


**FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DAS DESIGUALDADES, EXCLUSÃO SOCIAL, INCLUSÃO, PERTENCIMENTO E A TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NAS POLÍTICAS URBANAS E HABITACIONAIS NO BRASIL E SEU REFLEXO NO RECIFE**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n3-101>

**Data de submissão:** 12/02/2025

**Data de publicação:** 12/03/2025

**Magna Lícia Barros Milfont**

Doutora em Desenvolvimento Urbano. Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco (PPGDH/UFPE).

E-mail: [magnalbmilfont@gmail.com](mailto:magnalbmilfont@gmail.com).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9005-8924>.

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1978564981832078>

**Arnaldo de Souza**

Doutor em Desenvolvimento Urbano. Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco (PPGDH/UFPE).

E-mail: [arnaldo.souza@ufpe.br](mailto:arnaldo.souza@ufpe.br).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2372-2690>.

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0458136043651534>

**Ana Claudia Rocha Cavalcanti**

Doutora em Desenvolvimento Urbano. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco (PPGDH/UFPE).

E-mail: [ana.rcavalcanti@ufpe.br](mailto:ana.rcavalcanti@ufpe.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7203-0397>

LATTES: <https://lattes.cnpq.br/8890696734399346>

**Flávio Antonio Miranda de Souza**

PhD em Planejamento Urbano. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (PPGDU/UFPE).

E-mail: [flavio.desouza@ufpe.br](mailto:flavio.desouza@ufpe.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6119-7423>

LATTES: <https://lattes.cnpq.br/2108828988688738>

---

**RESUMO**

Este estudo aborda a relevância dos fundamentos históricos na interpretação das desigualdades e da exclusão social no Brasil, bem como as discussões conceituais sobre inclusão e pertencimento. O objetivo é analisar os aspectos históricos e a construção desses conceitos no contexto das desigualdades sociais, considerando um panorama das políticas públicas urbanas e habitacionais do Recife no período pós-redemocratização. Para isso, adota-se uma abordagem metodológica que combina diferentes campos da análise histórica, como a história urbana e a história imediata, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, caracterizando um processo de mudança de longa duração. Os resultados indicam que a inclusão e o pertencimento de grupos marginalizados se manifestam de forma ambígua, revelando avanços sociais, mas também dependência das dinâmicas de poder entre Estado e sociedade.

**Palavras-chave:** Desigualdades. Exclusão. Inclusão. Pertencimento.

## 1 INTRODUÇÃO

As desigualdades, a exclusão social e as políticas urbanas e habitacionais do Recife, no período pós-redemocratização, têm raízes profundas no processo histórico de formação da sociedade brasileira. Esse processo encontra sua gênese no sistema escravista e se estende à contemporaneidade, implicando a conformação de um quadro histórico de clivagem social atravessado por ondas “modernizadoras”, estas caracterizadas pela influência de pensamentos globais e conservadorismos regionais que, em linhas gerais, encerram as ações do Estado como coautoras desse processo.

No Brasil, essa trajetória marcou a emergência de grandes assimetrias no tecido social, incidindo fortemente sobre ocupação dos espaços urbanos e na formação de vizinhanças socialmente desiguais, com acesso diferenciado a serviços e infraestruturas públicos, em prejuízo especialmente das classes mais excluídas. Neste contexto, o período da pós-redemocratização emerge como um marco importante, buscando alterar a relação do Estado com a sociedade, de modo geral, sinalizada pela influência dos direitos humanos nas políticas públicas e pelas ações protagonistas das agências multilaterais. Nesse novo período, o Estado, ainda fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, vai tornando-se cada vez mais coadjuvante de determinadas etapas do processo diante da disseminação de ideias de governança baseadas em agendas internacionais, estas muitas vezes impossíveis de serem cumpridas pelos governos locais isoladamente.

Concomitantemente, ganharam força, no âmago da redemocratização, os debates sobre direitos humanos e cidadania, influenciados, de um lado, pelas pautas internacionais impulsionadas desde o segundo quartel do século XX, especialmente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e, de outro, pela promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu as bases para políticas progressistas, orientadas, entre outros aspectos, pela participação popular como elemento central nos processos decisórios. A conexão entre os debates sobre direitos e cidadania e o contexto pós-redemocratização apontava para a possibilidade – ainda que distante da realidade prática – de garantir acesso igualitário de todos os cidadãos aos benefícios das ações do Estado, superando fronteiras sociais e econômicas.

A noção de governança, consistente com a definição de mecanismos de articulação entre o Estado e diferentes atores (econômicos e sociais), passa, então, a ter grande destaque no campo das políticas públicas, apresentando-se como uma nova resposta aos problemas locais por meio da mobilização dos setores públicos, privado e da sociedade, alterando o caráter privativo do Estado na provisão de bens e serviços públicos, inclusive daqueles de natureza social e socializante, como políticas urbanas e habitacionais. Essa alteração impõe ao debate algumas reflexões, sobretudo no que

concerne aos aspectos que se materializam, no contexto social e urbano, nos conceitos de desigualdade e exclusão social em que se baseiam as políticas implementadas a partir desse novo paradigma.

Razão pela qual, diante deste preâmbulo, o presente trabalho tem como objetivo analisar os fundamentos históricos e a composição de conceitos relacionados à inclusão e pertencimento, no contexto das desigualdades e exclusão social brasileiras, considerando um breve relato acerca das políticas públicas urbanas e habitacionais do Recife no período pós-redemocratização. Para alcançar esse propósito, adota-se uma metodologia que combina campos diferenciados de análise histórica, como a história urbana e a história imediata. Essas abordagens metodológicas possibilitam ao estudo um movimento dinâmico de investigação, alternando entre o distanciamento crítico e a aproximação detalhada do objeto de estudo, permitindo uma compreensão mais abrangente e contextualizada das transformações ocorridas no recorte temporal analisado.

## **2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E A COMPOSIÇÃO DE CONCEITOS EM RELAÇÃO ÀS DESIGUALDADES E A EXCLUSÃO SOCIAL**

Numa visão macrossocial e diacrônica, as desigualdades econômicas, políticas e sociais se reforçam e se reproduzem no tempo e suas consequências são históricas e se impõem na segregação do espaço de inserção e movimento dos indivíduos na cidade (Scalon, 2011). Por essa razão, a importância de uma perspectiva histórica urbana se faz necessária para a compreensão e o enfrentamento das desigualdades que existem em qualquer sociedade humana e território global. Contudo, desigualdades estruturais, como as do Sul Global e especialmente a do Brasil e da América Latina, atingem níveis que alcançam aspectos relacionados à linha de pobreza, como a exclusão social. Esse aspecto da exclusão social – tão crucial no conceito de pobreza como privação de capacidades básicas (Crespo; Gurovitz, 2002; Scalon, 2011) – afeta diretamente os seguimentos sociais mais marginalizados e compromete a participação efetiva dessa parte da população na gerência da vida pública.

A instrumentalização da participação política é um dos objetos do direito constitucional brasileiro que estabelece com os direitos e garantias fundamentais, a vinculação com os direitos humanos. Sem participação na vida pública, à população empobrecida de direitos não exerce sua cidadania, ambas – participação e cidadania – palavras sinônimas no Brasil, como lembra Celi Scalon (2011). A cidadania parece um conceito bem desgastado não só no Brasil como também na América Latina, o que coloca sempre em ameaça a consolidação dessas democracias. Nessa relação desigual e excludente entre Estado e sociedade, em especial na realidade brasileira, os excluídos acabam por não se apropriar de forma mais efetiva dos benefícios da democracia participativa. Essa realidade de

desigualdades e exclusão social afeta a prática das políticas públicas gerando discrepâncias na distribuição de poder político, econômico, social, intelectual ou simbólico. Nesse sentido, é relevante apontar para as relações que são travadas entre desigualdades, exclusão social e políticas públicas e habitacionais na cidade do Recife, apontando também as camadas profundas das desigualdades que estruturaram a formação social brasileira de modo singular.

Desde a formação do sistema escravista, a sociedade brasileira produziu desigualdades dentro de desigualdades, de modo que o indivíduo cativo submetido ao trabalho escravo ou mesmo o liberto ou livre, principalmente nas cidades, desenvolvessem diferentes atividades de ganho. O trabalho de ganho estava intimamente ligado às religiões e às relações étnicas e culturais presentes na formação das “nações” e suas manifestações festivas na cidade. Desde o século XVIII, quando vilas e cidades brasileiras se consolidaram de fato (Goulart Filho, 1968), as festas urbanas exerciam função fundamental de propagação da fé cristã e também da afirmação do poder do Rei sobre os povos do Império Português através do Padroado Régio (Milfont, 2010).

As festas cultivaram – mais que o projeto colonial de desigualdades e opressão – uma urbanidade católica, agregando negros e pardos como cavaleiros da “Ordem de Cristo” nas principais festas religiosas de rua (Milfont; Cavalcanti; Monteiro, 2024; Milfont, 2010). O projeto católico de dominação dos povos, ao dar-lhes (negros, pardos e indígenas) lugar nas procissões de destaque em percursos de fé que envolvia toda a sociedade, revelava também suas múltiplas estratificações sociais que coexistiam em um todo social. As instituições locais, do Reino Português e da Igreja reconheciam e abençoavam respectivamente as festas africanas de coroação dos reis do congo, num sentimento de tolerância para manter a ordem escravista. Também estimulavam e autorizavam a expansão da conversão católica entre os cativos e demais populações negras através das confrarias e irmandades religiosas dos homens negros e suas igrejas, demarcando os poderes da ordem religiosa e do reino português sobre o sistema de trabalho escravo.

Diante desse contexto, trabalho e religiosidade se complementavam e à medida que as atividades se desenvolviam nas cidades ao longo do século XIX, novos arranjos de trabalho surgiam “na intersecção entre escravidão e liberdade no meio urbano: contratos de locação de serviços” ou “espécie de servidão por dívida”; o regime de “semiescravidão” e a informalidade no trabalho de ganho, conforme retrata o historiador João José Reis (2019, p. 44 - 107).

Ressalta-se que a servidão por dívida caracterizava uma espécie de trabalho urbano no qual o liberto que tomava dinheiro emprestado para a compra da alforria oferecia em contrato seu trabalho ou tempo de serviço para pagar a dívida aos seus credores. A servidão por dívida era uma forma de trabalho urbano em que o liberto pagava sua alforria com o trabalho, enquanto a semiescravidão

explorava brechas na proibição do tráfico de escravizados, colocando africanos livres em instituições públicas e privadas por baixos salários. A informalidade no trabalho de ganho, incentivada pelos senhores de escravos para evitar o pagamento de impostos, envolvia tanto negros quanto brancos pobres (Reis, 2019, p. 24). Embora o sistema escravista tenha enfrentado crises, impulsionadas por movimentos abolicionistas e pela resistência de africanos, indígenas e seus descendentes, ele perdurou até o fim. As desigualdades do período se refletiram nas corporações de ofício, que discriminavam africanos recém-chegados, crioulos, cativos e livres, além de pagarem salários inferiores às mulheres. No entanto, essas desigualdades também promoveram laços de solidariedade entre diferentes culturas, que se uniram em resistência ao sistema escravista.

As comunidades africanas formaram o que Reis (2019, p. 81) chama de uma "comunidade de sentidos", expressa por meio de manifestações culturais como música e festas religiosas sincréticas. Embora o trabalho escravo fosse uma forma de exploração, ele também teve um papel importante na construção de uma identidade coletiva entre os africanos. Através de suas práticas culturais e da resistência constante, essas comunidades conseguiram redefinir o conceito de pertencimento e afirmar sua identidade diante da opressão. Essa "substância cultural" foi essencial para fortalecer os laços de solidariedade e para a preservação de tradições que resistiram à violência e ao tempo, desafiando as estruturas do sistema escravista.

Esse sentimento de pertencimento e identidade influenciou a organização do trabalho nas ruas, como nos "cantos" de Salvador e nos portos do Recife, locais de sociabilidade dos negros, regidos por capitães negros e supervisionados pelas câmaras municipais (Milfont, 2003). Esses espaços eram fundamentais para a cooperação e a troca cultural, onde diferentes grupos se reuniam. Dessa forma, o Brasil se transformava em uma "nova África" para os africanos, criando laços de amizade e proteção, mesmo diante da hostilidade social que enfrentavam (Reis, 2019, p. 82).

## 2.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS DESIGUALDADES DENTRO DAS DESIGUALDADES E AS RELAÇÕES DE INCLUSÃO E PERTENCIMENTO

As relações de exclusão social marcantes na estrutura da sociedade brasileira formaram-se historicamente através da escravidão e ambigualmente geraram relações de pertencimento entre grupos colocados de lado ou afastados de determinadas instâncias da vida social. Nesse sentido, o "pertencer" tem um significado particular e a ambivalência entre exclusão social e o pertencimento depende das relações de poder travadas no contexto histórico. O pertencer como uma categoria abstrata matemática ou puramente filosófica (Bodiu, 2005; Rancière, 2007, 2004, 1999) não cabe na natureza do conhecimento histórico. Pertencer é um conceito complexo e no contexto histórico da escravidão

compreendia lugares de vivência e de expressões culturais que constituíram grupos sociais diversos e também aqueles com graus baixos de inserção nas instâncias da vida social ou mesmo os excluídos.

As desigualdades brasileiras - que ao carregar traços dessa formação escravocrata onde níveis sociais do trabalho braçal urbano conviviam com o cativo, o trabalho livre e as desigualdades étnico-culturais e de gênero - pareciam estabelecer ao longo da História da escravidão um movimento pendular e gradual entre o cativo - exclusão social de elevado nível - e a inclusão social em baixo nível da vida desses trabalhadores negros, que embora não frequente, podiam se tornar também senhores de escravos de ganho e lucrar com o sistema. O indivíduo negro incluído no sistema da escravidão pertencia a ele tanto como instrumento basilar da estrutura de sustentação de exploração tradicional quanto de novas formas de trabalho incorporadas ao recém-incluído liberto como “cidadão de segunda classe, vá lá, mas cidadão” (Reis, 2019, p.26).

O projeto de legitimação do “cidadão de segunda classe” de certo modo contrastava com o “projeto político maior” denominado “desafricanização”. Esse último projeto era legitimado por diversas leis e posturas municipais no Brasil dos oitocentos para controlar o africano no espaço público (tanto no trabalho quanto no lazer). Esse projeto estabeleceu a diferença entre o negro nascido na África e o negro nascido no Brasil, o que provocou um aprofundamento nas desigualdades dentro do sistema escravista brasileiro. É aqui que o pertencimento de ser “crioulo”, ou seja, brasileiro negro escravo ou liberto, cidadão de segunda classe, se opõe ao não ser pertencente, o africano estrangeiro e indesejável. Ser estrangeiro, negro ou não, era não pertencer e isso se estendia também aos portugueses que eram equiparados aos odiosos africanos e, por vezes, era “tão ou mais impopular” que os africanos (Reis, 2019, p. 89).

Talvez, a categoria abstrata e filosófica do “não pertencente” caiba na analogia do estrangeiro, mas não na análise dos estratos da sociedade brasileira. Entre o “crioulo” pertencente e o “africano” estrangeiro não pertencente coexistiam outras camadas de desigualdades do sistema escravista que lançou as bases da estrutura social brasileira, estabelecendo as fronteiras entre os grupos excluídos. Grupos excluídos e ao mesmo tempo incluídos com certo grau de reconhecimento social e pertencimento de algum modo através: da conquista de uma hierarquia superior no trabalho urbano; da compra da liberdade no lucro das atividades de ganho; na informalidade do trabalho de ganho; na servidão por dívida ou locação de serviços; da semiescravidão e ainda na participação ativa nas festas e irmandades religiosas católicas.

A convivência duradoura e estrutural com a desigualdade dentro da desigualdade e o fato da normalização e legitimação da mesma pelos diferentes segmentos da sociedade, como destaca Scalon (2011), pode ter contribuído para fragmentações de lutas e dificuldades de engajamento coletivo mais

amplo em todo território nacional. Mas, não significa que não houve grandes embates contra o sistema escravista que como consequência já expressava constante crise ao longo do século XIX. A história brasileira mostra inúmeras revoltas e diversas formas de resistência que se levantavam à medida que o sistema se “modernizava”. O sistema escravista ora permitia possibilidades de inserção em determinadas instâncias sociais para o cidadão de segunda classe, ora se fechava para qualquer permeabilidade. Talvez, isso explique em parte a fragilidade do ativismo político no Brasil e a dificuldade e apatia na participação ativa das decisões da vida pública em quase todos os níveis dos segmentos da sociedade porque o projeto de manter as desigualdades e a exclusão social foi bem-sucedido desde o início.

Após a abolição da escravidão, a desigualdade e a exclusão social continuaram presentes na sociedade brasileira, sendo reforçadas pelo conceito de "raça", que ligava o racismo ao liberalismo e ao capitalismo do século XIX, mantendo a opressão. No final do século XIX e início do XX, teorias racistas baseadas no lamarkismo-social defendiam o aprimoramento da "raça" por meio da moralidade e do progresso civilizatório, com uma visão eurocêntrica (Aguilar Filho, 2021, p. 24). Essas ideias geraram tensões entre 1920 e 1940, com o fortalecimento do pensamento autoritário e conservador, especialmente nas décadas de 1930 e 1940. As teorias de "progresso" e "evolução" justificaram a superioridade da elite europeia sobre trabalhadores, camponeses e minorias, promovendo a segregação e a exclusão racial (Aguilar Filho, 2021). O racismo e a exclusão racial passaram a estruturar as relações socioeconômicas no Brasil, refletindo-se nas políticas públicas de educação e saúde, com a segregação racial eugenista nas décadas de 1930 e 1940, inspiradas por modelos europeus.

Essas práticas eugenistas e racistas se manifestaram em políticas autoritárias de controle social, como o encarceramento de nordestinos em "campos de concentração" e a transferência forçada de crianças negras para trabalhar em fazendas de São Paulo, inspiradas no nazismo e no integralismo brasileiro (Aguilar Filho, 2021). O discurso da época misturava conceitos coloniais, como o "corpo da nação", com uma hierarquia estatal, promovendo a segregação eugênica para "evoluir" as raças-nação, delegando essa missão às elites políticas e intelectuais (Aguilar Filho, 2021, p. 28). Essas ideias influenciaram a Constituição de 1934, que estabeleceu a função do Estado em estimular a educação eugênica. As práticas de eugenia e racismo continuaram ao longo do século XX, se adaptando à Medicina, ao Direito, à Educação e ao Urbanismo, com políticas de exclusão e "limpeza" urbana em cortiços, mocambos e favelas.

No Recife, principalmente no governo do interventor Agamenon Magalhães (1937 – 1945) houve perseguição às religiões de matrizes africanas, com fechamento e destruição de terreiros de candomblé e umbanda, ao mesmo tempo, que se promovia a campanha contra os mocambos – “Liga



Social contra o Mocambo” (1939) – discurso e prática higienista, racista e segregadora. O Mocambo representa historicamente um contexto urbano de lutas sociais da população quilombola e se caracteriza por tipo precário de construção conjugada de moradias com propósito de definir uma “cidade-esconderijo” (Reis, 2019, p. 73), tendo forte valor simbólico. Os mocambos, os cortiços e as favelas – sem romantismo algum - representaram e ainda persistem também como modos de resistência, resiliência e de saberes do subconjunto da população excluída.

## 2.2 O PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS, A DERROCADA DO REGIME DITATORIAL BRASILEIRO RUMO AO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E AS RELAÇÕES ENTRE DESIGUALDADES, EXCLUSÃO SOCIAL, INCLUSÃO E PERTENCIMENTO

No contexto internacional, o pós-segunda guerra mundial, o holocausto judeu e, sobretudo, a criação da ONU (1945) representaram questões que repercutiriam posteriormente, no cenário nacional, como marco relevante de inflexão do pensamento hegemônico. É importante destacar o impacto da Declaração dos Direitos Humanos no pensamento científico da época, principalmente nas novas correntes de discussão das políticas públicas orientadas por valores – o ethos democrático e a dignidade humana tornaram-se centros norteadores da análise e formulação científicas do campo ainda em formação (Araújo; Rodrigues, 2017). Assim, o termo “raça” e “eugenia” foram caindo em desuso, no mundo, de modo geral.

No Brasil, o conceito de racismo/ eugenia e suas práticas foram camuflados pela ideia da “democracia racial”, dando início à política de esquecimento (Aguillar, 2021, p. 29). Política essa que se consolidou principalmente na época da ditadura militar (1964 - 1985), inaugurando políticas urbanas e habitacionais – com a criação do BNH – numa fase expansionista dos investimentos na construção civil de grandes obras urbanas e em moradias populares, mas sem alcance efetivo para a população excluída, negra e mais empobrecida.

Na visão internacional, a ditadura militar se alinha a uma relação bilateral com os EUA e também com agências do governo norte-americano – Usaid e Eximbank – empenhadas a dar suporte ao regime, o que aumentou investimentos. Algumas reformas também foram promovidas, como a tributária e a administrativa (1967) que introduziu traços da teoria gerencial da administração contemporânea. Ainda é possível citar, a criação do Banco Central, de empresas estatais, entidades públicas em ações de “modernização autoritária” com base num “arranjo liberal” (Motta, 2021, p. 109 - 233). A ditadura militar não isolou o Brasil de determinados avanços da cartilha liberal da época, mas, sobretudo, obstaculizou e ignorou a história brasileira apontada por desigualdades. A Ditadura

legitimou-se, munindo-se de uma tecnocracia autoritária e juristas alinhados ao regime, assim como parte dos intelectuais, mantendo algumas instituições democráticas, desde que paradoxalmente aderissem ao poder militar, sem questionamentos.

A ditadura militar, no Brasil, foi traçada por “desperdícios de recursos e projetos megalômanos” e promoveu a “concentração de renda e achatamento salarial”, intensificando as desigualdades e uma “dívida externa impagável e hiperinflação sem controle” (Motta, 2021, p. 234). A crise internacional do petróleo (1973), junto a outros fatores, resultou numa crise econômica global que conduziu ao pensamento que logo se tornaria hegemônico no período da pós-redemocratização e redefinição do papel do Estado – o neoliberalismo econômico que defende o Estado mínimo, redução de gastos e privatizações. A ditadura ainda deixou como herança a política do genocídio da população dos morros e favelas através da formação das milícias compostas por grupos de extermínio (ex-agentes ativos e inativos de diferentes categorias das forças de segurança pública) que perseguiram pessoas contrárias ao regime.

Com a crise do regime ditatorial, as milícias foram se aliando aos negócios ilícitos, como o jogo do bicho, o tráfico e o crime organizados, adquirindo capilaridade dentro das instâncias do sistema de poder brasileiro. O processo de exclusão social da população negra e pobre seguia seu curso, na segunda metade do século XX, mesmo com o processo de redemocratização e a elaboração da chamada “Constituição cidadã”, em 1988, que teve fundamento histórico na perspectiva global do Estado Constitucional de Direito.

O marco histórico global da formação do Estado Constitucional de Direito, cuja consolidação se deu ao longo dos finais do século XX, permitiu ao Brasil assimilar as diretrizes dos direitos humanos e o compromisso do país como Estado signatário das novas resoluções. A demarcação filosófica do constitucionalismo da época também apontou para discussões pós-positivistas do direito constitucional, sinalizando a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre direito e ética. Outro fato decisivo foi a delimitação teórica do direito constitucional que possibilitou um conjunto de mudanças que incluiu a força normativa da constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Nesse contexto internacional, a Constituição brasileira foi formada, mas também sofrendo consequências do momento histórico particular de superação do regime ditatorial, onde os direitos humanos tornaram-se o objeto de foco da constituinte.

Tudo isso resultou num processo extenso e profundo de “constitucionalização do direito” (Bernardes; Ferreira, 2016, p. 59). Apesar de se tornar um grande marco jurídico dos direitos humanos e uma das constituições mais avançadas do mundo nessa matéria, a constituição brasileira é

reconhecida pelo critério ontológico de análise da doutrina como “nominal”, ou seja, não é aplicada efetivamente e o poder não se curva adequadamente as normas. De maneira geral, historicamente no Brasil, nunca houve correspondência entre a realidade (política do Estado) e o texto constitucional e esse fato é expresso nas relações sociais de desigualdades e exclusão presentes nas instâncias da vida pública e social.

O conceito de exclusão é compreendido no sentido de pôr de lado, separado de determinadas instâncias da vida pública e social, mas paradoxalmente pertencente aos graus de desigualdades de um conjunto social. Ou seja, assimetrias de diferentes naturezas, inclusive de participação política em variados níveis. Nesse sentido, as favelas continuaram a ser expressão de cultura dentro de uma realidade tão desigual, cruel, mas que, no pós-segunda guerra, afirmaram e expressaram seu pertencimento como lugar de resistência e resiliência, como no passado mais distante foram os “cantos” de Salvador ou os portos e passagens fluviais do Recife.

Se for possível forçar algum sentido na analogia abstrata matemática do pertencer à realidade brasileira, não seria o que se refere Badiou (2005), mas que a desigualdade dentro da desigualdade “abriu a esfera da inclusão” das comunidades em subconjuntos. Nesses subconjuntos onde existem fronteiras de exclusão social que é possível equipará-las às diferentes combinações dos elementos que separam os subconjuntos do superconjunto na matemática, a relação de inclusão permanece entre ambos através dos elementos que coexistem. A relação de pertinência acontece não entre conjuntos, mas entre o elemento e o conjunto e, por essa razão, a própria relação matemática acaba por redimensionar uma relação mais específica, quando comparada a relação entre conjuntos. Por essa razão, a categoria da exclusão social no sentido de “pôr de lado”, “separar” subconjuntos de combinações diferenciadas de grupos sociais, inclusive desprovidos de direitos básicos, dentro do conjunto maior que é a sociedade na qual eles também estão incluídos, permanece como um conceito mais aproximado para análise nas ciências sociais e na história, mas ainda insuficiente.

Fica mais difícil para a lógica aritmética entender que inclusão e exclusão são dualidades que não se opõem ou se anulam, mas se complementam nas realidades latinas americanas e brasileiras. Em sentido sociológico, as relações sociais reais são predominantemente ambivalentes, de um tipo ou de outro e nunca compreendendo tipos de relações puras, como destacou o sociólogo Robert Merton em sua obra “*Sociological Ambivalence and other essays*” (1976). E ainda é possível acrescentar para essa interpretação, o movimento pendular entre ambivalências, no qual os graus de maior ou menor exclusão são marcados pelo contexto histórico da disposição de quem detém o poder. Assim, não parece possível que uma categoria pura traduza as condições de desigualdades e exclusão social do

indivíduo no processo de decisão política na sociedade brasileira, como a do “incluído, mas não pertencente” (Hemel, 2008).

Aproximando-se das alegações de Merton (1976), a possibilidade de arriscar uma categoria ambivalente para o indivíduo menos provido de decisão política ou de algum outro processo, no Brasil, seria a do incluído, pertencente, mas mesmo assim excluído. As contradições do sistema escravista mostraram os espaços sociais rígidos, mas ao mesmo tempo poroso, dependendo do contexto, ora com “afrouxamento ou fechamento” (Reis, 2019, p. 133) das opressões, provocando espaços de resiliência e resistência dos grupos excluídos. É na ambivalência das relações sociais que a elementar relação de pertencimento da teoria dos conjuntos na perspectiva matemática de Bodiou ou na categoria filosófica de Rancière, apesar do esforço de validar aqui sua aproximação à realidade brasileira, derrapa na complexidade social das desigualdades.

A questão não é pertencer ou não ao sistema de decisão política até porque as relações de pertencimento são subjetivas e estão presentes também em outras dimensões de compreensão no Brasil que não abarcam exclusivamente a esfera política, pois não temos uma cultura de ativismo social ou de coletividade. As desigualdades possuem fronteiras claras na realidade brasileira que nem precisam ser ditas ou visibilizadas, elas são sentidas, vividas pela população em seu cotidiano e, sobretudo, escancaradas. Não é a “invisibilidade” de grupos excluídos de direitos básicos que obstar a ação política na sociedade brasileira, pois eles sempre estiveram às vistas, mas a indiferença que demarca fronteiras físicas e emocionais, transitando entre a dissimulação e a violência, tudo isso é o grande legado medonho da escravidão.

As relações entre desigualdades, exclusão social e políticas públicas, mais do que privilegiar questões puramente econômicas ou políticas, precisam também considerar as particularidades históricas da formação latina americana e brasileira para compreender o alcance e os limites das políticas urbanas e habitacionais. O economista Amartya Sen (2000) mostrou em suas obras clássicas os limites da análise focada na renda e a necessidade de buscar a relação entre renda e valores, como a liberdade e as capacidades subjetivas dos indivíduos. É na busca da relação entre problemas humanos que afetam a sociedade e o indivíduo que o conhecimento se intersecciona, buscando soluções para problemas cada vez mais complexos (Had, 2008). As análises das políticas públicas mais recentes e seus modelos já trazem a perspectiva do problema de natureza política por meio de várias análises tradicionais combinadas ou complementares: políticas públicas centradas num processo mais amplo que envolve etapas e sistema político e/ou análises focadas no processo de decisão numa única etapa. Contudo, mais do que abordagens que se encontram ou cruzam-se, elas são orientadas por valores basilares dos direitos humanos.

### **3 AS TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E O PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

A Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, marcou profundamente a mudança do pensamento global, influenciando um dos mais importantes movimentos constitucionalistas – a “constitucionalização do direito”, na Alemanha, em 1949. Esse movimento impulsionou novos movimentos semelhantes no mundo e ampliou as discussões de reformas políticas europeias: questões sobre o papel do Estado e também os valores norteadores – democracia e dignidade humana – que orientaram as políticas públicas contemporâneas (Araújo; Rodrigues, 2017).

O movimento tem como centro a afirmação do Estado Constitucional de Direito e deixa em segundo plano a preocupação em limitar o poder estatal. A pretensão desse movimento que se tornou global é consagrar juridicamente os ideais humanos: a) o “fortalecimento do sistema jurídico-político internacional” nas relações horizontais entre Estados nacionais e nas relações Estado/povo; b) a “primazia do direito internacional fundado em valores e normas universais em face do direito nacional” dos Estados e c) a “elevação da dignidade da pessoa humana”, pressuposto que não pode ser limitado por nenhum movimento constitucional (Bernardes; Ferreira, 2016, p. 58).

Embora, a crítica aos direitos humanos tenha sido ferrenha desde a sua criação (Hemel, 2008), os questionamentos se centraram nos princípios filosóficos do direito e a relação com o Estado-Nação, além de críticas mais recentes, como das propostas políticas de ação e engajamento social generalistas dos filósofos Jacques Rancière e Alain Badiou que beira a utopia, todos sem considerar aspectos particulares da formação histórica das sociedades. As duas primeiras críticas surgiram logo após a criação da ONU e a Declaração dos Direitos Humanos – embates filosóficos entre duas correntes – os fundamentalistas (Nouveaux Philosophes) e a corrente encabeçada pelos filósofos Hannah Arendt e Giorgio Agamben. Enquanto os primeiros centralizaram suas críticas à falta de alinhamento das práticas das nações unidas ao ideal dos direitos humanos baseado em adaptações críticas de ideias iluministas, os últimos filósofos concentraram sua crítica à rendição dos direitos humanos ao poder do Estado-Nação.

Os fundamentalistas incorreram em um debate já bastante conhecido do ponto de vista do conhecimento filosófico, constatando que existe um profundo hiato entre o ideal e a realidade. Hiato difícil de ser superado e não será a observância dos direitos humanos à luz do ideário iluminista que iria superar essa distância, mas como diria o filósofo Cornelius Castoriadis “uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre” (Castoriadis, 1983, p. 33). A questão da Justiça deve permanecer sempre aberta, defende o filósofo, pois a história desconhece o absoluto ou o ideal

ou ainda ela “é um acontecer descontínuo, produzido pela conflituosa pluralidade de seres humanos que agem” (Safranski, 2000, p. 446).

Já a corrente de Arendt (2011) e principalmente dos seus seguidores constataram que o poder do Estado-nação determina quem faz parte da humanidade, oprimindo e invadindo a vida política através dos direitos humanos na vida privada. Contudo, Arendt e os seus seguidores ignoraram em sua época a influência que os direitos humanos exerceram tanto nos movimentos constitucionalistas quanto nas discussões que começavam a emergir sobre as políticas públicas e o papel do Estado. A crítica filosófica acabou por encobrir essa parte importante da história principalmente o nascimento da “constitucionalização do direito” na Alemanha, país que passava por uma política de “desnazificação” (Safranski, 2000).

É importante lembrar também que as críticas realizadas ao Estado-Nação que se apodera dos direitos humanos por Hannah Arendt incorriam num momento delicado da história da humanidade: o humanismo foi questionado principalmente na França e Alemanha especialmente pela corrente filosófica denominada “existencialista”; intelectuais que se alinharam em menor ou maior grau ao nazismo foram julgados pela sociedade; forças aliadas de ocupação e a instalação do Tribunal de Nuremberg (1947) com disposição para punir os crimes de guerra nazistas. Foi um período conturbado que obscureceu as primeiras consequências positivas que a declaração dos direitos humanos promoveu na discussão da doutrina e nos movimentos constitucionalistas em vários países.

A estrutura de formação dos Estados contemporâneos pós-segunda guerra mundial, segundo a doutrina do direito, não parece referir-se ao “Estado-Nação” de outrora criticado por Arendt que acaba por espelhar e orientar, de certo modo, apesar das diferenças críticas, às interpretações generalistas de Rancière e Badiou. O “Estado-Nação” desses filósofos é aquele “vilão” que se apodera dos direitos humanos para valer sua legitimação opressora perante a vida privada principalmente dos refugiados de guerras ou migrantes das mudanças climáticas, escolhendo quem “faz parte da humanidade (e, subsequentemente, quem tem direito de ter direitos) é determinado pelos caprichos do poder do Estado-Nação” (Hemel, 2008).

É necessário reavaliar o movimento constitucionalista global e sua influência nos novos arranjos dos Estados contemporâneos pós-segunda guerra mundial e o alcance das relações dos direitos humanos nas discussões internacionais e nas constituições nacionais dos países signatários ou não. Por essa razão, parece apropriado buscar outra composição conceitual - afastando-se da definição de “Estado-Nação” - que de modo geral seja possível compreender um novo arranjo que surgiu com a constitucionalização do direito e outros movimentos. Esse novo arranjo é o Estado Constitucional de Direito ou podemos também definir como Estado Constitucional Democrático de Direito

correspondendo a corrente Neoconstitucionalista, mais aceita pelos juristas brasileiros (Barroso, 2005).

Pese o que pesar na realidade do capitalismo global recente, o Estado se transformou a partir da declaração dos direitos humanos, inclusive com desdobramentos em outros movimentos que vão além do “constitucionalismo provinciano ou paroquial” (Bernardes; Ferreira, 2016, p. 61 – 62): a) o Transconstitucionalismo que se liga aos problemas jurídico-constitucionais comuns entre múltiplos Estados, onde ordenamentos jurídicos diferentes se interligam somando esforços conjuntos para resolverem problemas complexos; b) Patriotismo Constitucional que, embora no plano das ideias, - utilizado pelo o historiador alemão Dolf Sternberger e difundido pelo filósofo Habermas - abandona a construção de um nacionalismo, portanto, rechaça os pressupostos do “Estado-Nação” e defende a inclusão de cidadãos diferentes étnica e culturalmente, respeitando os valores plurais do “Estado Democrático de Direito” em defesa de uma perspectiva universalista e uma identidade política coletiva.

Todos esses movimentos do constitucionalismo do direito, alinhados aos acontecimentos históricos, não representam apenas ideais abstratos, mas sim potenciais referências que fundamentam ações concretas. Para que os direitos humanos se manifestem nas ações reais do Estado-Nação e não apenas no seu ideal, como aponta Hemel (2008) com base nas interpretações de Arendt (1973), é essencial a promoção de discussões contínuas e debates aprofundados. Tanto o ideal quanto as ações concretas são fundamentais e uma não existe sem a outra, pois se complementam mutuamente.

Agamben (2000, 1998) expande a crítica de Arendt (1973), radicalizando-a através das noções de "Biopoder" de Foucault e do conceito de "Estado de exceção" de Carl Schmitt (Hemel, 2008). Ele conclui que, na atualidade, somos "refugiados sem direitos nos Campos de Concentração". Essa perspectiva pode enfraquecer a capacidade humana de resistência, resiliência e luta. Para enfraquecer ainda mais o poder do indivíduo frente ao Estado-Nação, Agamben (2000, 1998) propõe a ideia de "destino ontológico" para todos os cidadãos – o homem-como-cidadão absorvido por uma estrutura estatal se transforma no homem-como-refugiado. O refugiado torna-se o paradigma do ser humano contemporâneo, dominado desde sua existência mais fundamental, em um domínio da vida politizada por um Estado onipresente que retira dos excluídos seus direitos humanos. No entanto, é importante ressaltar que, embora as ideias de Arendt sejam mais moderadas que as de Agamben, o potencial crítico de Arendt, ao abordar a figura do refugiado, recai não apenas sobre os direitos humanos, mas também sobre os programas e políticas públicas que fazem parte da estrutura de poder.

Na segunda metade do século XX, principalmente a partir da década de 1960, as políticas públicas inspiradas nos direitos humanos vão aperfeiçoando seus modelos de análise: a) Modelos

teóricos resultantes de uma combinação entre abordagem sequencial e sistêmica e b) Modelos teóricos resultantes da combinação entre abordagem sequencial, abordagem da escolha racional e abordagem incrementalista (Araújo; Rodrigues, 2017). Nesse contexto, a discussão sobre o papel do Estado também era reavaliada pela existência de outros atores ativos, como as agências multilaterais, no processo de formulação e elaboração das ações. Mas, nos regimes autoritários da América Latina e no Brasil, essas agências ainda não tinham tanto fôlego. Contudo, o princípio econômico da eficiência que passa a ser a base para as reformas administrativas em todo o mundo, ecoa na reforma administrativa de 1967 (Decreto 200/ 67) no auge do regime militar.

A partir da década de 1970, a crise do sistema capitalista mundial que tinha como base as ideias Keynesianas, entra em colapso. As estratégias Keynesianas de crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento baseados em grandes investimentos por parte do Estado em gastos sociais eram questionados, somando-se ainda o rompimento do sistema de equilíbrio cambial firmado pelo acordo de Bretton-Woods. Na virada dos anos de 1970 e 1980, as ideias de um “Estado mínimo” eram defendidas pela corrente econômica neoliberal que ganhou impulso decisivo na Inglaterra e nos EUA. As ideias neoliberais atingiram seu auge na virada para os anos noventa, quando a derrocada do socialismo é marcada pela queda do muro de Berlim (1989). Nessa época, a retomada da discussão entre ética e direito já fazia parte dos direitos humanos, assim como a centralidade dos direitos fundamentais e o reconhecimento da força normativa e a expansão da jurisprudência da Constituição cresceram em todo o mundo, inclusive no Brasil.

No Brasil, a influência dessas ideias só chegou ao processo da pós-redemocratização, a partir da constituição de 1988. Surge também a influência da “crise da noção de serviço público” decorrente da pressão para diminuição desses serviços, principalmente os de natureza econômica – tal movimento é influenciado pelo “direito comunitário europeu” (Baltar Neto; Torres, p. 48). Essa corrente defende que a existência de serviços públicos mesmo que exclusivos do Estado são contrários à livre iniciativa e serviços não exclusivos prestados pelos governos e instituições públicas prejudica a livre concorrência, defendendo a privatização dos serviços públicos. Embora a Constituição brasileira de 1988 indique uma série de atividades, inclusive econômicas, que competem exclusivamente ao Poder Público, essas ideias guiaram a política econômica brasileira de cortes de gastos e também a reforma administrativa entre os anos de 1995 a 1998.

A abertura do texto constitucional referente à reforma administrativa, entretanto, devolve através da autonomia administrativa das entidades e órgãos do Estado, o poder de delegar a terceiros a prestação de serviços. O que mostra certa tendência para privatização da prestação de serviços públicos e alinhamento aos pressupostos neoliberais, embora não tão fidedignos. Essa segunda e mais



importante reforma administrativa da década de noventa se transformou em Emenda constitucional e foi marcada, sobretudo, pela tentativa de implantar uma administração gerencial mais efetiva quando comparada a de 1967. O princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional através da Emenda Constitucional EC n. 19/98, passando a nortear a administração pública.

A reforma administrativa impôs a necessidade de rediscussão do papel do Estado no Brasil e no mundo. O contexto histórico fortemente afetado pelo fenômeno da globalização, ampliação das tecnologias de informação e digital, e, sobretudo, da consagração dos direitos humanos, consolidava-se num novo paradigma em fins da segunda metade do século XX – o Estado Democrático de Direito. Esse novo Estado se constituiu “em novo conceito que une preceitos do direito formal burguês e do direito materializado no Estado Social” (Baltar Neto; Torres, 2016, p. 27). Revigoravam-se algumas teorias que nortearam o pensamento liberal, como a primazia da iniciativa privada e a necessidade da retração estatal em sua atuação interventora. O Estado passa a ser apontado como o grande problema da crise econômica enfrentada pelos países que adotaram o postulado do “welfarestate” ou o Estado do bem-estar social apoiado na doutrina keynesiana. É preciso, portanto, atentar para as fases de formação dos novos paradigmas do Estado.

### 3.1 O ESTADO E A RELAÇÃO DE “INCLUÍDO E NÃO-PERTENCENTE”

Os filósofos Rancière (2007, 2004, 1999) e Badiou (2005) propõem uma releitura dos direitos humanos e da política que ignora as diferentes fases e atuações do Estado, o que pode enfraquecer a interpretação histórica. Rancière – que ao abordar a ideia de poder como um “sistema sensível” (uma lei implícita que governa a ordem sensível) - destaca a noção de estar incluído em uma situação, mas não pertencer a ela. Esse conceito, o “incluído, mas não pertencente”, aplica-se aos direitos humanos na crítica de Rancière, que afirma que, embora todos sejam incluídos na Declaração Universal, na prática, não pertencem a ela. A base desse sistema injusto é a polícia, uma força repressora que mantém a ordem e impede a possibilidade de fazer política. Para Rancière, a política é a ação que quebra essa ordem, e surge do dissenso, uma oposição ao consenso estruturado pelo poder. O dissenso, nesse contexto, é a verdadeira democracia, não como prática institucionalizada, mas como uma ação disruptiva da ordem policial e do poder totalizante.

No entanto, Rancière cria um Estado atemporal onde o poder é totalizante, unitário e opressor, e há uma contradição em seu pensamento ao usar o conceito de "autodeterminação do povo", algo que remete ao princípio da subsidiariedade presente no pensamento religioso católico, em especial na Encíclica Quadragésimo Anno (1931). Esse princípio defende que o Estado não deve realizar os interesses da coletividade quando estas podem suprir suas próprias necessidades, reconhecendo a

dignidade humana como superior ao Estado. Apesar de criticar os direitos humanos, Rancière reafirma, portanto, valores éticos e de autodeterminação, alinhando seu pensamento ao ativismo político.

Badiou, por sua vez, propõe uma concepção do Estado centrada na noção de “evento político”, que ele associa à matemática, tratando o evento como algo incluído no conjunto, mas não pertencente a ele. Essa ideia de “incluído, mas não pertencente” é uma abstração que ignora as implicações históricas do evento e da própria existência humana. Segundo Badiou, o evento revela a incompletude das visões de mundo, desafiando a estrutura totalizante ao expor suas limitações. Contudo, ao reduzir o Estado a um conjunto de elementos e tratar a verdade como um evento matemático, Badiou simplifica a complexidade das situações humanas. O evento, como ele o define, é um elemento que não pertence ao conjunto ideológico dominante, o que em sua teoria propõe um ativismo político que resiste à totalidade ideológica, mas que, em sua abstração, ignora o contexto histórico e as incertezas que definem a realidade.

Tanto Rancière quanto Badiou, ao definirem o Estado e os direitos humanos de forma a-histórica, acabam reproduzindo, de maneira simplificada, uma estrutura opressora e ideológica semelhante àquelas descritas por Arendt e Agamben. Ignoram o processo histórico de transformação que envolveu o surgimento de diferentes formas de Estado, como o absolutista, o liberal burguês, o Estado do Bem-estar Social e o Estado Democrático de Direito. O Estado moderno passou por mudanças significativas que não podem ser desconsideradas. No caso do Brasil, a pós-redemocratização é marcada pelo modelo de Estado Democrático de Direito, que tem repensado seu papel em relação aos direitos humanos, especialmente quando se observa que o Estado não é mais o único ator na formulação e implementação das políticas públicas. Portanto, o Estado Democrático de Direito não pode ser visto como pertencente a uma estrutura totalizante como em Rancière e Badiou, nem como um “Estado-Nação” conforme concebido por Arendt e Agamben.

Os direitos humanos, em seus princípios fundamentais, não devem ser considerados parte de uma estrutura dominante e opressora. Eles orientaram tanto a ação do Estado quanto da sociedade e influenciaram os movimentos constitucionalistas globais após a Segunda Guerra Mundial. O Neoconstitucionalismo, no Brasil, se consolidou nas décadas finais do século XX como movimento inspirado nos direitos humanos e continua a ser uma corrente teórica importante na jurisprudência brasileira, com foco no fortalecimento da democracia. Embora a descentralização do poder e as políticas públicas apresentem críticas e desafios, especialmente no contexto latino-americano, elas também fornecem importantes parâmetros para combater as desigualdades e a exclusão social, refletindo as complexidades históricas e sociais dessas sociedades.

### 3.2 A ADERÊNCIA CAUTELOSA À INTERPRETAÇÃO DO “INCLUÍDO, MAS NÃO PERTENCENTE” NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E HABITACIONAIS NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO E AS RELAÇÕES COM AS DESIGUALDADES E EXCLUSÃO SOCIAL

O início desse novo panorama na história recente do Brasil remonta às políticas públicas urbanas e habitacionais durante o processo de redemocratização do país, que precipitou o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH). Durante esse período, as políticas urbanas e habitacionais pareciam absorver um caráter "incrementalista" (Souza, 2006), reproduzindo padrões de habitação urbana estabelecidos pelo extinto órgão em várias cidades do país, sob a tutela da Caixa Econômica Federal, como os conjuntos habitacionais das Companhias de Habitação (COHABs) e dos Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs). No entanto, as desigualdades e a exclusão social que permanecem enraizadas na nossa formação histórica, somadas às ondas modernizadoras e ao contexto de baixos salários e altos índices de inflação, tornaram as políticas públicas de habitação dessa época pouco efetivas. Esse cenário reflete aparentemente a crítica de Rancière sobre a exclusão disfarçada de inclusão, uma vez que, embora muitos fossem formalmente incluídos nos programas, as condições reais de pertencimento nas etapas de participação das políticas públicas e de acesso às necessidades básicas continuaram restritas, mantendo o status quo de desigualdade.

Com o processo de descentralização política e econômica, que já havia dado seus primeiros passos durante o regime militar, mas que se consolidou com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a política urbana e habitacional no Brasil passou a ser gerida por diversas instâncias da administração pública. A descentralização do poder, alicerçada pela Carta Magna, possibilitou a atuação de programas e projetos do governo em parceria com agências multilaterais, inserindo a cidade e suas regiões metropolitanas como protagonistas nas políticas públicas. A questão habitacional passou a ser central, e os projetos urbanos de grande porte e de caráter "megalomaniaco" foram progressivamente abandonados. Esse movimento, à primeira vista, se alinha à noção de "política da igualdade" proposta por Rancière, que se opõe a uma visão hierárquica de poder, na qual a participação da população é apenas simbólica, sem garantir de fato a redistribuição de recursos e poder. As emergências de novas formas de gestão pública e as crescentes presenças do capital financeiro internacional por meio de um novo marco regulatório do crédito imobiliário dificultaram a resolução do problema habitacional, o que evidenciou a “intratabilidade” dos problemas urbanos à luz das interpretações de Head (2008). O caráter difuso e complexo desses problemas reflete a resistência de sistemas que se mantêm estruturados para perpetuar exclusões, um fenômeno que Badiou chamaria de "verdade irreduzível", no qual o processo de transformação social é retardado, pela persistência das

estruturas de poder que não desejam incluir totalmente os marginalizados. Contudo, é preciso ter cautela em relação a essa interpretação, pois as transformações sociais acontecem em níveis, ainda que restrito, de porosidade ou afrouxamento do sistema.

Com a reforma administrativa de 1995, o pensamento gerencial passou a ser incorporado à gestão pública, influenciando diretamente as políticas urbanas e habitacionais. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), lançado em 1999, foi um reflexo dessa lógica, priorizando a eficiência e a funcionalidade dos processos administrativos, o que também levou à proliferação de contratos privados na administração pública e à intensificação das parcerias público-privadas (PPP). A implementação de PPPs e consórcios públicos gerou novas inovações no campo das políticas públicas, mas também aprofundou as dinâmicas de exclusão, como evidenciado pelo aumento da privatização dos serviços urbanos essenciais. O fato de o Estado ter perdido, enquanto ator central, seu protagonismo em favor do mercado privado, é um exemplo claro de como as estruturas de poder operam de maneira a impedir que as populações mais marginalizadas adquiram um sentido pleno de pertencimento, conforme a crítica de Badiou à exclusão no contexto dos projetos hegemônicos de poder. Contudo, não existe a plenitude ou o absoluto em nenhuma relação humana, onde permeabilidades e aberturas de participação popular podem acontecer mesmo em contextos históricos aparentemente improváveis, como o da diminuição do papel do Estado em favor do capital privado e do protagonismo das agências multilaterais.

As agências multilaterais de desenvolvimento, ao se tornarem protagonistas das políticas públicas urbanas e sociais, desempenharam um papel importante na formulação de projetos setoriais e "desterritorializados" (Cavalcanti, 2008). Em Recife, a materialização dessa influência ocorreu em 2007, quando o governo de Pernambuco instituiu uma lei estadual que estabeleceu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPE), ampliando a presença do capital privado na gestão de serviços públicos essenciais, como transporte, mobilidade urbana e saneamento básico (Souza, 2024). Isso reflete inicialmente a lógica neoliberal que Badiou criticaria, pois, embora as políticas públicas se apresentem como inclusivas, elas acabam por reforçar as divisões sociais ao não desafiar os mecanismos de exclusão que continuam a operar, mesmo dentro dos novos arranjos institucionais. Mas, o reforço das estruturas não garante que não exista um movimento contrário, pois se há reforço é porque houve abertura e porosidade para a inclusão popular nas relações entre os demais atores e as políticas públicas.

Em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado com o objetivo de atender famílias com renda de até 10 salários mínimos, não conseguiu reverter o padrão periférico de segregação sócio-espacial das habitações, refletindo a permanência das desigualdades estruturais (Gonçalves, 2017). A

segregação das habitações em áreas periféricas, sem garantia efetiva da integração da população ao tecido urbano e ao mercado de trabalho, exemplifica as dificuldades de superar a exclusão social e a desigualdade. Nesse ponto, Rancière nos ajudaria a entender que, ao transformar questões como a habitação em um problema técnico a ser resolvido por agências e governos, perde-se de vista a necessidade de uma redistribuição real do poder e dos recursos, impedindo que as populações marginalizadas se sintam verdadeiramente parte do processo.

Dessa forma, o processo de descentralização das políticas públicas e a tentativa de adaptação às diretrizes neoliberais evidenciam a velha política histórica de promoção de certo “afrouxamento” ou tolerância da participação popular quando conveniente as esferas de poder é também presente nas políticas urbanas brasileiras: embora elas tenham determinado nível restrito de inclusão, continuam a reproduzir as dinâmicas de exclusão e desigualdade que persistem ao longo da história, mas, ao mesmo tempo, também geram lutas cotidianas da população marginalizada para alcançar maior grau de inclusão. O “incluso, mas não pertencente”, conforme Rancière, embora possa parecer uma condição da maioria das populações afetadas, que permanecem à margem do poder, sem acesso efetivo aos direitos básicos e à justiça social, não consegue refletir a luta cotidiana e determinadas conquistas dessas comunidades, apesar do acesso restrito a participação política. As transformações recentes no campo urbano e habitacional, longe de garantir isonomia, acabam reafirmando as divisões sociais existentes, mas evidenciando também as tensões e lutas sociais à medida que o Estado se coloca como um mediador entre as demandas da população e as exigências do mercado, sem romper com as estruturas de poder que perpetuam a exclusão.

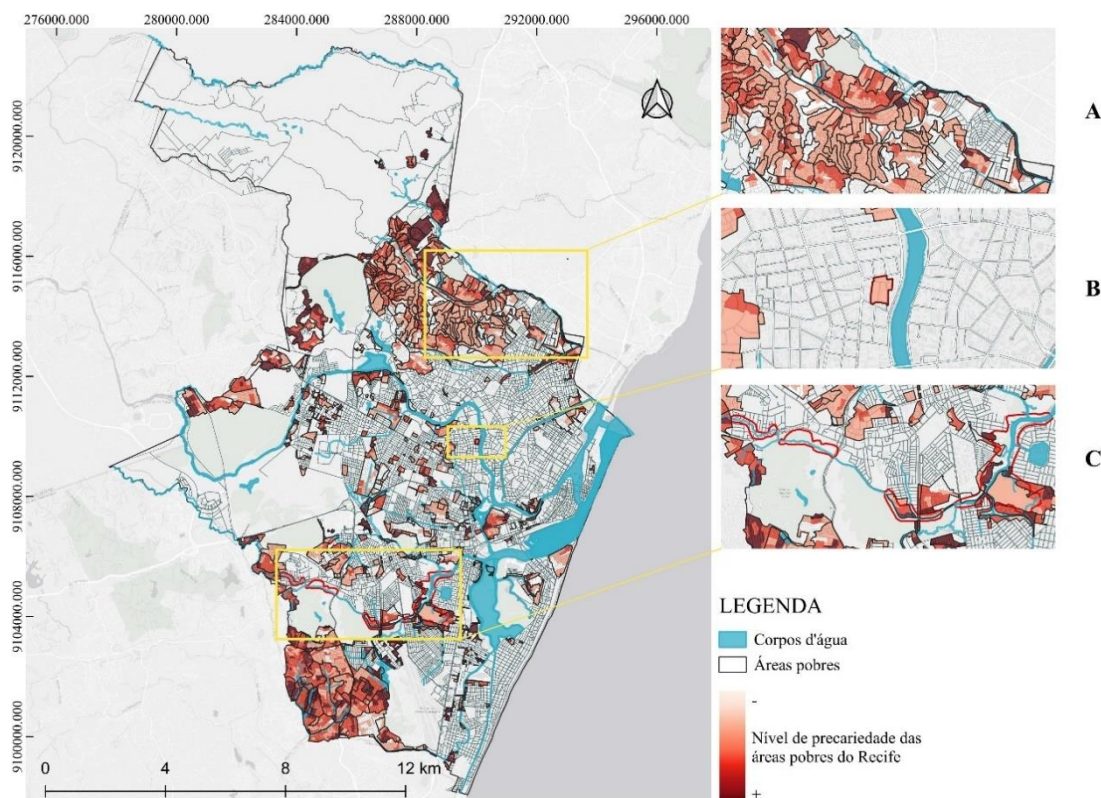
Nesse cenário de exclusão e fragmentação das ações de políticas urbanas e habitacionais em diversas instâncias colaborativas, a cidade tornou-se o ambiente mais sensível do ponto de vista dos atores envolvidos, como os programas contemporâneos implementados na cidade do Recife em áreas de riscos e Zonas de Interesse Social – ZEIS, como pode ser observado na figura 1. Programa de melhoria de infraestrutura em áreas de baixa renda da RMR – Prometrópole, conforme visto na figura 1(A). O programa teve negociação com o Banco Mundial, no início dos anos 1990, para tratamento ambiental da Bacia do Beberibe, saneamento básico e urbanização de áreas de baixa renda existentes em suas margens. As parcerias públicas se realizaram com entidades políticas - Federal, Estadual e os municípios do Recife e de Olinda. Entre 1995 – 1996, o programa priorizou o setor de saneamento, com o Programa Qualidade das Águas – PQA, abrangendo uma população estimada na época de “200.000 pessoas” (Pordeus, 2006, p. 64) e gerando-se infraestruturas urbanas locais para as comunidades. Contudo, é preciso destacar que o programa foi elaborado com orientações e diretrizes

de cunho neoliberal, com apoio para privatização do setor de saneamento, apesar de estar incluso o fortalecimento da comunidade e a defesa dos direitos humanos.

Numa escala pequena de áreas pontuais de comunidades, o programa de desenvolvimento institucional e urbanização de assentamentos subnormais - Habitar Brasil BID Beira Rio foi instituído, como mostra a figura 1(B). Teve início no final da década de 1990, aprovado em 2000, foi “um dos primeiros programas Habitar Brasil BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento” e o Governo Federal. Aconteceu num período de políticas públicas que intensificaram o fortalecimento institucional dos municípios. O programa centrou-se em ações de fornecimento de habitações; implantação de infraestrutura; regularização fundiária e desenvolvimento comunitário e previu a melhoria ambiental da área que envolveu “320 famílias das comunidades ribeirinhas” – “José de Holanda e Arlindo Gouveia que ocupavam áreas ilegais, segundo a Lei n.9.917/68” (Pordeus, 2006, p. 82-83). As diretrizes do Programa foram estabelecidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com base nos Direitos Humanos, embora sem levar em conta a participação efetiva da população nas etapas das políticas públicas, acentuado os problemas estruturais de desigualdades e de exclusão social.

Em 2010, instituiu-se a Agência de Fomento do Estado de Pernambuco – AGEFEPE para firmar convênios, termos de cooperação entre entidades da administração direta e indireta da união, dos estados e municípios, além de parcerias com organismos internacionais e empresas privadas. No período histórico recente, surgiu o Programa de requalificação e resiliência urbana em áreas de vulnerabilidade socioambiental – ProMorar, como está descrito na figura 1(C). O programa recente integra a gestão municipal do Recife e recursos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e foi inspirado no conceito de “cidade esponja”, experiências de mitigação de riscos ambientais da Holanda e da Coreia do Sul, pretendendo reduzir os riscos de enchentes e deslizamentos de terra. Ações se dirigem para construção de 4 “parques alagáveis” capazes de drenar o excesso de água e devem ser desenvolvidas ao longo de 6 anos, afetando 40 comunidades. O Rio Tejipió é o foco principal, com intervenções nos rios Jiquiá e Moxotó.

**Figura 1-** Espaços de pobreza no Recife *versus* áreas de intervenção dos programas PROMETRÓPOLE (A), Habitar Brasil BID Beira Rio (B) e ProMorar (C)



**Fonte:** Os autores, com base no Sistema de Informações Geográficas de Áreas Pobres da RMR, 2025.

O primeiro parque alagável da cidade foi obra da Autarquia Municipal (URB), no bairro do Ipsep, Vila Maria Lúcia, com “95 casas demolidas”, segundo a reportagem do site [apublica.org](http://apublica.org), de 26 de setembro de 2024, na sessão “Especial Clima das Eleições”. O Parque “Campo do Sena” segue em construção às margens do Rio Tejipió, no bairro do Barro, na zona Oeste do Recife e o Jardim Uchôa, bairro de Areias que está previsto outro parque. Embora as intervenções estejam em curso, a participação da população no processo de implementação permanece restrita e sem muita abertura para o diálogo. Segundo a mesma referência da reportagem do site [apublica.org](http://apublica.org), um ofício dos moradores – assinado pelo Instituto Transformar e pelo Centro de Estudos e Ação Social (Cendhec) –, enviado a Prefeitura exigindo transparência em relação às ações previstas no projeto, não obteve respostas. Quando a população se dirigiu em um e-mail diretamente para o BID, a resposta do Banco foi um link de uma página em inglês apresentando documentos numa linguagem técnica também na língua inglesa, uma ação clara de exclusão da população afetada na participação do processo das políticas públicas.

A recente ação da Prefeitura do Recife, que por meio de leilão público firmou um Contrato de Consórcio Privado para a gestão de quatro parques públicos da cidade – os parques da Jaqueira,

Apipucos e Santana, na Zona Norte, e o Parque Dona Lindu, em Boa Viagem, na Zona Sul – evidencia a diminuição do protagonismo do Estado, especialmente no que tange à administração de espaços públicos. Esse contrato, com duração de 30 anos, simboliza uma tendência crescente de delegação de responsabilidades estatais para a iniciativa privada. A partir dessa mudança, torna-se difícil uma análise mais aprofundada dos programas urbanos e habitacionais do Recife, principalmente dos mais recentes, sob uma ótica histórica, sendo necessário recorrer às ferramentas da história imediata (Marcilio, 2013), como as notícias midiáticas, para compreender as transformações em curso.

Neste contexto, emerge uma realidade complexa, na qual o papel do Estado se reconfigura e o poder se pulveriza em várias esferas, sejam públicas, privadas ou até mesmo no nível de participação popular (conquistado com lutas) na gestão pública. Assim, a noção de "inclusão, mas não pertencimento", proposta por Rancière, só adquire uma relevância significativa ao refletir sobre a situação em que indivíduos ou grupos não lutam cotidianamente por suas demandas e estão formalmente incluídos nas estruturas de poder, mas continuam excluídos dos benefícios plenos de direitos e de participação efetiva na sociedade. Isso é particularmente evidente quando a inclusão do cidadão se dá de forma superficial e sem conflito, enquanto ele ainda se alinha, em diversos graus, à exclusão. Não se trata apenas da atuação modernizadora do poder instituído, mas também da legitimação histórica das desigualdades e da exclusão social que persistem nas fronteiras da indiferença social. Este processo revela, mesmo dentro de estruturas aparentemente impermeáveis, muitas vezes, com certa porosidade em relação à participação e pertencimento à sociedade, embora limitados para grande parte da população – algo que, à primeira vista, se alinha à crítica de Badiou sobre a exclusão dentro dos conjuntos ideológicos dominantes – onde o elemento incluído resiste ao pertencimento genuíno. Contudo, nada é genuíno ou pleno ou mesmo “absoluto”, como destaca Castoriadis (1983).

Ao contrastar com as dinâmicas de exclusão e pertencimento, as teorias de Rancière e Badiou oferecem uma lente crítica para examinar o racismo estrutural, no Brasil, que continua a marginalizar grandes parcelas da população particularmente as negras, pardas e indígenas. Mas, a ideia abstrata de "inclusão, mas não pertencimento" de Rancière torna-se particularmente um falso paradoxo porque a inclusão é anulada pelo não pertencimento, aproximando-se da ideia do “tudo ou nada”. Quando essa ideia é aplicada às comunidades negras e indígenas, historicamente inseridas em uma sociedade que formalmente as inclui nas estruturas políticas e sociais, mas que continuamente as exclui, esquece-se que há um processo histórico e complexo de atuação dessas comunidades, em diferentes graus, dos benefícios reais do desenvolvimento de atividades que convergem para a conquista e/ou ampliação de direitos básicos. A exclusão racial no Brasil não é apenas uma questão de segregação explícita ou de



uma negação sutil e sistêmica de acesso pleno aos direitos civis, econômicos e sociais, ela caminha lado a lado com uma história de luta da população marginalizada. Essa exclusão é, portanto, uma forma de "não pertencimento" que não é absoluta ou plena, onde, apesar de estarem fisicamente dentro do espaço público, essas populações permanecem à margem, porém lutando e abrindo zonas pouco permeáveis, mas ainda sim espaços de participação política contra as condições desiguais impostas por um conjunto de estruturas deletérias historicamente constituídas.

A participação como uma graduação de avanços - sem o romantismo da plenitude - não obscurece as lutas sociais cotidianas de resiliência e resistência política no cenário urbano e as conquistas dessa parcela marginalizada da população. A exemplo disso, destaca-se a incorporação das ZEIS na Lei de uso e Ocupação do Solo do Recife, com a Lei n. 14.511/1983, o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), com a Lei n.14.947/1987 (Pordeus, 2006) e a difusão desse instrumento normativo pelo Brasil (Nascimento; Bautista, 2016). Os movimentos sociais e as redes de solidariedade continuaram a atuar influenciados pelas ações de “lutas sociais pela moradia e terra urbana” nos anos de 1980, “trazendo seus efeitos até os dias de hoje” através de “outras formas de deliberação política habitacional” (Nascimento; Bautista, 2016, p. 199), com o uso da tecnologia e articulações colaborativas nacionais e internacionais. Esses movimentos não deixaram de ter voz ativa, apesar dos limites que os graus de participação política impõem dentro da gerência da vida pública no Brasil.

Além disso, a perspectiva de Badiou sobre o "evento" como algo que desafia e desestrutura a ordem estabelecida ressoa com a necessidade de uma transformação radical nas relações sociais e no reconhecimento dos direitos de grupos historicamente excluídos. O racismo estrutural no Brasil é um exemplo claro de um "evento" que ainda resiste a ser completamente reconhecido e desafiado dentro da estrutura política e econômica dominante, mas é preciso lembrar que existe uma luta cotidiana que não espera pelo acontecimento inusitado.

O sistema ideológico que marginaliza negros, indígenas e outras minorias não é apenas uma questão de discriminação individual, mas uma forma de totalidade que se perpetua ao longo do tempo, sendo absorvida pelas instituições e políticas públicas, mas nunca absolutamente. Para que haja uma mudança significativa, não é necessário um evento transformador – uma reestruturação do próprio conjunto social que desafie as normas que sustentam o racismo estrutural, mas uma luta diária e constante no sentido do maior grau de fortalecimento das comunidades na participação e decisão em todas as etapas das políticas públicas urbanas e habitacionais. A luta diária, portanto, se contrapõe ao evento argumentado por Badiou, porque não significa um rompante de resistência, onde as minorias que são frequentemente incluídas, mas não pertencem verdadeiramente à sociedade, poderiam

finalmente reivindicar e conquistar seu espaço de pertencimento legítimo. A luta é constante e vigilante para romper as estruturas das desigualdades que ainda as marginalizam, como um cotejar insistente no dito popular “água mole em pedra dura, tanto bate até que fura”, ou seja, pequenos ganhos que elevam a persistência como virtude, tornando possível enfrentar até mesmo as mais profundas e históricas desigualdades e exclusão social.

#### **4 CONCLUSÃO**

A história particular da formação de uma sociedade é o ponto de partida fundamental da discussão para a compreensão das desigualdades e exclusão social principalmente na América Latina e no Brasil que têm raízes do passado escravocrata. Assim como também, o aparecimento de acontecimentos que mudaram o cenário global e influenciaram a história do Sul global em ondas modernizadoras, mas mantendo o conservadorismo da região. A escravidão, em especial a brasileira, gerou desigualdades profundas no trabalho urbano de importantes cidades escravistas durante o século XVIII e XIX, como Recife e Salvador. Ressalta-se que muito contribuiu para este quadro o fato de que a Igreja legitimou as desigualdades e a exclusão social, diferenciando devotos e não devotos.

Camadas de desigualdade foram geradas em todos os aspectos da vida social brasileira e a desigualdade dentro da desigualdade estabeleceu o rumo das políticas que o Estado e as forças econômicas e políticas conservadoras iriam projetar em ações públicas marcadas por ondas “modernizadoras”. Em contrapartida, as desigualdades e exclusão social possibilitaram a criação de relações de solidariedade entre os excluídos, configurando lugares de pertencimento, mas também de resistência, resiliência e luta contra o sistema. Contudo, as ambiguidades das relações entre Estado moderno e a sociedade escravista criaram o “cidadão de segunda classe” através do “afrouxamento ou fechamento” do sistema. A inclusão mesmo que precária, mas de um cidadão incluído no sistema era, sobretudo, estar presente não apenas na estrutura de trabalho, mas na vida urbana e religiosa.

O trabalho estava intimamente voltado para o sincretismo entre as religiões católicas e de matrizes afro-indígenas, portanto, o cidadão de segunda classe estava incluído, pertencente, mas mesmo assim, excluído. Esses graus de ambiguidades marcaram a formação da sociedade que se modernizava numa estrutura conservadora, preservando raízes das desigualdades e da exclusão social. Nesse sentido, o fim da escravidão (1888) no final do século XIX e a proclamação da república (1889) não possibilitaram a superação total do sistema que foi atravessado por diversas ideias globais excludentes que aprofundaram questões racistas com a legitimidade da ciência e das ideias globais da época – a eugenia e o lamarkismo - social que se alinharam a ideia de “progresso” estimulado também pelo Darwinismo Social.

A transformação do Estado Moderno brasileiro atravessou momentos autoritários - já presente em sua formação escravocrata e patriarcal – inspirados em movimentos totalitários, combinando Integralismo e Nazismo (Estado Novo). O pós-segunda guerra mundial e o horror do Holocausto judeu orientaram o pensamento global para a esfera dos Direitos Humanos e o “Constitucionalismo do Direito” nasce em 1949 na Alemanha. No Brasil, o esquecimento das ideias conceituais baseadas na “raça” era camuflado pela ideia de “democracia racial” dos intelectuais, embora as práticas de exclusão social e as desigualdades operassem no cotidiano da sociedade em ações segregadoras de políticas públicas do Estado.

As crises do sistema capitalista no mundo a partir da segunda metade do século XX e a consolidação dos movimentos Constitucionalistas Contemporâneos impulsionaram a transformação do Estado. É preciso aprofundar de que modo esses movimentos influenciaram as interpretações do novo papel do Estado que não se mostrava mais tão totalizante nas principais democracias dos pós-guerras, abandonando as ideias keynesianas do “bem-estar social” orientando-se nos Direitos Humanos e na pulverização de suas ações de políticas públicas. As reformas administrativas foram importantes para marcar esse momento de transformação do Estado, influenciando também as ditaduras de cunho neoliberal da América Latina, em especial o Brasil.

A ditadura militar brasileira (1964 – 1985) aprimorou seu discurso modernizador através de políticas públicas urbanas e habitacionais e reformas, em especial a administrativa de 1967 nos moldes da teoria gerencial global. A crise do Regime Militar e o processo de redemocratização que culminou na constituição de 1988 tornou-se um marco histórico de superação do regime ditatorial, mas também um marco filosófico que permitiu o aprofundamento de ideias baseadas na “Constitucionalização do Direito” (1949) através do movimento Neoconstitucionalista. O período pós-redemocratização, no Brasil, foi marcado pela centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre ética e direito. Mas, foi um período principalmente do reconhecimento da força normativa da Constituição e da expansão da jurisprudência constitucional para o desenvolvimento de uma nova dogmática que ampliasse o debate no Brasil e no mundo.

Esse novo Estado que se aprofundou no Brasil e no mundo – o Estado Democrático de Direito – não pode ser mais interpretado de forma abrangente como o “Estado-Nação” de caráter totalitário do pensamento filosófico de Arendt e Agamben ou ainda inserido num “sistema sensível totalizante” ou “estrutura de poder totalizante” de Rancière e Badiou. O Estado Democrático de Direito passou por transformações históricas e apresentou projeções diversas nas recentes democracias, conforme a história particular de cada sociedade. Quando o Estado em seu processo histórico é ignorado e visto em perspectivas próximas e semelhantes, como “Estado-Nação”, “Sistema sensível de poder

totalizante”, “Estrutura ideológica totalizante”, as ondas ou eventos antidemocráticos e conservadores em confronto com esse mesmo Estado se unem aos eventos ou questionamentos legítimos de uma parte da população excluída.

A crise global dos valores democráticos que atingiram o Estado Democrático de Direito, a partir das primeiras décadas do século XXI, no Brasil, foi um exemplo dessa questão. A insatisfação com o Estado, de modo geral, transformou as manifestações legítimas contra o aumento das tarifas de transporte público, numa incompletude de reivindicações diversas e tão abrangentes contra o Estado que culminaram nas “Jornadas de Junho” (2013). Não só segmentos desprivilegiados se insurgiram contra o poder constituído, mas também grupos privilegiados da população e movimentos de extrema direita que destilaram seu ódio contra o Estado. Nas interpretações de Badiou, qual a “verdade universal” que aparece desse acontecimento? É possível talvez elencar que o Estado Democrático de Direito ao emanar seu poder de descentralizar e delegar ações e funções tornou-se difuso e de difícil identificação. Por essa razão, interpretações abrangentes e filosóficas não conseguem atingir problemas complexos.

As interpretações filosóficas de problemas políticos complexos acabam por incorrer em incongruências porque não discutem a particularidade e as circunstâncias do acontecimento histórico. O acontecer, como nos induz Badiou, é o aparecimento de uma suposta “verdade” que apesar das incertezas de suas consequências, ela apresenta-se inerente quando uma ideia ou uma filosofia totalizante se impõe, mostrando que esse pensamento não é total. O acontecer não é categoria filosófica ou muito menos pretende ser uma verdade que aponte juízo de valor ao “revelar” que o pensamento não é isso ou é aquilo. O acontecimento é histórico e ontologicamente ligado à existência humana, portanto deve ser investigado pela apresentação de fontes históricas e reinterpretado constantemente pela historiografia. Por essa razão, as políticas públicas, em especial as urbanas e habitacionais são fontes importantes de investigação, pois mostram as ações pulverizadas do Estado e a importância crescente do espaço da cidade no âmbito dessas ações.

A importância também de novos sujeitos que surgiram na composição de políticas públicas, como as agências multilaterais, Consórcios Públicos e Contratos de Consórcios Privados de gestão e a participação do terceiro setor da Sociedade Civil Organizada, como as organizações não governamentais. No Brasil e na América Latina, embora não exista uma história de ações coletivas populares de escala nacional, há histórias de muitas lutas coletivas locais e a participação popular das comunidades em ações de políticas públicas que apontam para uma nova configuração de poder. A cidade se torna a vitrine desse poder pulverizado e ao mesmo tempo difuso, como nas cidades da América Latina, em especial o Recife que tem uma história marcante em relação às desigualdades e

exclusão social oriundas do passado da escravidão urbana. Portanto, antes de apontar os vilões ou sonhar com utopias improváveis, parece necessário se dirigir a essa história particular e, ao mesmo tempo, globalizada pelos ventos ou ondas constantes de “modernização” que atravessaram e ainda insistem em transpassar as mazelas urbanas.

### **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa de Ações Estratégicas da Pós-Graduação (PAETE-PG), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: sovereign power and bare life**. Stanford: Stanford University Press, 1998.

AGAMBEN, Giorgio. **Means without end**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

AGUILAR FILHO, Sidney. **Entre integralistas e nazistas: racismo, educação e autoritarismo no Sertão de São Paulo**. São Paulo: Alameda, 2021.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, [S. l.], n. 83, p. 11-35, 6 de fev. 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 21 set. 2024.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro: oito exercícios sobre a reflexão política**. Tradução de José Arthur Giannotti. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1973.

BADIOU, Alain. **Metapolitics**. London / New York: Verso, 2005.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles de. **Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 6. ed., Vol. 09, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 851, 1 nov., 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>. Acesso em: 21 set. 2024.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 6. ed., Tomo I, vol 16, 2016.

CASTORIADIS, Cornelius. **Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade do Recife*. Recife: Tese (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

CORREIA, Mariana. No Recife, parques alagáveis para crise do clima ameaçam 40 comunidades. Especial /Clima das Eleições. *apublica.org*, Recife, Publica membro da Ajor – Associação de jornalismo Digital, 26 de setembro de 2024. Disponível em: [https://search.app?link=https%3A%2F%2Fapublica.org%2F2024%2F09%2Fpromorar-da-prefeitura-de-recife-ameaca-comunidades-dedespejo%2F&utm\\_campaign=aga&utm\\_source=agsadl1%2Csh%2F%2Fgs%2Fm2%2F4](https://search.app?link=https%3A%2F%2Fapublica.org%2F2024%2F09%2Fpromorar-da-prefeitura-de-recife-ameaca-comunidades-dedespejo%2F&utm_campaign=aga&utm_source=agsadl1%2Csh%2F%2Fgs%2Fm2%2F4). Acesso em: 24 de nov. de 2024.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE eletrônica*, São Paulo, vol. 1, n. 2, p. 1-12, jul. – dez. 2002. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/raeel/a/LVPkw9yHZfJ9kvjC8VSgTsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de dez. de 2024.

De SOUZA, Flávio Antonio Miranda. **Pride and Shame: The History of the Slums in Recife, Brazil**. In Alan Mayne (ed.), *The Oxford Handbook of the Modern Slum*, London, online edn, Oxford Academic, p. 126-145, 16 aug. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190879457.013.7>. Acesso em: 20 de dez. 2024.

GONÇALVES, Ana Caroline. *A financeirização do capital imobiliário e os grandes projetos urbanos: implicações na produção do espaço urbano contemporâneo em Goiana e em São Lourenço da Mata na Região Metropolitana do Recife*. Recife: Tese (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, Perth, Austrália, v. 3 , n.2, p. 110-118, jan. 2008. Disponível em: <https://espace.library.uq.edu.au/view/uq:167582>. Acesso em: 24 de out. 2024.

HEMEL, Ernst Van Den. Included but not belonging. Badiou and Rancière on human rights. *Journal for Contemporary Philosophy*, Krisis, Issue 3, p. 16-30, 19 de dez. 2008. Disponível em: <[www.krisis.eu](http://www.krisis.eu)>. Acesso em: 30 nov. 2024.

MARCÍLIO, Daniel. O historiador e o jornalista: a história imediata entre o ofício historiográfico e a atividade jornalística. *Revista Aedos*, UFRGS, Rio Grande do Sul, [S. l.], v. 5, n. 12, 1 de set. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/>. Acesso em: 23 out. 2024.

MERTON, Robert. *Sociological Ambivalence and Other Essays*. New York: Free Press, 1976.

MILFONT, Magna; CAVALCANTI, Rafaella; MONTEIRO, Circe. Percursos históricos das festas religiosas no Recife: descobrindo relações entre linhas, movimentos e urbanidades. *Revista de Morfologia Urbana*, v. 12, n. 1, p. 1-23, 25 de mar. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.47235/rmu.v12i1.359>. Acesso em: 30 de dez. 2024.

MILFONT, Magna Lícia Barros. *A urbanidade no século XVIII: Vila do Recife e Arraial do Tijuco*. 2010. Recife: Tese (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

MILFONT, Magna Lícia Barros. *Caminhos das águas: o transporte fluvial no Recife, 1835-1860*. Recife: Mestrado (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Passados presentes: o golpe de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

NASCIMENTO, Manuela Maria Pereira do; BAUTISTA, Diana Carolina Gómez. Habitação Popular e “de interesse social” no Recife: da liga social contra o mocambo à persistência na passagem para os grandes conjuntos habitacionais. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 05, n. 02, 185-210p, 15 de dez. 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5842650.pdf>. Acesso em: 18 de Jan. de 2025.

PORDEUS, Marta Santa Cruz. *Requalificação Urbana, Desenvolvimento e liberdade: o conjunto habitacional da Torre*. Recife: Mestrado (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. **Disagreement: Politics and Philosophy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

RANCIÈRE, Jacques. **The Politics of Aesthetics**. New York: Continuum, 2004.

RANCIÈRE, Jacques. **On the Shores of Politics**. London / New York: Verso, 2007.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuições ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1968.

REIS, João José. *Ganhadores: a greve negra de 1957 na Bahia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, n. 1, p. 49-68, jan. – Jun. 2011. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>. Acesso em: 20 de Nov. 2024.

SAFRANSKI, Rüdiger. *Heidegger, um mestre da Alemanha entre o bem e o mal*. São Paulo: Geração Editorial, 2000.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Arnaldo. *A contracorrente brasileira na reconfiguração global da gestão de serviços essenciais: o contexto da formulação do Programa Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência*. Recife: Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco, 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de out. 2024.