gastos a mais por ano e uma poluição ambiental que pode ser medida em 123 mil toneladas de monóxido de carbono e 11 mil toneladas de hidrocarbonetos, jogados na atmosfera.

Observando o lado do usuário/pessoa, o mecanismo formado para que se adquira um veículo inclui a atratividade e benefícios que o veículo proporciona assim como, a acessibilidade, o conforto, a individualidade e a intimidade. Além disso, podemos incluir também os aspectos psicológicos como a velocidade e o *status*.

O círculo vicioso de uso do veículo, com suas consequências, pode ser especificado conforme diagrama a seguir.



A consequência da aquisição e uso do veículo estimula a expansão urbana e a dispersão das atividades, elevando o consumo de energia e criando grandes diferenças de acessibilidade às atividades.

Aqui se visualiza exatamente a relação existente entre o uso e ocupação do solo urbano com a mobilidade. Portanto, pode-se dizer que a expansão urbana centrada no automóvel tende a agravar os problemas de mobilidade urbana, visto que as facilidades de uso do automóvel incentivam a expansão urbana. As distâncias aumentam e novas vias são necessárias. Reduzem-se as áreas verdes e aumenta a impermeabilização do solo, pela expansão da área pavimentada. Por outro lado, havendo infraestrutura, os veículos trafegam mais, causando maiores custos, poluição, acidentes de trânsito, congestionamentos crônicos, elevação dos tempos de viagem e redução da produtividade das atividades urbanas. Com isso, ocorre a restrição de mobilidade e acessibilidade sobre a vida das pessoas e do sistema econômico como um todo. Além disso, a política econômica de aumento das facilidades para a compra de automóveis contribui para piorar a situação dos deslocamentos urbanos em todo o país. Essa diretriz, associada à falta de investimentos e de política de transporte coletivo, tem feito com que a lógica do transporte individual predomine na maioria das cidades brasileiras.

Definir a pobreza apenas como a insuficiência de renda para as necessidades básicas de uma família é uma abordagem simplista. O fenômeno possui várias dimensões e inclui também a privação do acesso aos serviços essenciais, como educação, saúde, transporte coletivo e aos direitos sociais básicos, trabalho, seguridade social, entre outros. Nem todas as dimensões da pobreza têm sido adequadamente estudadas e mensuradas nas cidades brasileiras. Ao lado da fome, do emprego, da habitação e dos serviços de saúde e educação, que receberam as atenções de muitos pesquisadores e formuladores de políticas públicas, a mobilidade urbana e a oferta adequada dos serviços públicos de transporte coletivo raramente são estudadas em suas relações com a pobreza ou, de outra forma, com a situação das classes menos favorecidas.

É cediço que o acesso às oportunidades de emprego, aos locais de moradia e de oferta de muitos serviços essenciais depende das condições de transporte. Em outras palavras, os problemas de mobilidade podem ser, com frequência, agravantes da exclusão social e da pobreza.

A queda acentuada do número de passageiros do transporte público, verificada depois de 1995 em quase todas as cidades brasileiras, já poderia, por si só, indicar problemas na mobilidade da população. Mas sempre persistia a dúvida se os passageiros perdidos pelos sistemas públicos estariam sendo atendidos por outros meios de transporte (automóveis, peruas, motocicletas etc.) ou se, de fato, estaria havendo uma redução na mobilidade das populações urbanas.

Os dados de uma pesquisa realizada em dez metrópoles brasileiras, em 2002, pela então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR, 2002), hoje Ministério das Cidades, desfez a dúvida, ao revelar que uma porcentagem relativamente baixa, da ordem de 27%, dos usuários de transporte coletivo pertencem às classes D e E. (BRASIL, 2002)

Como as pessoas classificadas nesses segmentos sociais representam cerca de 45% da população urbana brasileira e, de um modo geral, não possuem condução própria, era de se esperar uma frequência maior de usuários de baixa renda no transporte coletivo. A explicação para este fenômeno poderia estar em níveis de mobilidade muito baixos nas camadas mais pobres da população, ou seja, as pessoas estariam se deslocando pouco dentro da cidade. Assim, era importante saber por que o nível de mobilidade estaria tão baixo entre os pobres e que consequências isso teria para a sua condição de vida.

As explicações para a baixa mobilidade estavam na elevação das tarifas dos serviços frente à variação da renda da população e na inadequação da oferta em relação às necessidades dos mais pobres. A renda média do brasileiro caiu desde meados de 1998 até 2003, enquanto as tarifas dos serviços de transporte sofreram aumentos reais nesse período. Em outras palavras, as despesas com os serviços de transporte coletivo parecem estavam pesando, cada vez mais, nos orçamentos das famílias pobres (Gomide, 2003).

Já o crescimento da economia que se seguiu a esse período refletiu o enriquecimento da população e a facilitação ao acesso à compra de veículos. As administrações municipais, estaduais e federal, em geral, planejam suas intervenções para recepcionar uma frota crescente de automóveis e promover sua circulação, em detrimento da priorização do transporte público.

Dessa maneira, a mobilidade urbana nas grandes cidades apenas se agrava. É rotineira a convivência com horas perdidas em congestionamentos, além de alto índice de mortes nas estradas.

A partir do desenvolvimento industrial e da consequente concentração urbana, com a separação casa – trabalho dos operários, pois, ainda segundo a ONU, mais da metade dos 7 bilhões de habitantes do planeta vivem em áreas urbanas, o deslocamento urbano passou a ser um desafio para as cidades. É muito difícil reduzir esses deslocamentos por meio de um planejamento urbano que aproxime as residências dos postos de trabalho, diante da complexidade das atividades econômicas e da liberdade de escolha de localização, tanto de residência, quanto de locais de trabalho pelos empregados e de localização das atividades econômicas pelas empresas. Contudo, o deslocamento no espaço é um pré-requisito para o atendimento das necessidades sociais e econômicas da população, principalmente das classes trabalhadoras, de solução tão difícil quanto custosa.

A questão do planejamento urbano foi magistralmente abordada por SANTOS (2012) em “Planejamento urbano: para quê e para quem?” Rio de Janeiro. Revista de Direito da Cidade vol. 04, nº 01. ISSN 2317-7721 p. 92:

> “Hoje, o planejamento urbano está deixando de ser uma política tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do Estado, para se identificar com um processo político no qual participam os atores sociais. Esta mudança, no entanto, é percebida como ineficácia do poder público em controlar a expansão urbana. Mas é preciso considerar que esta expansão está muito concentrada em algumas cidades de médio e grande porte, nas quais a participação de pobres vem crescendo proporcionalmente mais na população urbana. Este fenômeno suscita o agravamento das tensões sociais que se manifestam nas cidades, demandando maior controle público sobre o território, o que se choca com as políticas de reforma do Estado. Nestas condições, o planejamento urbano tem sido colocado em xeque, bem como tem sido questionado quanto a quem se dirige: à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, aí incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídica e urbanisticamente irregulares?”

Com efeito, não tem sido praticado de forma sistemática e contínua um planejamento que integre as ações dos diversos níveis institucionais, os meios de transportes entre si, tanto operacionalmente, quanto com relação às tarifas. Por

outro lado, a política de transportes não é articulada à política de uso do solo, aí incluída a política de habitação. As empresas, por sua vez, escolhem livremente sua localização e seus horários de funcionamento sem considerar a capacidade das facilidades urbanas disponíveis e depois pressionam o governo para ampliá-las.

Essa falta de planejamento tem feito com que os congestionamentos nas metrópoles aumentem dia a dia e caia a qualidade de vida dos habitantes, agravada pela degradação do meio ambiente. Atualmente, a deficiente mobilidade observada na maior parte de nossas cidades tem repercussões sobre a produtividade média dos trabalhadores, sendo fácil concluir que a produtividade do trabalhador varia significativamente na razão inversa da duração e direta da qualidade de seus deslocamentos.

Na conclusão do relatório “Mobilidade e pobreza”, o ITRANS diz que: “As precárias condições de mobilidade se colocam, assim, como obstáculos à superação da pobreza e da exclusão social para cerca de 45% da população urbana brasileira que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos.” (ITRANS, 2004) O atual processo de urbanização, caracterizado pela ocupação das periferias urbanas, aumenta consideravelmente a necessidade de transporte e a oferta de serviços públicos, os quais frequentemente não suprem a demanda adequadamente. Como resultado, tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade. No que se refere à relação existente entre o transporte coletivo urbano com a pobreza, Gomide (2.003, p.10) ainda esclarece seu parecer quando apresenta os impactos do transporte urbano sobre a pobreza e a tabela de índice de mobilidade por ocupação principal.

Nos grandes centros, os trabalhadores se deslocam para seus locais de trabalho utilizando três ou mais meios transporte, do mesmo ou de diversos modais. Se fossemos levar em conta o valor médio com transporte, veríamos que o valor seria consideravelmente maior. Isto significa que o vale-transporte é um benefício social que melhorou condições de vida da população usuária do transporte público coletivo e contribuiu para a queda dos índices de absenteísmo ao trabalho nas empresas. Pode-se considerar, ainda, como um instrumento de redistribuição de renda, pois trabalhadores de baixa renda que antes gastavam até 30% de sua renda com transporte, passaram a gastar apenas 6%.

Contudo, a política tarifária dos transportes coletivos permanece extremamente cruel com as classes menos favorecidas. Morando na periferia das cidades, levando mais tempo em seus deslocamentos, geralmente em modais menos confortáveis, ainda paga mais caro por esse transporte de menor qualidade. Como, pela legislação em vigor, o contratante reembolsa, total ou parcialmente, o deslocamento do empregado, através do vale-transporte, cria-se uma desigualdade de condições a quem vai pleitear um emprego. O empregador prefere, obviamente, empregar quem mora mais perto para pagar menos pelo transporte.

Não é difícil revelar a crueldade desse mecanismo: o trabalhador de menor nível econômico-social mora mais longe, por que não suporta o custo de moradia mais próxima. Morando mais longe, leva mais tempo no seu deslocamento. Vez que esse deslocamento atende a pessoas do mesmo nível social, os modais apresentam menos conforto, sendo que, não raro, a viagem é feita de pé, principalmente no ônibus ou no trem. Por tudo isso, o trabalhador ainda paga mais caro, a ponto de omitir o local onde mora para conseguir um emprego, que se torna mais difícil quanto mais longe reside. Essa lógica cruel e desumana se torna ainda mais injusta se nos lembrarmos que esses valores pagos vão fazer a fortuna de empresários de transporte, dos quais o mínimo que se poderia dizer é que têm valores éticos questionáveis.

2.3 **A não inclusão**

Inclusão é o ato de permitir, favorecer ou facilitar o acesso ao meio comum, indistintamente.

Apesar da diversidade cultural e étnica dos cidadãos brasileiros, o problema da exclusão é grave e atinge várias camadas da sociedade. Podemos considerar excluídos negros, índios, pobres, transexuais, homossexuais e portadores de deficiência físicas, cognitivas e motoras, moradores de ruas e ex-presidiários que muitas vezes não possuem oportunidades no mesmo nível que outros cidadãos e podem ter até seus direitos de cidadão limitados.

A inclusão social é uma soma de atividades que assegura a participação democrática de todos na sociedade, independentemente da etnia, gênero, orientação sexual, educação, condição física, classe social, entre outros aspectos.

Esse termo é utilizado para:

- inclusão social, de forma geral;
- inclusão escolar, inclusão educacional, educação inclusiva, escola inclusiva;
- inclusão de deficientes;
- inclusão e pessoas de algumas etnias;
- inclusão de moradores de ruas
- inclusão de ex-presidiários;
- inclusão de pessoas de orientação sexual diversa.

Na questão social, a inclusão tem como proposta a nivelação, sem rotulação e sem degrau social: todos têm direito a exercer sua cidadania.

Na questão escolar, a inclusão seria admitir a participação de deficientes numa sala de aula que não seja, especificamente, educação especial.

Na questão trabalhista, significa a inclusão de deficientes no mercado de trabalho, também dependendo do grau de deficiência. Dessa forma, o deficiente se sente valorizado e aceito na sociedade em que vive.

No Brasil, muitos deficientes físicos ainda são vistos com indiferença. O preconceito ainda é visível, a ergonomia das cidades, em geral, não atende por completo as pessoas cegas, idosas, cadeirantes e com outros tipos de deficiência e muitas empresas de transporte público não renovaram suas frotas por completo, com os requisitos exigidos. Felizmente, já existem diversos projetos com foco na inclusão social.

A inclusão deve ser praticada no âmbito educacional. De acordo com o artigo 205 da Constituição da República, de 1988:

> “A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

É importante salientar que as universidades também possuem sistema de inclusão, inclusive o Brasil se destaca nesse ponto de inclusão na educação. Nesse contexto, a inclusão social na escola e na universidade se dá no Brasil das formas a seguir.

A Base Nacional Comum Curricular – BNCC é um documento que tem como objetivo dar um direcionamento à educação de todo o país, estabelecendo uma base curricular a todas as instituições de ensino, sejam elas públicas ou privadas, diminuindo as diferenças na educação de base de crianças educadas em escolas particulares e municipais, estaduais ou federais.

O sistema de cotas raciais, desde 2012, é considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O objetivo das cotas raciais é diminuir as diferenças econômicas, étnicas e educacionais de pretos, pardos e índios, quando se trata do ingresso em universidades públicas, cargos em concursos e bancos.

As cotas sociais são uma porcentagem de vagas destinadas aos alunos de baixa renda que cursaram o ensino médio integralmente em escola pública, dando a oportunidade para essas pessoas estudarem em uma universidade de qualidade sem sofrer a concorrência desleal com aqueles que foram mais bem preparados durante a vida escolar. O sistema de cotas sociais é legal, estabelecido pela Lei nº 12.711/2012, e sancionado pelo Decreto nº 7.824/2012.

No que concerne aos deficientes, o Brasil possui uma lei de inclusão social. A Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecido também como Estatuto da Pessoa com Deficiência. Em seus primeiros artigos, ela define seus objetivos e esfera de aplicação.

> “Art. 1º É instituída a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (estatuto da pessoa com deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.
>
> Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”

A inclusão social abrange outras situações, sempre visando o direito a uma vida digna independentemente de vários fatores físicos e sociais, como a inclusão social de moradores de rua e de ex-presidiários. De difícil implantação, vem se tentando a inclusão dessas pessoas pela via do retorno ao mercado de trabalho. Além de uma vida digna, o que se quer evitar é que essas pessoas retornem à situação anterior; nos primeiros, voltar às ruas em uma situação depressiva ou de vício. Nestes, que já cometeram algum delito, a inclusão é fundamental para a sua recuperação.

2.5 **Acesso à habitação**

O acesso à moradia adequada, ainda que ratificado por inúmeras nações pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, não é uma realidade para todos. Bilhões de pessoas vivem em condições precárias no mundo. Até mesmo nos países desenvolvidos esses problemas existem. Basta recordar a qualidade de vida no Bronx, um dos cinco bairros que constituem a Grande Nova York, ou os “homeless” londrinos. Ainda há poucos dias, a pretensa maior nação democrática do mundo – os Estados Unidos da América do Norte – foram ineficientes para tratar as questões urbanas, quando pela demora na assistência à população, sobretudo negra, de New Orleans, tragada e vitimada pelo furacão Katrina.

No caso brasileiro, o direito à moradia está mais do que assegurado no papel – na Constituição de 1988 e legislações posteriores, incluindo o Estatuto da Cidade e a garantia da função social das cidades e da propriedade, mas o déficit habitacional é estimado em cerca de 7,9 milhões de lares.

Comparando-se com o perfil político das constituições anteriores, orientadas preponderantemente por valores liberais (1891), corporativistas (1934), desenvolvimentistas (1946) ou autoritárias (1937 e 1967), a Constituição de 1988 é considerada por muitos como a “Constituição cidadã”. No artigo sexto do capítulo dedicado aos direitos sociais, está explicitado que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta

Constituição". São direitos que envolvem, não apenas as políticas sociais em seu sentido mais restrito, mas também grande parte das denominadas políticas urbanas, como habitação, saneamento e transporte urbano, incluídas dentro do conceito de direito à moradia, em sentido amplo.

No dizer do Prof. Ricardo Lira:

> "Como se vê, a existência de uma política pública, voltada para a solução da questão urbana, sobretudo para a difícil questão da regularização fundiária, é de fundamental importância para a observância dos princípios republicanos pertinentes ao reconhecimento da cidadania de toda a comunidade, à dignidade da pessoa humana, à erradicação da pobreza, eliminação da marginalidade e das desigualdades sociais, à promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza, e à construção de uma sociedade livre justa e solidária." (LIRA; 2006)

Nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, a ocupação do espaço urbano se faz marcada pela deficiência de qualidade dos serviços de infraestrutura, pela ocupação predatória de áreas inadequadas, pelos ser viços de transporte deficientes. As causas determinantes do adensamento demográfico e da forma irregular e iníqua com que se processa o assentamento, sobretudo da população carente, no espaço urbano, são:

- embora o incremento vegetativo, em alguns países, inclusive o nosso, não se venha elevando na mesma intensidade que outrora, ocorre um significativo aumento da população urbana, como consequência da industrialização;
- a inexistência de uma política habitacional, que enfrente a questão urbana de maneira planejada e consistente;
- o assentamento urbano não somente é desordenado, mas iníquo, efetivado sob o domínio da chamada "segregação residencial", por força da qual as populações carentes e de baixa renda são deslocadas para a periferia do espaço urbano, para viver em condições sub-humanas, agravadas pela ausência de uma política de transporte de massa;
- as áreas de assentamento da população abastada e da classe média superior recebendo os benefícios da ação do Estado;
- a especulação imobiliária, em que "os donos de extensas áreas urbanas, valendo-se do atributo da perpetuidade do direito de propriedade (por força do

> qual o não-uso é forma de exercício do domínio), criam um verdadeiro banco de terras em mãos particulares, entesourando lotes e glebas, enquanto aguardam o momento de locupletar-se, através da venda das áreas estocadas, com as mais-valias resultantes dos investimentos de toda a comunidade nos equipamentos urbanos e comunitários, financiados com os impostos pagos por todos nós.” (LIRA; 2006)

Essa concentração urbana, no Brasil, que causou o inchaço populacional nos centros urbanos e nas metrópoles, se deve fundamentalmente às seguintes circunstâncias:

a. à maneira desordenada como se deu, em 1888, a abolição da escravatura. Os escravos foram libertados, sem nenhuma assistência aos libertos, que lhes proporcionasse as mínimas condições de uma vida digna. Alguns permaneceram abandonados na zona rural, outros tantos se dirigiram aos centros urbanos, ocupando-os sem a mais mínima racionalidade;

b. a segunda causa está no fim da chamada Guerra de Canudos, grave conflito ocorrido no sertão da Bahia. Derrotado o movimento e dizimados Antônio Conselheiro, líder da rebelião, e os revoltosos, as tropas regulares voltaram às suas bases e se assentaram no perímetro urbano do Rio de Janeiro, de maneira inteiramente desordenada;

c. a terceira causa da intensificação demográfica nos centros urbanos foi a industrialização. O Brasil era um país eminentemente rural. A partir dos anos 30 do século passado, iniciou-se a industrialização, fazendo com que inúmeros trabalhadores migrassem para os grandes centros.

d. as migrações, no sentido Nordeste-Sudeste, com uma ocupação inteiramente desordenada dos centros urbanos. As populações migrantes, constituídas por pessoas de baixa renda, se assentavam, basicamente, nas periferias das cidades. No Rio de Janeiro, os migrantes se instalaram não só nas periferias, como no perímetro urbano e nos picos e ribanceiras dos morros, em razão da sua topografia específica. (LIRA, 2017)

d. a falta de uma política pública de fixação do homem no campo, como uma reforma agrária;

e. a falta de vontade política para uma efetiva reforma urbana, o que causou a ocupação desordenada; (LIRA, 2015)

No processo de ordenação do espaço urbano, deve ser dada especial atenção a uma política de regularização fundiária destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares, juntamente com uma política de urbanização e saneamento dessas áreas. Por incrível que pareça, ainda há quem proponha como solução a remoção das favelas, o que significaria regredir à época dos anos de 1960, em que se realizaram remoções, pelo menos na Cidade do Rio de Janeiro, com efeitos sociais dos mais desastrosos.

A remoção da Favela da Catacumba, que era situada nas margens da Lagoa Rodrigo de Freitas fez-se para que pudessem ser construídos vários edifícios residenciais de altíssimo luxo, destinados à alta classe média. As autoridades da época, que, pelo menos, retiraram, antecedentemente, as famílias que habitavam o local, mandaram atear fogo na favela. Os ocupantes foram removidos para Santa Cruz, Antares e outros locais distantes, obrigados a fazer duas ou três onerosas viagens de ônibus para regressar aos seus locais do trabalho.

A perversidade dessa solução foi descrita com precisão e sentimento pelo Prof. Ricardo Lira:

> “Qual a consequência dessa remoção? As mães de família, que eram cozinheiras, copeiras, faxineiras, babás, nos bairros de Ipanema e Copacabana foram obrigadas a deixar seus trabalhos, indo com filhas e filhos, para as aludidas distantes localidades. Os pais de família, na grande maioria trabalhadores da construção civil nos bairros próximos, não puderam acompanhar suas famílias, separando-se delas, e passando a dormir nos canteiros de obras em que serviam. Houve a separação dos casais, ficando as mulheres desprovidas do apoio material que lhes davam seus maridos ou companheiros, e com o orçamento combalido, viram a prostituição de suas filhas de 9 a 12 anos, que assim contribuíam para a manutenção da mãe e irmãos. As consequências sociais e morais foram as piores possíveis.” (LIRA; 2006)

Atualmente, em alguns centros urbanos, como, por exemplo, a Cidade de São Paulo, já ocorreu a ocupação de prédios urbanos pelos sem-teto. Há poucos dias, ocorreu a ocupação de um prédio do INSS, que estava desocupado, localizado na Cinelândia, no centro da Cidade do Rio de Janeiro. Por enquanto, as ocupações têm acontecido em prédios públicos, mas, se providências efetivas não chegarem ao ponto de uma efetiva solução para a crise de moradia, as ocupações poderão passar a se dar também em prédios particulares, o que será a proximidade do caos. Já é uma realidade, em vários pontos do país, a existência dos movimentos dos sem-teto.

Mais recentemente, os governos empreenderam outras tentativas de resolver ou, pelo menos, minorar o problema do acesso à habitação. Entre elas, se destaca o “Minha casa, minha vida”.

3 A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PARA RELOCAÇÃO DOS PROBLEMAS

3.1 A desigualdade de renda

Além da má distribuição de renda e da concentração de riqueza, também são causas para a desigualdade social no Brasil: falta de acesso à educação de qualidade, os baixos salários, a política fiscal injusta e a dificuldade de acesso aos serviços básicos (saúde, transporte público e saneamento básico, por exemplo). O crescimento econômico insuficiente de um país também é apontado como uma das causas do crescimento da desigualdade social. Da mesma forma, a falta de investimentos em políticas sociais acontece quando os governos não fazem investimentos suficientes para atender as necessidades da população. Quando o investimento social é pouco, os serviços oferecidos à população são insuficientes ou de baixa qualidade.

Além disso, a falta de investimentos aumenta o desemprego e, consequentemente, diminui a massa salarial.

Conforme noticiou a Agência Brasil, da EBC, em novembro de 2018, o relatório “País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras – 2018”, divulgado pela organização não governamental Oxfam Brasil, mostra que entre 2016 e 2017 a redução da desigualdade de renda no Brasil foi interrompida pela primeira vez nos últimos 15 anos pela recente recessão econômica, o que fez com que o Brasil caísse da posição de 10º para 9º país mais desigual do planeta no ranking global de desigualdade de renda de 2017.

“Vivemos uma crise econômica recente muito severa que gerou uma onda de desemprego. Essa onda reduziu a renda geral do Brasil, sobretudo a renda da base da pirâmide social, os primeiros a sofrerem nos tempos de crise. E como efeito, houve aumento da desigualdade da renda do trabalho, aumento da pobreza e a estagnação da equiparação de renda entre os gêneros, além de um recuo na equiparação de renda de negros e brancos. Esse cenário é o que compõe o país estagnado estampado pelo relatório”, afirmou o autor do relatório e coordenador de campanhas da organização no Brasil, Rafael Georges. (DINIZ, 2018)

A mudança de tendência é gritante: a distância entre os mais ricos e os mais pobres vinha diminuindo há 15 anos no Brasil desde 2002, conforme o índice de Gini

de rendimentos totais per capita, medido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD-IBGE). Em 2017, o país retornou para os mesmos níveis de 2012 em termos de porcentagem da população na pobreza. A menor taxa foi em 2014, em 2015 ela subiu um pouco e em 2016 e 2017 ela saltou. Em dois anos, retornou cinco. Esse movimento nos lembra o quanto é importante adotar medidas estruturais. A desigualdade foi combatida por meio do incremento de renda.

Essa redução da desigualdade de renda foi acompanhada por sensível melhoria na qualidade de vida da população. A causa dessa redução, em grande parte, foi o aumento real do salário mínimo no período 2003-2015.

Valores do salário mínimo

Ano	Salário Mínimo
2015	R$ 788,00
2014	R$ 724,00
2013	R$ 678,00
2012	R$ 622,00
2011	R$ 545,00
2011	R$ 540,00
2010	R$ 510,00
2009	R$ 465,00
2008	R$ 415,00
2007	R$ 380,00
2006	R$ 350,00
2005	R$ 300,00
2004	R$ 260,00
2003	R$ 240,00
2002	R$ 200,00

Fonte: Portal Brasil

Em primeiro lugar, cabe, desde logo, mostrar a imensa importância do salário mínimo para a população brasileira. Cerca de 15% dos brasileiros com mais de 14 anos – 26 milhões de pessoas – têm sua renda diretamente vinculada ao salário mínimo. Considerando que usualmente, sobretudo nas camadas mais pobres, há mais de um dependente por rendimento individual, este número seria ainda maior. Desse grupo remunerado com salário mínimo, 9,2 milhões são assalariados, representando 15% de todos os trabalhadores empregados do país. Os demais, o contingente maior, de 16,8 milhões mil pessoas, recebem seus rendimentos das

transferências do setor público, ou seja, da previdência e assistência social. Este segmento representa 60% do número total de beneficiários dos regimes de previdência. (CARNEIRO, 2018)

Assim, fica evidente a relevância do salário mínimo na redução da desigualdade tanto pelo mercado de trabalho quanto pela política social. Os argumentos dos que rejeitam aumentos reais do salário mínimo negam exatamente essas consequências. Argumentam que o papel essencial do salário mínimo seria o de reduzir a pobreza, mas que os aumentos reais dos últimos quinze anos o colocaram num patamar já muito elevado, segundo sua avaliação. O Banco Mundial vai além e considera que o valor excessivo do salário mínimo, em razão do seu crescimento recente, contribui para a informalidade do emprego. No que tange à política social a tese é a do seu custo fiscal excessivo. Assim, segundo essa corrente, melhor seria, e custaria mais barato, reduzir a pobreza e a desigualdade por meio de políticas sociais focalizadas.

O equívoco desse raciocínio é o de que os efeitos redistributivos do salário mínimo devam ser avaliados primordialmente à luz da redução da pobreza. Nesse caso, haveria outros programas mais eficazes para este fim como, por exemplo, o Bolsa Família. Porém, um de seus papéis mais relevantes da elevação do salário mínimo é na atenuação da desigualdade na distribuição de rendimentos no mercado de trabalho. Assim, o salário mínimo constitui um piso ou referência não só para o trabalho formal, mas para o trabalho assalariado não formalizado, ou seja, sem carteira assinada. Sua flutuação arrasta o conjunto de remunerações, formais e informais em torno dele. Assim, “as elevações reais do salário mínimo têm a capacidade de reduzir a dispersão salarial nas folhas de pagamentos das empresas, melhorando a sua distribuição”. (CARNEIRO, 2018)

Se o aumento da renda das camadas mais pobres demonstrou, na prática, o resultado de reduzir a desigualdade de renda, há uma área ainda intocada que poderia influir decisivamente para esse fim: uma reforma fiscal, que tornasse menos injusta a carga tributária no Brasil. O próprio relatório da Oxfam afirma que “a questão fiscal não é puramente fiscal, ela é social acima de tudo”. (DINIZ, 2018)

“O Brasil nunca seguiu o princípio constitucional de que a capacidade contributiva precisa ser respeitada. O conjunto da obra do sistema tributário nacional é regressivo, o que é inconstitucional. Existe uma necessidade urgente que o Brasil repense o sistema tributário e redistribua a conta, reduzindo o peso da tributação

indireta, sobre bens e serviços, e aumentando a tributação sobre renda individual e patrimônio", explicou Rafael Georges. (DINIZ, 2018)

Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Econômico – OCDE, o Brasil é o que menos tributa renda e patrimônio. Enquanto no Brasil a cada R$ 1 que é arrecadado, R$ 0,22 vêm de impostos sobre a renda e do patrimônio, na média dos países essa parcela equivale a R$ 0,40 para cada R$ 1 pago em tributos. Nos Estados Unidos, por exemplo, 59,4% da arrecadação vêm de impostos sobre a renda e o patrimônio da população. (DINIZ, 2018)

Em conclusão, para a redução das desigualdades, é absolutamente imprescindível, além do aumento do salário mínimo, a criação de empregos, o estabelecimento de metas para o fim da discriminação salarial em função de raça e gênero, a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos e redução da carga tributária indireta no país, que pesa especialmente sobre os mais pobres.

3.2 **Mobilidade urbana**

Os três macro objetivos de uma política pública para a mobilidade urbana são: o crescimento com geração de trabalho emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais; a inclusão social e redução das desigualdades sociais; e a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia. A partir destes macro objetivos foram traçados objetivos específicos para o desenvolvimento urbano, são eles: "integrar o transporte ao desenvolvimento urbano; reduzir as deseconomias da circulação; ofertar um transporte público eficiente e de qualidade, e contribuir para o desenvolvimento econômico". (BRASIL, 2006).

Sendo o espaço urbano palco das relações sociais de produção, reprodução, acumulação e de trabalho e, por isso, um local de conflito social, fica fácil perceber que as implicações políticas e econômicas que estão ocorrendo no cenário mundial e o rápido crescimento urbano brasileiro pegaram os municípios despreparados para atender às suas necessidades básicas, ocasionando uma série de problemas

sociais, como o desemprego, a criminalidade, a favelização e a poluição do ar e da água.

O modelo de desenvolvimento econômico excludente refletiu no meio urbano gerando espaços urbanos segregados, onde residem grandes parcelas da população excluídas do processo de integração econômica e social. Evidenciou-se um grande distanciamento entre a ordem legal e a ordem real na ocupação espacial urbana brasileira. Muitas pessoas vivem ilegalmente apoiadas tanto na ordem social como na política econômica e urbana inadequada. Temos com isso uma expansão urbana fundamentada numa sociedade com uma distribuição de renda bastante desigual e, como resultado, temos a concentração de renda e população nas grandes cidades, surgindo uma estrutura social urbana fragmentada e segregada espacialmente, com a generalização das periferias urbanas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, fortalece o poder do município para atuar na definição das políticas públicas urbanas, delegando o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. De forma geral, o objetivo, mais que melhorar a mobilidade urbana, é melhorar a qualidade de vida da população, revertendo a situação atual, em que a mobilidade urbana tende a piorar os problemas existentes, em especial dos trabalhadores.

Destarte, poder-se-ia sugerir, para a melhora da mobilidade urbana:

- Em primeiro lugar, a redução do tempo dos deslocamentos dos trabalhadores, que diminuiria as tensões emocionais e contribuiria para aumentar a produtividade.
- A diminuição dos engarrafamentos e retenções, que reduziria a emissão de gases poluentes, o consumo dos combustíveis e o desgaste das peças móveis dos motores.
- Utilização de outros modos de transporte.
- A melhora da utilização dos transportes, que conduziria a uma redução de seus custos. Essa redução, se corretamente repassada ao preço das passagens, poderia beneficiar o usuário final, principalmente a população de menor renda.
- Redução no valor das passagens.
- Tratar de forma integrada as questões de transporte, trânsito e uso do solo.

- Melhora da conservação de ruas e avenidas.
- A ampliação dos horários de trabalho do setor terciário e de algumas repartições públicas, aliada à proibição de operações de carga e descarga à noite, o que iria propiciar a criação de postos de trabalho, fator positivo, mormente em época de desemprego. Além disso, o aumento da circulação de pessoas e veículos à noite traria melhora à segurança da cidade, de modo geral.
- Utilização de matrizes origem-destino para determinação dos trajetos mais eficientes.
- Implementação novos itinerários para o transporte coletivo urbano que propiciem a integração entre os bairros, mediante a utilização de rotas alternativas que não circulem pela área central.
- Melhora da acessibilidade da população aos locais de emprego, de serviços e de equipamentos de lazer.
- Priorizar a circulação dos pedestres, ciclistas, veículos coletivos em relação aos veículos motorizados particulares.
- Implementar novos itinerários para micro-ônibus e vans na área central, na forma de transporte executivo, buscando incentivar a utilização do transporte coletivo em detrimento do individual.
- Regulamentar os serviços de transporte coletivo do município garantindo manutenção preventiva para o conforto dos usuários e controle de poluentes.
- Possibilitar o acesso do transporte coletivo e de veículos de serviço às áreas ocupadas por população de baixa renda.
- Redução do tempo de espera nas paradas de ônibus.
- Capacitar motoristas e cobradores.
- Melhorar a limpeza e manutenção da frota.
- Melhorar o planejamento operacional das empresas, principalmente no que se refere ao excesso de lotação nos horários de pico e a irregularidade dos horários.

No que concerne aos transportes coletivos, é urgente a compatibilização da concessão dos serviços de transporte, suas linhas e seus trajetos com a necessidade da população a ser transportada. Essa iniciativa vai de encontro aos

interesses dos empresários de transporte, que tem enorme influência na administração pública. A única forma de resolver o assunto seria a encampação pura e simples dos sistemas de transporte público, deixando ao administrador municipal a autoridade de programá-los de acordo com a demanda e necessidade da população.

Finalmente, a proposta da legislação municipal deverá estar totalmente atualizada e sincronizada com a legislação federal, principalmente, com o Estatuto da Cidade.

3.3 **A não inclusão**

As medidas de inclusão são adotadas com o intuito de incluir e acrescentar, ou seja, adicionar coisas ou pessoas em grupos e núcleos que antes não faziam parte. Socialmente, a inclusão representa um ato de igualdade entre os diferentes indivíduos que habitam determinada sociedade. Assim, esta ação permite que todos tenham o direito de integrar e participar das várias dimensões de seu ambiente, sem sofrer qualquer tipo de discriminação e preconceito.

Sob o ponto de vista do Constitucionalismo, poderíamos dizer que inclusão estaria entre os direitos de 3ª Dimensão, ou seja, os que tem como valor a Solidariedade ou a Fraternidade. São os direitos transindividuais, aí incluídos os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, destinados à proteção do gênero humano.

Exclusão social é um termo que descreve o afastamento de uma pessoa ou grupo em razão de uma situação desfavorável ou vulnerável em relação aos demais indivíduos e grupos da sociedade, levando à privação dessa pessoa ou grupo de todas as instâncias da vida social por alguma razão. Normalmente, está relacionada a uma condição do capitalismo contemporâneo, caracterizada como uma falha de organização social, no âmago do sistema econômico e político.

As pessoas e os grupos vítimas dessa condição de exclusão social normalmente são marginalizadas pela sociedade por diversas razões, sofrendo preconceitos pela diferença de condição social, raça, religião, gênero, orientação sexual, escolhas de vida, entre outros. Esses grupos, em muitos casos, acabam

sendo isolados em espaços onde convivem somente entre si, como uma forma de segregação, em verdadeiros guetos.

Estas condições de preconceito e afastamento da vida social das pessoas que vivem em exclusão social podem afetar alguns aspectos de suas vidas, acarretando outros problemas como o isolamento social e até problemas psicológicos como a depressão. A exclusão social e os problemas gerados por ela são muito explícitos no dia-a-dia e a responsabilidade pela solução deste fenômeno se divide entre o governo e a sociedade, por meio de políticas públicas de incentivo a reinclusão destas pessoas nas atividades sociais.

Medidas de inclusão social podem ser formuladas e aplicadas para melhorar a situação destes grupos que vivem em situação de exclusão e para que eles possam estar plenamente inseridos na sociedade.

A exclusão social se apresenta de diversas formas, dentre as quais, podemos destacar:

- Exclusão cultural e étnica: ela é direcionada às minorias étnicas e culturais. Ex: as comunidades indígenas.
- Exclusão econômica: determina a exclusão de pessoas que possuam rendas inferiores. Ex: os pobres.
- Exclusão etária: designa a exclusão por idades. Ex: crianças e idosos.
- Exclusão sexual: este tipo de exclusão é determinada pelas diferentes orientações sexuais. Ex: a exclusão dos transexuais.
- Exclusão de gênero: é relativa ao gênero masculino e feminino. Ex: a exclusão das mulheres.
- Exclusão patológica: exclusão relativa às doenças. Ex: os portadores de HIV.
- Exclusão comportamental: ela direciona a exclusão sobre os comportamentos destrutivos. Ex: dos indivíduos toxicodependentes.

No Brasil, esta problemática social decorre de um processo com raízes históricas que remontam a colonização, onde ao longo deste processo, ocorreram situações de exclusão que foram determinantes para a sociedade brasileira, como a escravidão, por exemplo. Esta marca estrutural foi se apresentando em diversos períodos da história do país, onde os processos sociais eram pautados por esta lógica excludente, que piorou esta situação.

No país, alguns grupos ainda sofrem com a exclusão social, principalmente no que tange a escolhas relacionadas com a sexualidade, religião e culturas. Comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas também são inclusas nestas situações.

Nas últimas décadas, políticas públicas e projetos de inclusão social foram desenvolvidos para que estes distanciamentos diminuíssem. Movimentos sociais criados deram voz a esses grupos e, através deles, muitos direitos foram conquistados, como as cotas raciais para ingressar nas universidades.

O Brasil possui uma lei de inclusão social. A lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecida também como Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Embora esse estatuto assegure a acessibilidade, acesso à informação e comunicação, tecnologia assistida, direito a participação na vida pública e política, ciência e tecnologia e a justiça, os desafios que as pessoas com algum grau de limitação tem que enfrentar ainda são muitos.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015) prevê punições para atitudes discriminatórias e com mudanças em áreas como a educação representou um grande avanço na inclusão de pessoas com deficiência na sociedade.

No Estatuto, foi proibida a cobrança de valores adicionais para deficientes em matrículas e mensalidades de instituições de ensino privadas. Além disso, o texto define que quem impedir ou dificultar o ingresso da pessoa com deficiência em planos privados de saúde está sujeito à pena de dois a cinco anos de detenção, além de multa. A mesma punição se aplica a quem negar emprego, recusar assistência médico-hospitalar ou outros direitos a alguém devido à deficiência.

Empresas de táxi deverão reservar 10% das vagas para condutores com deficiência. Legislações anteriores já previam a reserva de 2% das vagas dos estacionamentos públicos para pessoas com deficiência, mas a nova lei garante que haja, no mínimo, uma vaga em estacionamentos menores. A lei também exige que 10% dos dormitórios de hotéis e pousadas sejam acessíveis e que ao menos uma unidade acessível seja garantida.

As habitações do programa Minha Casa Minha Vida também podem ser adaptadas para as necessidades das pessoas com deficiência. Desde 2011, todas as unidades habitacionais do programa são construídas de acordo com as normas de acessibilidade.

No mercado de trabalho, empresas com 100 ou mais funcionários são obrigadas a preencher de 2% a 5% dos cargos com pessoas com deficiência, que podem procurar vagas no portal Mais Emprego. Já nos concursos públicos, há reserva de 5% das vagas.

As pessoas com deficiência de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo que produzam efeitos pelo prazo mínimo de 2 anos, têm direito ao Benefício da Prestação Continuada (BPC) no valor de um salário mínimo mensal. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário mínimo vigente.

A lei trata de questões relacionadas a acessibilidade, educação e trabalho e ao combate ao preconceito e à discriminação, criando um novo conceito de integração total e elevando o conceito de cidadania das pessoas com deficiência. Beneficiando 46 milhões de pessoas com deficiência, a lei, que também é chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, recebe elogios até mesmo fora do Brasil.

A inclusão mereceu mais ênfase na área da educação. Persiste uma linguagem distante das propostas de uma educação que vá além da matrícula, do acesso e permanência escolar, que perpasse a prática e a vivência, que minimize as angústias, as incertezas e anseios dos verdadeiros atores da educação: o professor e o aluno. Os seguintes diplomas legais constituem uma política pública de educação especial na perspectiva inclusiva, a nível nacional: a Constituição Federal de 1988, a Lei 7.853 de 24 de outubro de 1989, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, a Resolução CNE/CEB nº 2/2001 e Resolução CNE/CEB nº 4/2009 e, em nível internacional, a Declaração de Salamanca, realizada em 7 e 10 de junho de 1994 em Salamanca na Espanha.

Contudo, cabe ressaltar que não é suficiente a constituição de uma política pública educacional bem definida, com conteúdo bem construído, formulado. O importante e imprescindível é trabalhar para que a política aconteça, contemplando de forma efetiva o processo de desenvolvimento e aprendizagem do principal sujeito da esfera educacional: o aluno.

Para os adeptos da concepção de “Cidade Educadora”, ao se transpor o enunciado “Qualidade da Educação” para “Educação com Qualidade Social”, confere-se ao espaço social – cidade - a condição de transmitir o modo de cidadania ativa administrado, política e socialmente, com e pela comunidade: esta concepção pressupõe a presença popular na direção e/ou destinos do município.

Outro objetivo da concepção de Cidade Educadora é dar à população o direito ao acesso às políticas públicas, ao mesmo tempo em que, possibilitaria um espaço de desenvolvimento de atividades culturais. “Nas descrições do projeto pretendido à Cidade Educadora acrescenta-se pensá-la enquanto complexo educacional popular, cuja ideia é a de transformação de todos os espaços e equipamentos em um espaço de “educação inclusiva, de formação permanente e de humanização das relações sociais”. (AIETA, 2012)

Finalizando, quando a norma é desrespeitada, os procuradores tanto recebem denúncias feitas pela população quanto abrem inquéritos civis por iniciativa própria. Em relação à educação, o Ministério Público Federal tem trabalhado na eliminação das barreiras que impedem a educação inclusiva, inclusive combatendo os maus comportamentos de estabelecimentos de ensino. Sempre que houver a violação ou o desrespeito dos direitos garantidos na Lei Brasileira de Inclusão, o cidadão poderá apresentar uma representação ao Ministério Público tanto pessoalmente, num de seus escritórios, como por meio da internet.

Levar o Estatuto da Pessoa com Deficiência para a realidade das pessoas é o desafio que se apresenta. A lei que pega é aquela que as pessoas com deficiência ou não se apropriam dela e passam a exigir que seja executada. Se isso for feito, com certeza absoluta, estará melhorando a vida das pessoas que têm algum tipo de deficiência.

3.4 **Acesso à habitação**

O Brasil tem um déficit habitacional de 7,7 milhões de moradias, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Por esse mesmo estudo, 92% dos domicílios de déficit correspondem às famílias com renda de até três salários mínimos.

Destarte, as soluções possíveis para o acesso à habitação tem de atender à população de baixa renda, que habita em situação bastante precária a periferia dos grandes centros.

Deve-se ter em mente, quando se aborda o assunto, a diretriz colocada pelo Prof. Ricardo Lira:

> “Vale lembrar que quando se fala em moradia, se está pensando em moradia adequada. O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume apenas a um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda a pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade apta a ensejar paz, dignidade e saúde física e mental. A moradia adequada deve incluir segurança da posse, disponibilidade de serviços necessários, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação de grupos vulneráveis, localização adequada e adequação cultural. O que é finalmente importante é que todos os diplomas legais acima referidos tenham eficácia social. Dessa maneira se alcançará uma sociedade livre, republicana, democrática, justa e solidária, erradicando-se a pobreza, e eliminando as desigualdades sociais, bem como promovendo o bem de todos, sem preconceito de raça, origem, sexo, cor e idade. Tudo em nome da dignidade da pessoa humana, como impõem os princípios e postulados constitucionais.”

O Prof. Ricardo Lira entende, ainda, que “a autoconstrução, sintetizando a favela, configura-se no cenário urbano como uma solução para a ausência de respeito ao direito à moradia adequada, mas se desdobra em graves consequências para a harmonia do tecido social urbano.” Dentre outros exemplos, ilustra o perverso processo de segregação espacial, que dá azo à remoção e à “gentrificação” causada pela dinâmica especulativa imobiliária. Defende, como possíveis soluções para gerir o problema habitacional urbano, a conjugação de dois caminhos: um de ordem política, configurando-se em uma espécie de pacto social; outro, valer-se do instrumental jurídico pertinente. (LIRA, 2017)

Um desses instrumentos seria a concessão do direito real de uso, prevista no Decreto Lei n.0 271, de 28 de fevereiro de 1967, artigo 7.0, e o contrato pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, remuneradamente ou não, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. (LIRA, 2017)

Esse instrumento pode ser de grande utilidade, sobretudo em uma política de regularização fundiária, para titulação de áreas de assentamento de populações de baixa renda (favelas, mocambos, palafitas, loteamento irregulares do ponto de vista dominial). Pode-se pactuar, ao final do prazo de concessão, uma opção de compra, o que se ensejará o acesso à propriedade da terra urbana.

Outros instrumentos a utilizar na solução do problema são a edificação e o parcelamento compulsórios, previstos nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º do Estatuto da Cidade. O primeiro deles é importantíssimo para combater a especulação imobiliária. Em determinadas circunstâncias, em imóveis incluídos na lei de uso do solo urbano, o não-uso passa a ser nocivo à Sociedade. Assim o proprietário pode ser notificado para edificar dentro do prazo estabelecido em lei, sob pena de aumento do IPTU e, em último caso, de uma desapropriação-sanção, a ser paga em títulos públicos. Do valor dessa desapropriação, seriam deduzidos os benefícios decorrentes da especulação praticada. O segundo deles – o parcelamento compulsório – também pode ser usado para prevenir a especulação, e como fator de induzimento à densificação urbana, onde se quer que ela aconteça.

Outro instrumento a ser considerado é o direito de preempção, no caso, o direito de preferência que o município passa a ter sobre imóveis em determinadas áreas definidas na lei de uso do solo urbano, na aquisição de imóvel urbano, objeto de transação entre particulares. (arts. 25 e 27 do Estatuto da Cidade). O mecanismo é fácil de compreender. O município sabe da tendência e vocação da expansão urbana em determinado sentido e, assim, passa a adquirir imóveis em negociação entre particulares, em condições mais vantajosas do que faria, através da expropriação, se já estivesse consumada naquela área a expansão prevista.

Deve ser, ainda, considerado outro instituto previsto no Estatuto da Cidade, em seus artigos 32 e 34, que é a urbanização consorciada. É um empreendimento conjunto da iniciativa privada e dos poderes públicos, sob a coordenação desses últimos, visando unificar competência e recursos para a execução de projetos comuns. Pode ser implementado por uma parceria entre a iniciativa privada e o Poder Público, com vistas à implementação de projetos urbanísticos. Pode ser ainda reforçada sua utilização pelo imposto progressivo sobre a propriedade urbana, que pode ser interessante forma de indução à atividade de construção, quando seja ela de interesse para a comunidade.

O Art. 14 do Estatuto da Cidade prevê, ainda, o usucapião especial urbano. Por força desse instituto, aquele que possuir, como sua, área urbana até determinada extensão fixada em lei, por determinado prazo, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esse instrumento pode ser utilizado em uma política de regularização fundiária para o assentamento

de populações de baixa renda (favelas, mocambos, palafitas, loteamentos irregulares), ao lado de outros instrumentos como, por exemplo, a concessão do direito real de uso, com cláusula de opção de compra. Para se obter a declaração do domínio pela via do usucapião especial urbano, o procedimento – individual ou coletivo – deve ser simplificado na sua forma e aberto a soluções alternativas, adotadas ao longo do mesmo processo. Para aumentar a velocidade dos processos de usucapião seriam necessárias algumas flexibilizações a serem introduzidas na legislação federal.

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem cumprir a legislação existente e, ainda, na forma do Art. 45, do Estatuto da Cidade, em suas iniciativas, devem incluir obrigatória e significativamente a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (LIRA, 2006)

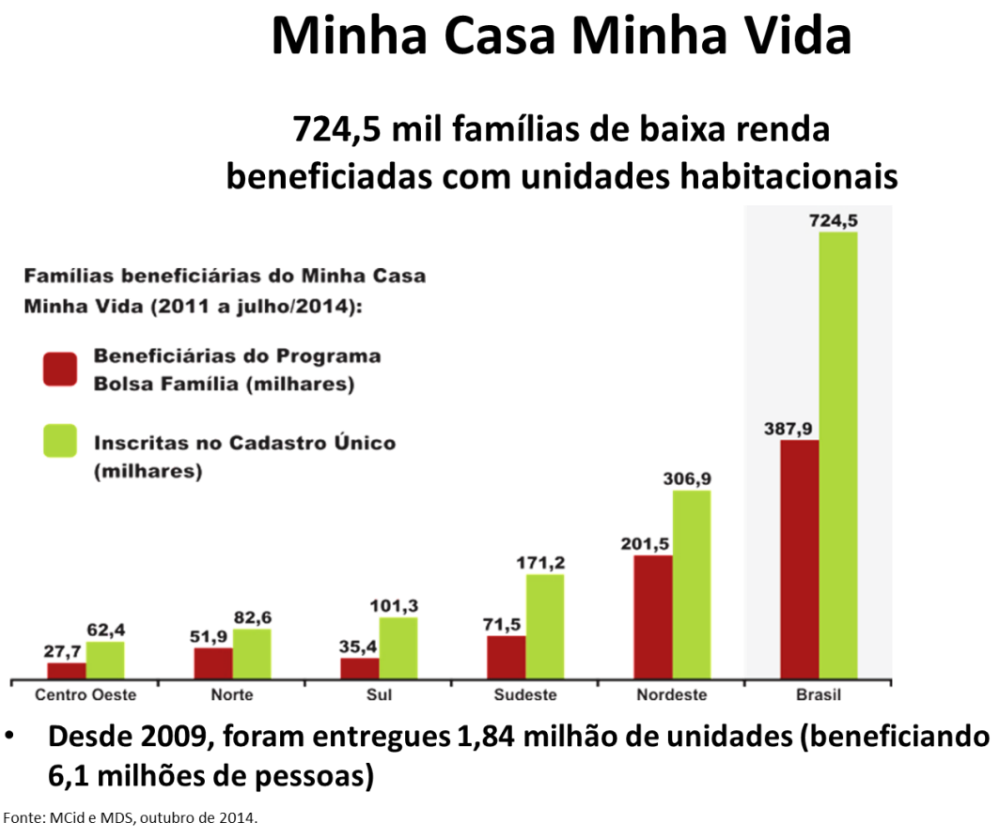
A gestão democrática da cidade está prevista no art. 43 do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

> "Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
> I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> II – debates, audiências e consultas públicas;
> III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> V – (VETADO)"

Esse tópico de Gestão Democrática da Cidade, regulado no Estatuto da Cidade, é de suma importância e não pode ser esquecido, sob pena de com ele acontecer o que ocorreu com o Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra, se aplicado em sua totalidade, poderia ter operado uma verdadeira Reforma Agrária no Brasil. Todavia, a falta de vontade política determinou praticamente o seu esquecimento e a ineficácia de suas disposições. A situação deu origem ao aparecimento do Movimento dos Sem- Terra (MST), considerado por Celso Furtado um dos mais importantes movimentos sociais ocorridos em nosso país. Se não houver a vontade

política de implementar o Estatuto da Cidade, poderá ocorrer o mesmo fenômeno. Se não forem encontradas soluções concretas para a Reforma Urbana, sobretudo no segmento da regularização fundiária das áreas de assentamento das populações carentes, acompanhada de medidas ligadas à urbanização dessas áreas, o Estatuto das Cidades corre o risco de ter o mesmo destino do Estatuto da Terra. (LIRA, 2006)

Mais recentemente, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional e as desigualdades no acesso à moradia, o Governo implantou o Programa “Minha Casa Minha Vida”, que cria condições atrativas para o financiamento de moradias para as famílias de baixa renda. O “Minha Casa Minha Vida” subsidia a aquisição da moradia para famílias com renda mensal de até R$1.600 reais. Na modalidade destinada a esse público, foram entregues 823.100 mil unidades de 2009 a junho de 2015. Desse total, 436.273 mil (53%) foram adquiridas por pessoas que são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Isso significa que, embora a modalidade do Minha Casa Minha Vida possa atender famílias com renda de até R$1.600, na maioria dos casos ela chega às famílias com renda menor que R$154,00 per capita mensal, o que significa um passo importante para a superação da extrema pobreza.



Se não houver solução de continuidade, em função de mudanças políticas, o problema do acesso à habitação tende a diminuir, embora ainda haja muito a ser feito. O direito à moradia, previsto na Constituição da República, é, ainda um problema de difícil solução, principalmente se não merecer a prioridade devida.

Por outro lado, uma política de construção de casas populares tem o condão de aumentar o número de empregos, especialmente de mão de obra não especializada. Esse aumento do número de empregos traz diversas consequências benéficas para a Sociedade, vez que a massa salarial resultante circula, fazendo ativar a economia, aumenta o consumo e, indiretamente, as escalas de produção, o que faz os preços baixarem.

Como disse o Prof. Ricardo Lira:

> "Como se vê, a existência de uma política pública, voltada para a solução da questão urbana, sobretudo para a difícil questão da regularização fundiária, é de fundamental importância para a observância dos princípios republicanos pertinentes ao reconhecimento da cidadania de toda a comunidade, à dignidade da pessoa humana, à erradicação da pobreza, eliminação da marginalidade e das desigualdades sociais, à promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza, e à construção de uma sociedade livre justa e solidária." (LIRA, 2006)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A igualdade tem sido uma preocupação da Humanidade desde os mais remotos tempos. É um instinto natural as pessoas sentirem que merecem ter os direitos que tem os seus semelhantes e não há razão para que isso ocorra de forma diferente. A ciência, a religião, a política, em suas formas mais puras, enaltecem a igualdade e condenam todos os desvios e práticas em contrário.

O sexo, as etnias, as características físicas, por mais diferentes que fossem, não deveriam, num mundo ideal, dar azo a discriminações ou antagonismos. Os bens e vantagens, se convenientemente distribuídos, não deveriam causar os percalços da escassez ou do excesso. Apenas o que se gasta com artefatos bélicos seria mais do que suficiente para acabar com a miséria no mundo.

A realidade, contudo, é bem diversa. As imagens que vemos, as notícias que chegam até nós, os próprios contatos diários mostram uma situação bem diversa e, pior que isso, que parece se agravar. As riquezas se acumulam, cada vez mais, em menos mãos e os pobres ficam cada vez mais pobres. Uma recente safra de governantes inescrupulosos colabora decisivamente para esse quadro e faz o jogo dos que detém as grandes fortunas. Tudo isso motivado pela cobiça e pela sede de poder.

A mudança dessa realidade parece uma tarefa impossível e desigual. Tudo que até agora temos visto reforça esse parecer. As forças que poderiam lutar contra isso, além de tudo, não estão organizadas. É preciso que, no mínimo, tenham consciência do tamanho do problema e do que pode ser feito.

O que não é possível é que continuamos assistindo a tudo, inertes. Sem que façamos, pelo menos, alguma coisa que esteja ao nosso alcance. Ainda que seja mera sugestão. Foi o que motivou esse trabalho.

A elevação do município à condição de ente federativo democratizou as estruturas de poder no Brasil, pois a decisão ficou mais perto dos problemas. A governança das cidades pode não resolver o problema das desigualdades, mas pode minorar algumas delas.

Por outro lado, boa parte dos municípios no Brasil está em situação precária, não sendo justo exigir desses entes providências eficazes para a resolução de problemas tão graves.

Tratou-se aqui dos quatro eixos das desigualdades sociais das cidades. Para todos, foram propostas ações que, em muitos casos, estão ao alcance da municipalidade, deixando claro que, cada vez mais, é importante a participação popular na decisão e na fiscalização dos atos praticados.

Ficou evidente que a retomada dos investimentos, criando empregos e aumentando a massa salarial, induz ao desenvolvimento e à melhora das condições de vida da população. Nessa melhora das condições, apontamos a redução da desigualdade de renda, de mais difícil solução. Um programa de investimento em construção de casas populares poderia ter esse efeito, além de melhorar o acesso à moradia.

Quase todas as medidas sugeridas para a melhoria da mobilidade urbana podem ser tomadas pelo governo municipal, conduzindo a soluções que diminuíssem o sacrifício da população, de forma geral.

Poder-se-ia dizer o mesmo das relativas à inclusão social, excetuando-se o que dependesse da legislação.

O que se pretende, como um todo, é a humanização das cidades, não apenas pela redução das desigualdades, como também por uma qualidade de vida melhor.

REFERÊNCIAS

ACCIOLI, Wilson; Instituições de Direito Constitucional, 3ª ed.; Companhia Editora Forense; Rio de Janeiro; 1984

AIETA, Vania Siciliano; - Artigos/Articles Princípios Norteadores da Cidade Educadora / Guiding Principles of Educating City; Revista de Direito da Cidade - Vol. 4, N°2; Rio de Janeiro; 2012

_____; Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”. Revista de Direito da Cidade vol. 08, nº 4. Rio de Janeiro; 2016

ARISTOTELES; A Política; tradução de Roberto Leal Ferreira, a partir da versão francesa da Marcel Prelot; São Paulo; Martins Fontes; 1991; *apud* SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda. 2014

BARBERA, Augusto; Le basi filosofiche del costituzionalismo; Roma; Laterza; 1997; *apud* SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda. 2014

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1992; apud PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri; A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais; Jus Navigandi; 2006.

BONAVIDES, Paulo; A evolução constitucional no Brasil; disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300016
Acesso em 05.09.2018

BRASIL, Anuário Estatístico do; IBGE; 2017

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social disponível em http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/acesso-a-servicos/habitacao; 2014
Acesso em 10.10.2018

BRASIL, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, hoje Ministério das Cidades; Brasília; 2002

BRASIL, Senado Federal; Uma breve história das constituições do Brasil; disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2017/10/uma-breve-historia-das-constituicoes-do-brasil
Acesso em 15.08.2018

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª ed.; Livraria Almedina; Coimbra, Portugal; 1998

CARNEIRO, Ricardo; Salário Mínimo, pobreza e distribuição de renda; Le Monde Diplomatique; Rio de Janeiro; 2018

DINIZ, Mariana; Agência Brasil, EBC; 2018; disponível em http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-11/renda-recua-e-Brasil-se-torna-o-9%C2%BA-pa%C3%ADs-mais-desigual
Acesso em 04.09.2018

ENGELS, Friedrich; Anti-Düring; Edição eletrônica, disponível em http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/duhring.pdf
Acesso em 13.09.2018

GONET BRANCO, Paulo Gustavo, in: MENDES, Gilmar Ferreira/ COELHO, Inocêncio Mártires/ GONET BRANCO, Paulo Gustavo, Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais, 1ª ed., 2º tir., Brasília, Brasília Jurídica; 2009; *apud* THÓ, Hanna; Constitucionalismo. Suas inspirações filosóficas, econômicas, jurídicas, e sua influência na Europa e nas Américas; Jus Navigandi; 2016

LIRA, Ricardo Cesar Pereira; Remoção de favelas / Removal of slums. Revista de Direito da Cidade - Vol. 9, N°3; Rio de Janeiro; 2017.

_____; Direito formal e direito informal nos centros urbanos Brasileiros / Formal right and informal right in Brazilian urban centers; Revista de Direito da Cidade - Vol. 7, N°2. Rio de Janeiro; 2015.

_____; Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária / Urban Law, City's Statute and Agrarian Regularization. Revista de Direito da Cidade - Vol. 1, Nº 1. Rio de Janeiro; 2006.

MAYNES, Charles; Cours de droit romain; apud SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda.; 2014

MARTINO, Francesco De; Storia della costituzione romana; Napoles; ed. Jovene; 1972; apud SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda.; 2014

MIRANDA, Jorge; Manual de Direito Constitucional; ISBN 972-32-0793-1 —Tomo I, 6ª ed.; Coimbra Editora Ltda.; 1997

MOMMSEN,Teodoro; Compendio do Derecho Público Romano, Buenos Aires; Editorial Impulso; 1942; p.5; apud SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda. 2014

ONU BR; disponível em https://nacoesunidas.org/banco-mundial-alerta-para-desigualdades-de-renda-no-brasil/; 2018
Acesso em 15.08.2018

ÖSER, Otila; L'état; Flammarion; Paris; 1998; *apud* SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda.; 2014.

PIKETTY, T. Capital in the Twenty-First Century: a multidimensional approach to the history of capital and social classes. British Journal of Sociology, v. 65, n. 4, p. 736–747, 2014; *apud* SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013 Universidade de Brasília; Brasília; 2016

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri; A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais; Jus Navigandi; 2006.

PORTAL RADIO REPORTER, disponível em
https://portalradioreporter.com.br/2018/12/05/no-brasil-10-mais-ricos-ganham-cerca-de-176-vezes-mais-que-os-40-mais-pobres/; 2018

PORTO, Tupy Corrêa; Estatais, a verdade contra a farsa; Edição do Autor; Rio de Janeiro; 1983

RIBEIRO, Helena; VARGAS, Heliana Comin; Urbanização, globalização e saúde. Dossiê Saúde Urbana; Revista USP; São Paulo, n. 107, p. 13-26, 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; Planejamento urbano: para quê e para quem? Rio de Janeiro. Revista de Direito da Cidade vol. 04, nº 01. ISSN 2317-7721. 2012

SARMENTO, Daniel; A ponderação de interesses na Constituição Federal; ISBN 85-7387-13-x; Editora Lumen Juris Ltda.; 2000

SIEYÈS, Emmanuel Joseph; 1748-1836; A constituinte burguesa; Freitas Bastos; 2014

SILVA, José Afonso da; Teoria do Conhecimento Constitucional; ISBN 978-85-392-0245-1; Malheiros Editores Ltda. 2014

SOCIUS — Sociologia e Direito; curso de Direito UNESP/Campus de Franca; 2015

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013 Universidade de Brasília; Brasília; 2016

THÓ, Hanna; Constitucionalismo. Suas inspirações filosóficas, econômicas, jurídicas, e sua influência na Europa e nas Américas; Jus Navigandi; 2016