

Notas de Pesquisa

Em agosto de 2015, o Ipea realizou o seminário *Direito à Cidade: teoria e prática*, no Rio de Janeiro, em parceria com o Observatório das Metrópoles – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) –, o Núcleo de Inclusão Social – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da UFRJ –, e o Payson Center for Global Development (Tulane University).² Nesta nota, recupera-se alguns elementos das palestras e dos debates realizados no seminário, apoiados na leitura de obras relacionadas ao tema, com vistas a destacar a relevância dos conceitos de direito à cidade e de função social da propriedade, para melhor compreender a perspectiva de atuação dos movimentos sociais pela moradia, em especial aqueles que participaram do encontro.

O conceito do direito à cidade foi desenvolvido originalmente por Henri Lefebvre, filósofo francês, em um livro de mesmo nome publicado em 1969 (Lefebvre, 2012). Nesta obra, o autor busca desenvolver fundamentos teóricos sobre o urbanismo, anunciando seu propósito de fazer as questões urbanas entrarem “na consciência e nos programas políticos” (*op. cit.*). Partindo de uma visão histórica das cidades, Lefebvre ressalta que a “questão urbana” tem como ponto de partida a industrialização e o processo simultâneo de urbanização. Embora as cidades preexistam à industrialização, esta acarretou um grande deslocamento populacional do campo para as cidades, e sua mercantilização, transformando a vida nas urbes. A realidade urbana contemporânea seria uma dimensão do capitalismo industrial, e as transformações urbanas seriam resultado de mudanças sociais, não o contrário. Desta forma, Lefebvre nega as teorias do urbanismo que sugerem a possibilidade de mudanças no espaço físico transformarem a sociedade, como se houvesse uma “patologia do espaço”, em vez de problemas sociais.

Os fenômenos urbanos, entretanto, não seriam consequência direta, ou mero desdobramento, de fenômenos econômicos e sociais globais, pois guardariam relação fundamental com as práticas locais. A cidade seria uma mediação entre duas dimensões: a “ordem próxima”, definida pelas relações dos indivíduos de determinada localidade em grupos, e as relações destes grupos entre si; e a “ordem longínqua”, a da sociedade, regulada por instituições (Igreja, Estado), pelo código jurídico e pela cultura (Lefebvre, 2012, p. 55-56).

Lefebvre identifica como um dos problemas urbanos centrais a segregação de classes sociais, grupos étnicos etc., que seria mais relevante do que o problema da habitação em si. A sociedade urbana, entretanto, seria fundada no inverso da segregação, na “simultaneidade e no encontro”, na “convivência das diferenças”.

A obra de Lefebvre dialoga diretamente com grupos políticos voltados para os problemas das cidades, uma vez que propõe uma abordagem política da questão urbana, ou um programa de reforma urbana, que tende a colocar em questão aspectos estruturais da sociedade e da cidade capitalista, como a propriedade

1. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Além da autora desta nota, os coordenadores do seminário foram os professores Colin Crawford (Payson Center), Maria Clara Dias (IFCS/UFRJ) e Orlando Santos Júnior (Observatório das Metrópoles).

fundiária e a segregação. Assim, “em si mesma reformista, a estratégia da reforma urbana torna-se ‘forçosamente’ revolucionária” (Lefebvre, 2012, p. 115).

Orlando Santos Jr. sintetizou essa dualidade da seguinte forma:

para Lefebvre, o direito à cidade é fundado em uma dupla dimensão, por um lado é um clamor, uma necessidade, e por outro lado é um projeto utópico de cidade. Na primeira dimensão, estamos falando da necessidade de todos e de todas de reclamarem, de gritarem, de demandarem direitos fundamentais para a sua reprodução na cidade. Estamos falando de todos os direitos: à mobilidade, ao saneamento, à saúde, educação, à habitação, a falar, a viver, vestir, comer etc. (...) e isso se reflete tanto nas disputas em torno da lei – como, por exemplo, o plano diretor – como também na luta pela apropriação, no sentido de garantir esses direitos fundamentais. No entanto, esta é apenas uma das dimensões do direito à cidade. Para Lefebvre, o direito à cidade diz respeito a poder criar uma cidade totalmente diferente desta, deixar de ser uma cidade produzida pelo capital e para o capital, e criar uma cidade que seja produzida para as pessoas. Do ponto de vista lefebvriano o direito à cidade é um ideário anticapitalista. Nesse sentido o direito à cidade jamais pode ser institucionalizado, jamais pode ser expresso em uma lei (Santos Jr., 2015).

Nesse ponto chegamos a um aspecto fundamental para a reflexão em torno da segregação, qual seja, o da distribuição da propriedade da terra urbana. Com efeito, a forma de apropriação do solo urbano determina, em grande medida, a segregação de grupos sociais.

De acordo com Colin Crawford, no Brasil foi possível articular conceitualmente o direito à cidade e a noção de função social da propriedade como parte de uma estratégia de criar mecanismos regulatórios e jurídicos que limitassem os direitos de propriedade, com vistas a promover uma apropriação mais justa do solo urbano. A noção de função social foi fundamental para institucionalizar aspectos do direito à cidade sem, contudo, negar a propriedade privada. Com efeito, a noção de função social, formulada originalmente por Leon Duguit, no início do século XX, postula que a propriedade privada deve ter, além de “limites externos” (não afetar a outrem), “limites internos” (ser utilizada, ser produtiva), que emergem da sua condição de ser algo social, da mesma forma que seus proprietários são parte da sociedade. Tal interpretação apresentou-se em sua origem como uma terceira via com relação ao debate entre liberais e socialistas, pois enquanto o conceito liberal definia apenas “limites externos” à propriedade privada, o ideário socialista evocava o fim da propriedade privada, ou a propriedade coletiva (Crawford, 2015).

Na concepção original de Duguit, entretanto, o conceito de “propriedade-função” justifica a propriedade privada, ao postular que, ao fazerem uso de sua propriedade, os proprietários contribuem para o enriquecimento global da sociedade e, portanto, para o bem-estar coletivo (Maldaner e Azevedo, 2015). Duguit concebeu a propriedade privada como um dever do indivíduo proprietário em face de seu papel para com o todo social: “é preciso que a propriedade reverta proveito para a riqueza social, sem o que o proprietário não deve contar com a proteção da coletividade” (Duguit, 1918, p. 294 *apud* Maldaner e Azevedo, 2015). Desta forma, Duguit fundamentou a propriedade privada em bases teóricas mais firmes, “inclusive melhor protegendo-a da intervenção estatal” (Duguit, 1921, p. 180 *apud* Maldaner e Azevedo, 2015).

Note-se que as constituições brasileiras anteriores à Carta de 1988 introduziram artigos inspirados na noção de função social da propriedade, como a desapropriação por “interesse social”

(Constituição de 1946), ou o reconhecimento da função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social (Constituição 1967-1969). Porém, apenas na Constituição de 1988, a noção de função social da propriedade (inscrita no Artigo 5º, incisos XXII e XXIII),³ passou a ser preenchida de conteúdo, pois foram introduzidos artigos que vinculam à propriedade urbana (Artigo 182)⁴ e à rural (artigos 184, 185 e 186)⁵ os requisitos para que cumpram suas respectivas funções sociais. Em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, definiu os instrumentos para evitar “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (Brasil, 2001).

Os conceitos teóricos tratados anteriormente servem como uma chave de leitura das narrativas sobre as práticas dos movimentos sociais urbanos que, no Brasil, empenharam-se para construir um programa de reforma urbana. Com efeito, durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, grupos formados por movimentos sociais, intelectuais, ativistas de organizações não governamentais (ONGs) e outros, que já atuavam no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formularam uma emenda constitucional para a inclusão da agenda sobre o direito à cidade na nova constituição. No período posterior à constituinte, este movimento consolidou-se no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), cuja atuação foi imprescindível para incluir o direito à moradia como direito social na Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 26, em 2000,⁶ assim como para a elaboração e a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 (Cardoso e Aragão, 2013).

Pode-se dizer que durante o primeiro mandato da coalisão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal (2003-2006), houve uma tendência a institucionalizar a pauta dos movimentos sociais em torno do direito à cidade, na medida em que o governo federal adotou uma série de propostas do FNRU como parte de seu programa para a política urbana. Com efeito, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades) – 2003 –, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades e constituído o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) – 2004 – e, em 2005, foi aprovado o Projeto de Lei de iniciativa popular (PL nº 2.710/1992, transformado na Lei nº 11.124/2005),⁷ que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), contendo as linhas gerais de uma proposta para a criação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que pretendia vincular a produção habitacional ao planejamento urbano e à utilização de instrumentos do Estatuto das Cidades (Cardoso e Aragão, 2013). Todas essas iniciativas, entretanto, permaneceram sem grande impacto sobre as políticas urbanas, na medida em que o orçamento do MCidades manteve-se irrisório naquele período.

Diversos autores argumentam que, sobretudo a partir de 2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), a política habitacional do governo federal passou a se distanciar da pauta dos movimentos sociais (Loureiro, Macário e Guerra, 2013). Não cabe aqui retomar em profundidade esses argumentos, mas apenas notar que o aspecto central deste programa, baseado em subvenções econômicas, é o protagonismo do setor privado para a promoção habitacional para as camadas da população de rendas média e baixa. Um ponto-chave da crítica ao programa, principalmente

3. Disponível em: <<http://goo.gl/vxgzR>>.

4. *Idem* à nota anterior.

5. *Idem* à nota anterior.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/mCbvOV>>.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/Tjyh9J>>.

com relação aos projetos para a população de baixa renda, é que as empresas construtoras utilizam seu estoque de terras, geralmente em áreas periféricas desprovidas de equipamentos sociais e urbanos, para ofertar projetos economicamente rentáveis, mas que criam verdadeiros bairros populares em áreas longínquas, com impactos negativos para os beneficiários do programa e para toda a cidade. Repete-se a lógica do mercado imobiliário – e os erros dos programas promovidos pelas Companhias de Habitação Popular (Cohabs) na década de 1970 –, que expulsa a população de baixa renda das centralidades urbanas, reforçando a segregação.

A narrativa a seguir, de Marcelo Edmundo, da Central de Movimentos Populares (CMP), exemplifica essa crítica:

outro dia estive na inauguração do Minha Casa Minha Vida em Cosmos. São 1.460 unidades, 70 km (de distância do centro), uma área que não tinha nada, estrutura nenhuma, o centro do poder do maior grupo miliciano do Rio de Janeiro. Me veio à mente aquela música do Chico Buarque, “Gente Humilde”. Porque aquele povo não tem nada, por isso quando vai naquele caixotezinho lá, é uma felicidade muito grande. Eu não vou falar que não é! Você receber uma chave quando você morava em 9 m², na beira do rio, com rato? Mas, como diz a música, dá vontade de chorar, quando você percebe a realidade social. (...) Não tem como sobreviver em Cosmos (Edmundo, 2015).

No Rio de Janeiro, a vinculação entre o programa MCMV e as remoções forçadas por conta de obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, assim como sua utilização para o reassentamento de comunidades desabrigadas por desastres naturais, acentuou as tendências de segregação do programa, assim como as críticas dos movimentos sociais a ele.⁸

Contudo, as organizações dos movimentos sociais participaram do programa MCMV, por meio da modalidade “entidades”. Nesta modalidade, associações de moradores, movimentos sociais e outros tipos de entidades podem oferecer projetos, com ou sem parceria com os governos municipais ou estaduais, para atender à demanda dos participantes dos respectivos movimentos. Note-se que o volume de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV-Entidades representa cerca de 2% da produção do programa como um todo, número considerado irrisório pelos movimentos. Ainda assim, os movimentos por moradia foram criticados por participarem do programa, pois estariam “furando a fila” para acessar os subsídios habitacionais. Porém, como alegam os representantes dos movimentos, ao priorizar a “demanda fechada” dos governos para reassentamentos e remoções, os projetos do MCMV produzidos pelas empreiteiras para a população de baixa renda também “furaram a fila”.

Essa situação é comentada por Maria de Lourdes da Fonseca, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM):

o governa cria o conflito fundiário no Horto dizendo que vai remover, aí ele lança mão do Minha Casa Minha Vida e dá para o Horto. Ele cria [conflito fundiário] lá na Vila Autódromo, e lança mão do Minha Casa Minha Vida e dá para a Vila Autódromo. Assim, das 80 mil unidades habitacionais daqui do Rio de Janeiro, pelo menos 80% foram para atender à política de remoção (da prefeitura). Quando eles criam conflito pode, mas se tiver uma comunidade de 2 mil famílias sendo despejada,

8. O Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, por exemplo, denunciou o caráter de segregação das remoções forçadas com utilização do programa MCMV. Note-se que, em 2011, após os deslizamentos de terras na região Serrana e outros municípios do Rio de Janeiro, os empreendimentos da faixa 1 do programa MCMV passaram a ser destinados prioritariamente aos desabrigados, e remanejados por obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2011).

ela não pode ser atendida como demanda fechada no Minha Casa Minha Vida. Olha que paradoxo! (Fonseca, 2015).

Entretanto, como constatou Lago (2015), por meio do MCMV-Entidades, os movimentos sociais apropriaram-se de conhecimentos técnicos, e introduziram inovações relevantes para os projetos de habitação popular, ainda que em baixa escala. A reduzida produção dessa modalidade em alguns municípios, como no caso do Rio de Janeiro, explica-se, em grande medida, pelas dificuldades de os movimentos acessarem terrenos. Existem três mecanismos principais de acesso à terra na modalidade “entidades”: compra antecipada de terra no mercado; concessão de terra pública com repasses de terras da União para os municípios (por exemplo, Colônia Juliano Moreira); e ocupação de terra com posterior concessão pública, ou desapropriação, no caso de terra privada. Este último mecanismo é o caso das ocupações Manoel Congo e Mariana Crioula, ambas no Rio de Janeiro, que foram desapropriadas pela municipalidade e doadas para os movimentos (*op. cit.*).

Pode-se dizer que a estratégia de ocupar imóveis abandonados para, posteriormente, com pressão popular, negociar a inclusão das ocupações no programa MCMV-Entidades, significa uma forma de os movimentos sociais disputarem esses imóveis com atores do mercado imobiliário informal, entre eles “grileiros urbanos”, que são responsáveis pela maioria das ocupações deste tipo no Rio de Janeiro. Com efeito, as ocupações apoiadas pelos movimentos populares são poucas entre as inúmeras ocupações de imóveis abandonados controladas por milícias e todo o tipo de agente do mercado imobiliário informal (Edmundo, 2015). Um exemplo deste tipo é narrado por Marcelo Edmundo:

a gente também avançou no projeto Quilombo da Gamboa. Como imóveis da União devem prioritariamente ser destinados à habitação de interesse social, conseguimos esse terreno da União, em 2008, na Rua da Gamboa. O projeto foi premiado pela Caixa e tudo! O negócio é tão maluco que três anos atrás, descobrimos que tinham ocupado o terreno. Era o Chico Recarey, empresário da noite aqui no Rio de Janeiro. Ocupou o terreno, estava fazendo obra, alegou que tinha um contrato de locação. Nós juntamos oitenta pessoas e ocupamos, então, ele teve que sair. Depois, nós descobrimos o interesse dele. O advogado dele falou que ele queria construir uma casa de *shows* no espaço, por causa dos hotéis que iam construir lá, dos transatlânticos (Edmundo, 2015).

Marcelo Edmundo dá alguns exemplos das ocupações dos movimentos, majoritariamente em prédios públicos abandonados na área central da cidade, que estão em processo de inclusão no programa MCMV-Entidades,⁹ e explica:

quando a gente ocupa o prédio, não é porque a gente acredita que isso é a solução, mas sim um instrumento de luta, para pressionar, para ver se a gente consegue criar uma articulação para avançar nesse processo (Edmundo, 2015).

Retomando ao conceito de direito à cidade, sua dupla dimensão permite compreender o posicionamento atual de determinados movimentos que abraçaram a ideia da reforma urbana, no sentido de construir um programa que deveria ser implementado por governos e, no entanto, frustraram-se com os resultados alcançados, sobretudo a partir do lançamento do programa MCMV.

9. Ocupações Chiquinha Gonzaga, na Central do Brasil, em prédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Zumbi dos Palmares, em prédio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na praça Mauá; Quilombo das Guerreiras, em prédio das Docas, perto da rodoviária.

Este sentimento de frustração pode ser compreendido por meio das colocações de Maria de Lourdes da Fonseca, transcritas a seguir.

O conceito que imprimimos na luta pela função social da propriedade era para que as propriedades inutilizadas, mal utilizadas, fossem expropriadas para que a cidade fosse de todos e de todas, e para que os plantadores tivessem terra para plantar, para comer e para abastecer a cidade. Nós colocávamos como função social da propriedade o conceito de quem trazia uma utopia de cidade e de propriedade. Fomos para os constituintes e tentamos imprimir-lo na Constituição. Mas fomos derrotados em mais de 50% do seu conteúdo, e o que sobrou foi o inciso dizendo que a propriedade no Brasil, esse sacramento, seria podado pela função social da propriedade, que estaria submetida a “n” situações circunstanciais e políticas nos seus municípios e nos estados.

Porque tinha o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, uma série de questões que não dependiam somente do movimento, pois faziam parte de uma proposta de gestão pública. E por ser proposta de gestão pública, implicava à classe trabalhadora conseguir chegar ao poder político, e levar para a gestão política pessoas e partidos comprometidos com esses desafios. Então, todos os desafios foram levados para a pauta da democracia formal, para a pauta do calendário eleitoral, e foram retirados do movimento popular. Aliás, não precisou de muito sofrimento para retirar, o movimento acabou dando! Retirou do movimento popular a felicidade e a angústia de ter uma utopia de cidade, uma utopia de sociedade (Fonseca, 2015).

À luz dos elementos debatidos no seminário *Direito à Cidade: teoria e prática* e abordados nesta nota, pode-se dizer que a articulação dos conceitos de função social da propriedade e de direito à cidade definiram, conceitualmente, um caminho institucional para os movimentos sociais pela moradia, à medida que esta foi reconhecida como um direito fundamental e foram criados instrumentos legais que abriram novas possibilidades para sua realização. Tal perspectiva institucional, entretanto, ainda é pouco compreendida pela população em geral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/nI5F1B>>.

_____. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/oEJDa7>>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CRAWFORD, C. Palestra. In: SEMINÁRIO DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

- EDMUNDO, M. Palestra. *In*: SEMINÁRIO DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- FONSECA, M. D. Palestra. *In*: SEMINÁRIO DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- LAGO, L. C. Palestra. *In*: SEMINÁRIO DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Lisboa: Letra Livre, 2012.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1886).
- MALDANER, A. T.; AZEVEDO, F. S. Leon Duguit e a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro: uma abordagem crítica na perspectiva da história do direito. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 29., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Conpedi, 2015.
- SANTOS JR., O. Palestra. *In*: SEMINÁRIO DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2015.