



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

IMÓVEIS DA UNIÃO PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: COMO UM  
PLANEJADOR-GEÓGRAFO PODE COLABORAR POR UM GENUÍNO “DIREITO A CIDADE”

**Francine Ferman Bezerra Cavalcanti** (UFBA) - [f\\_cavalcanti@hotmail.com](mailto:f_cavalcanti@hotmail.com)

*Geógrafa, pós-graduada em Direito Urbanístico e mestranda da faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFBA,  
funcionária pública da Secretaria do Patrimônio da União na Bahia*

## **O “Direito a Cidade” a partir da destinação dos imóveis da União à população de maior déficit habitacional <sup>(2)</sup>: Direito para quem? Cidade para quem?**

*'Em tempos de conformismo generalizado'* <sup>(3)</sup>, expressão criada pelo filósofo greco-francês CASTORIADIS para situar o período que se inicia logo após a Segunda Guerra Mundial, e mais claramente ainda a partir da década de 70, observa-se que a idéia de “Direito a Cidade” tem sido muito deturpada de suas bases originais. Formulada por Henri Lefebvre, filósofo francês, nos fins dos anos 60, o *'Direito a Cidade'* tem significado, nacional e internacionalmente, para muitas agendas de 'desenvolvimento' urbano o direito a uma vida mais humanizada com melhores condições de vida, subordinado, todavia, ao contexto da cidade capitalista, além das bases de uma democracia representativa 'reestruturada'.

Todavia, o que se entende por “Direito a Cidade” hoje? Quais são os princípios desse direito para algumas interpretações? Estes são questionamentos que circundam o tema do presente trabalho, ao discorrer sobre a importância de se conhecer a real dimensão espacial dos imóveis públicos federais na cidade do Rio de Janeiro. Se não for interpretado como um território crítico de estratégia e ação, ao menos para os movimentos sociais de luta por moradia hoje, bem como para os pesquisadores, cientistas sociais mais radicais, o conceito formulado por LEFEBVRE corre um sério risco de vulgarização e domesticação, ao ser empregado por instituições conformistas com o *status quo*.

A começar que para LEFEBVRE, o “Direito a Cidade” não se reduzia ao direito a melhor moradia, baixos custos, ou melhores condições de vida num cenário de cidade capitalista. Na verdade, segundo o autor, esse modelo se tratava de uma ‘não-cidade’, da degradação do conceito de *'civitas'* (corpo político de cidadãos livres), mas no direito a uma muito diferente vida, num contexto de uma muito diferente sociedade mais justa.

Além disso, LEFEBVRE também não discute o direito a cidade nos mesmos moldes da democracia *'representativa'* <sup>(4)</sup>, do sentido reformista atual, mas como um norte estratégico de ação: “O Direito a Cidade se afirma como um apelo, como uma exigência” (LEFEBVRE, 1991, p. 117).

Fala-se assim atualmente em garantir moradia digna para todos, o que envolve melhorias em infra-estrutura técnica, transporte, programas de urbanização e regularização fundiária, mas não se comenta sobre os atores responsáveis pelas injustiças sócio-espaciais, os processos de gentrificação <sup>(5)</sup>, etc. Fala-se na promoção de processos 'democráticos' de gestão, levantando-se a importância da participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas, mas, por favor, não peçam o impossível! Afinal, o grau de consulta para com a participação popular já é muito para se comemorar! SOUZA, 2010 resume muito bem a premissa político-filosófica e teórico-social desse 'jargão' que tem sido

o discurso do *'Direito a Cidade'*: *“Maior justiça social e proteção ambiental possível, é claro! Mas, por favor, sejamos realistas, o tempo da utopia já passou!”* (SOUZA, 2010, p. 2)

No Brasil, do ponto de vista jurídico e urbanístico, esse cenário tem se evidenciado nas últimas décadas em torno da discussão da função social da propriedade, mais precisamente a partir da Constituição Federal de 1988, já que...

*“A partir da Constituição Federal de 1988 (...) foi assegurado o direito de propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida sua função social, que por sua vez, é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Em outras palavras, significa dizer que, a partir de 1988, para o Estado oferecer uma garantia de uso e utilização da propriedade era necessário que ela estivesse sendo utilizada em benefício da sociedade.*

*Contudo, difícil se faz a aplicabilidade da noção da função social da propriedade, uma vez que a ação efetiva dos setores privados, ligados ao processo de “desenvolvimento urbano” tem se pautado na noção do direito de propriedade individual irrestrito, como se a ordem jurídica brasileira não fosse histórica, cultural e politicamente produzida com intuito de transformar esse olhar civilista. Neste sentido, a gestão e o planejamento urbano, mesmo com um arcabouço jurídico pelo direito à propriedade e à cidade para todos, se vê conduzida a serviço de interesses econômicos de olhar sobre as cidades tão somente como palco da acumulação de capital, sem preocupação com outros interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano.”* (CAVALCANTI, 2009, p. 7)

Uma segunda importante fundamentação jurídica brasileira é o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, de desenvolvimento urbano em torno da qual havia uma grande expectativa, no sentido de que a mesma dotaria os municípios de instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária capazes de incidir no processo de produção das cidades e diminuir a irregularidade. Sem subestimar a importância desse marco essencial na história da política urbana deste país, fica claro que o Estatuto chegou com certa defasagem (tramitou no Congresso Nacional por uma década, antes de ser aprovado) e ainda que agilize a regularização de assentamentos precários existentes, não traz mecanismos capazes de frear a produção irregular das cidades. Reitera-se aqui, todavia, que subjugados a ordem heterônoma de poder, inúmeros são os casos de Planos Diretores inconsistentes, tendenciosos e promotores, inclusive de antigos processos de segregação sócio-espacial e injustiças urbanas (VILLAÇA, 2004, p. 230).

Não podemos esquecer também da Lei Federal n.º 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Interesse Social - FNHIS. Em poucas palavras, a proposta contida neste novo marco regulatório exigiu dos estados e municípios da federação a criação de uma estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais. Está baseada na gestão compartilhada entre os entes federativos e na descentralização de recursos, através de repasse fundo a fundo, controlado pela sociedade civil através dos Conselhos Gestores e de um planejamento de ações públicas e privadas voltadas a direcionar os recursos para o enfrentamento das necessidades habitacionais.

Mais uma vez não há de se surpreender o leitor mais crítico quanto à aplicação do SNHIS, nem quanto ao grau de participação para com a sociedade civil, nos Conselhos Gestores implementados para gerir os recursos destinados aos programas habitacionais de interesse social. Só para se ter uma idéia, tudo que fora construído, no país, até então a favor de uma *política habitacional* para a população de renda situada abaixo dos 5 (cinco) salários mínimos, vale dizer onde se concentra 92% do déficit habitacional, se reduziu ao Programa/Pacote Habitacional *Minha Casa Minha Vida* <sup>(6)</sup>. Sem se deter especificamente no que consiste este pacote, vale ressaltar aqui seu aspecto fundamental: a priorização do eixo financeiro, em detrimento dos aspectos relacionados aos arranjos institucionais, além das estratégias urbano-fundiárias. Participação popular na gestão desta fonte de recurso? Ilegítima de todas as formas possíveis. Fica aqui uma provocação desta autora, mesmo com o perigo de parecer ingênua: se o insumo primordial para um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial das cidades, vale dizer, o acesso à terra urbanizada a população que mais necessita, não é levado em conta em nenhum momento dentre as medidas propostas pelo *Minha Casa Minha Vida*, de que valeu a luta pela aprovação do Estatuto da Cidade? E mais: Qual é o papel dos Planos Diretores e seus instrumentos de garantia ao *'Direito a Cidade'*, se a política de financiamento do *'desenvolvimento'* urbano, implementada no país, ignora solenemente sua existência?

Qualquer semelhança com a política brasileira vigente entre as décadas de 1960 e 1980 - política do Banco Nacional de Habitação – infelizmente não é coincidência. E o pior, as drásticas conseqüências sócio-espaciais já são bem conhecidas: moradia popular localizada nas periferias das cidades, baixa qualidade nas unidades residenciais, reprodução informal do acesso à moradia, etc.

Neste mesmo viés jurídico-político e ideológico segue também o modelo de gestão da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, instituição do Governo Federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre seus imóveis. A Lei de Regularização Fundiária em Terras da União (Lei Federal n.º 11.481/07) representa um marco legislativo para a instituição.

Além disso, representa a mudança de um paradigma sobre a função social da propriedade pública. Novas diretrizes acerca da obrigação do cumprimento da função social da propriedade pública, associada às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade foram instituídas à política do patrimônio da União e a prioridade da *'gestão compartilhada e democrática'* de seus imóveis nos casos de destinação para habitação de interesse social, a partir da criação dos Grupos de Trabalho Estaduais, é uma delas.

Os Grupos de Trabalho Estaduais – GTE são responsáveis pela construção coletiva de critérios para destinação de imóveis da União a programas de provisão habitacional de interesse social, refinamento de informações, verificação da situação patrimonial dos imóveis (dominial, cadastral, físico, fiscal), identificação e avaliação do potencial construtivo das áreas disponíveis, bem como acompanhamento dos prazos legais para empenho e execução dos projetos. São integrantes dos grupos, em seus respectivos estados da federação, representantes indicados pelos diversos segmentos do Conselho Nacional de Cidades, quais sejam: Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Movimentos Sociais, entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas, organizações não governamentais, segmentos dos trabalhadores e empresários.

Fica evidente, mais uma vez, o perigo de se conceber mecanismos autênticos de promoção do *'Direito a Cidade'* criados pelo aparelho de Estado, um vez que o processo de produção da legislação urbana deve ser sempre entendido a partir da perspectiva dos mesmos interesses que levaram a acumulação capitalista. Principalmente no que se refere à criação de instâncias de participação para gerir esse processo. Neste sentido, as intenções e objetivos do Estado serão sempre, pela sua própria natureza política e ideológica, opostos ao respeito e consideração à autonomia da sociedade civil.

Sem contar o modelo de gestão urbana municipal, que na contramão explícita de toda a tendência legal até agora levantada, visa o que ela identifica como *'revitalização'* (como muitas aspas) da Zona Portuária da cidade nos moldes do *plano estratégico*, vinculada a forma *espetacular de cidade* e voltada à indústria do turismo e do entretenimento <sup>(7)</sup>. O modelo de cidade mercadoria do Rio de Janeiro, em poucas palavras, implica na direta e imediata apropriação aos interesses empresariais globalizados, substanciados, em grande medida no banimento da política, *latu sensu*, e na eliminação do exercício da cidadania.

Então, como refletir, de um ponto de vista libertário, vale dizer a partir de uma aproximação autonomista, material e intelectual, aos movimentos sociais de luta por moradia nos centros das cidades, sobre o processo de destinação de imóveis federais à habitação de interesse social? E ainda: como a geografia pode colaborar? São os questionamentos que pretende este estudo.

## **O Grupo de Trabalho Estadual do Rio de Janeiro – GTE-RJ. Mais um espaço de Cooptação. Mas será que não podemos ir além?**

A política de destinação dos imóveis públicos federais subutilizados à habitação de interesse social, na Zona Portuária do Rio de Janeiro, já foi objeto de análise desta autora em pesquisa anterior.

Enquanto técnica concursada desta instituição participou do Grupo de Trabalho Estadual do Rio de Janeiro, criado pela Secretaria do Patrimônio da União, visando a ‘gestão democrática’ de seu patrimônio. Sua participação neste espaço institucionalizado de deliberação sobre imóveis públicos altamente valorizados pelo mercado imobiliário especulativo comoveu-lhe a alimentar um debate acerca da legislação urbanística, dita mais progressista, à luz da ordem heterônoma do aparelho de Estado.

Muito além do cenário sociopolítico heterônimo óbvio e já esperado (discurso ‘*mercadófilo*’ sobre a ‘*revitalização*’ da Zona Portuária, falta de transparência nas ações e decisões governamentais, arrogância tecnocrática, tentativas de cooptação, dentre outros), a pesquisa anterior da autora levou à reflexão acerca dos limites, desafios e possibilidades de ação dos movimentos sociais, neste processo de destinação dos imóveis federais à provisão habitacional de interesse social. O contexto da ‘gestão democrática’ do patrimônio da União, à luz dos modelos de gestão e planejamento urbanos vigentes nas escalas nacional e municipal, legitima o *slogan* do ‘*Direito a Cidade*’ destes tempos de conformismo.

Asfixiada pela colaboração ínfima, enquanto técnica, na conjuntura de gestão dos imóveis da União na cidade do Rio de Janeiro, a presente autora não abriu mão de pensar além de sua limitada capacidade de agir de curto e médio prazos. Sob influência teórica, político e ideológica do pensamento libertário, este trabalho foi buscar em autores como LEFEBVRE, CASTORIADIS, SOUZA, e BOOKCHIN, o sentido de autonomia como ideal a ser perseguido, como horizonte utópico, referencial de pensamento e ação.

Neste sentido, como muito bem dizia CASTORIADIS, não se pretende aqui prestar uma consultoria ‘*para o desenvolvimento com o horror mínimo*’. Em outras palavras, não se pretende ressaltar o ‘enorme’ avanço da política urbana nacional de promoção do ‘*Direito a Cidade*’, a partir do novo marco político-jurídico e urbanístico de defesa à moradia digna a população de baixa renda, sem questionar, entretanto, a ordem heterônoma baseada no binômio *modelo social capitalista + democracia representativa*.

Justifica-se assim a elaboração do presente trabalho inspirada na reflexão, uma vez proposta por SOUZA, 2006a:

*“Necessidade de se valorizar conquistas táticas e conjunturais em meio a uma navegação de longo curso, durante a qual, mesmo sem superar os marcos gerais heterônomos, avanços menores, localizados para além do significado positivo que possam ter em si mesmos (redistributivo, político ou outro) podem colaborar político-pedagogicamente para abrir caminho para conquistas mais ambiciosas no futuro.”* (SOUZA, 2006a, p. 82)

E ainda:

*“Como valorizar as vitórias táticas, os ganhos e as conquistas aqui e agora, no interior de uma ordem heterônoma, sem ser meramente ‘reformista’?”* (SOUZA, 2006a, p. 578)

A intenção aqui é assim levantar um debate sobre a gestão dos imóveis da União, a partir de estratégias políticas emancipatórias e claras, o que pressupõe considerar os movimentos de luta por moradia no centro da cidade do Rio de Janeiro como os verdadeiros atores, os *‘sujeitos da ação’*, desse processo. Mesmo considerando todos os riscos de desmobilização, domesticação, cooptação e sectarismo entre movimentos sociais ao participarem de um espaço institucionalizado de deliberação política, este trabalho defende a idéia, embasada por SOUZA, 2006a, de que a *‘luta institucional’* <sup>(8)</sup> neste caso analisado a partir do Grupo de Trabalho criado pela Secretaria do Patrimônio da União, não só é útil como se faz necessária. É claro que se torna imprescindível, como prioridade a longo prazo, a criação de organizações e soluções próprias, em várias escalas inclusive, de deliberação por parte desses movimentos, *apesar do Estado e contra o Estado* essencialmente (SOUZA, 2006b, p. 1). Deve se ter em mente que participar *com* Estado, com o cuidado de se evitar riscos de *cooptação estrutural* <sup>(9)</sup>, não significa substituir, nem ao menos apagar as instâncias autônomas de deliberação. Todavia, importante se faz a suplementação destas estratégias para evitar que as *‘aberturas’* do aparelho de Estado sejam utilizadas como instrumentalização dos movimentos sociais. *“Os movimentos sociais devem aprender a lidar com o Estado com pragmatismo, mas também sem ilusões.”* (SOUZA, 2010, p. 6).

De toda forma cabe enfatizar que o aparelho de Estado é intrínseca e essencialmente uma estrutura heterônoma, então, por mais conjunturalmente progressista seja o governo, o Estado não é um parceiro. Neste sentido, pressionar pela destinação dos imóveis públicos federais à habitação de interesse social na Zona Portuária do Rio de Janeiro, como estratégia política dos movimentos sociais de se fazer aplicar o que define a lei que cria o Grupo de Trabalho Estadual da Secretaria do Patrimônio da União, representa, muito além de conquistas táticas e pontuais. Significa influenciar na política pública habitacional de nosso país do ponto de vista emancipatório, e como tais, uma possibilidade radical de evitar a colonização do *slogan* do *“Direito a Cidade”*.

## **E a geografia, como pode colaborar na definição de estratégias políticas emancipatórias e claras?**

Antes de se conceber de que forma a geografia pode colaborar na definição de estratégias políticas emancipatórias, no âmbito do espaço heterônimo de participação, criado pela Secretaria do Patrimônio da União, cabe aqui uma discussão mais teórica a respeito dos vínculos entre o espaço social que se constitui a zona portuária da capital carioca e a luta por justiça e direitos, traduzida nos ativismos dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia no centro.

Segundo SOUZA, 2006a:

*“Espaço e dinâmica política são indissociáveis. Tanto no sentido do político, isto é, das relações e instâncias de poder existentes na sociedade, quanto da política, ou seja, do questionamento das instituições e normas estabelecidas, na base do conflito e da negociação.”* (SOUZA, 2006a, p. 318)

Neste sentido é de fundamental importância perceber o recorte espacial da zona portuária do Rio de Janeiro não apenas como palco das lutas dos diferentes movimentos sem-teto que hoje lá atuam, mas também como condicionador dessas relações. Em outras palavras os ativismos dos diferentes movimentos sem-teto não ocorrem apenas *no/sobre* o recorte da zona portuária/centro da cidade, mas *pela* importância de se morar no centro (acessibilidade aos principais serviços, mercado de trabalho, etc) e *com* referência ao centro.

Participar então de um espaço institucionalizado de deliberação política, como o do Grupo de Trabalho da Secretaria do Patrimônio da União aqui analisado, no sentido **do** político e **da** política, mesmo com todos os perigos para os movimentos já apontados, é reconhecer a importância de se interferir na organização espacial dos imóveis da União localizados no centro da cidade em todas as suas dimensões (político, jurídico, cadastral, urbanística e fundiária). É introduzir elementos de democracia direta no seio de um espaço deliberativo típico da democracia representativa. E por si só, uma importante conquista político-pedagógica de autonomia.

Interferir na organização espacial dos imóveis da União requer conhecer a dimensão espacial desses imóveis. E claro, neste contexto, urgente se faz a exigência por posturas mais claras e transparentes do corpo técnico da Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro. Enquanto esteve participando deste Grupo de Trabalho, a presente autora foi responsável por um levantamento preliminar dos imóveis que

poderiam ser disponibilizados, mas foi duramente reprimida por questionar a postura tecnocrata de seus colegas, bem como por repassar informações cadastrais e fundiárias a alguns 'representantes' de movimentos. Sem contar a forte interpretação jurídica conservadora e patrimonialista presente no interior da instituição, a despeito da legislação específica de disponibilização dos imóveis públicos federais ociosos e subutilizados (Lei Federal 11.481/07) <sup>(10)</sup>. Todavia, o que se pretende ao levantar a importância dos movimentos sociais conhecerem a dimensão espacial dos imóveis da União é o reconhecimento desta ferramenta política como forma de subsidiar possíveis estratégias de combate, contrapropostas, uma possibilidade de construir verdadeira contratendência ao gerir o processo de destinação desses imóveis. Além disso, considerando todos os perigos de domesticação e manipulação existentes nesta instância heterônoma de participação, e principalmente, considerando a correlação de forças que representa a luta por moradia no centro a população de baixa renda contra o projeto *mercadófilo*, que se constitui o Projeto '*Porto Maravilha*' <sup>(11)</sup>, essa poderosa ferramenta pode garantir eficácia de gestão em matéria de justiça espacial distributiva, concorrendo particularmente para amenizar o problema da segregação residencial.

Por isso também fundamental se conhecer o inimigo, as relações de poder que neste recorte espacial atuam em suas variadas dimensões, levando a mais duas questões de interesse da geografia.

A primeira é a relação entre espaço e poder existente neste processo de participação estudado e a consideração dessa relação com base em um olhar crítico sobre a gestão dos imóveis da União. Em pesquisa anteriormente realizada pela presente autora sobre o mesmo Grupo de Trabalho fora levantado em que medida o modelo de gestão municipal vigente, mais especificamente através do programa de '*revitalização*' da zona portuária, influenciava na preferência de certos imóveis à Prefeitura, em detrimento às demandas dos movimentos. Do ponto de vista urbanístico, por exemplo, os imóveis localizados no zoneamento definido pelo município como de uso misto (residencial e comercial), uma vez a Zona de Especial Interesse Social <sup>(12)</sup> se concentrar segregada no morro da Providência (primeira ocupação irregular de favela da cidade) e não conter imóveis da União, foram veemente negados para destinação de habitação de interesse social, mesmo considerando a propriedade da União. O argumento de que projetos habitacionais '*descharacterizariam*' e até mesmo '*desvalorizariam*' o entorno foi claramente dado, registrado em ata, inclusive, pela Secretaria Municipal de Habitação. Alguns desses imóveis já eram verdadeiros *territórios* dos movimentos sociais. Ocupações de sem-teto, constituídas há anos, definidas por e a partir de relações de poder dos próprios movimentos, associadas à compreensão desses espaços como '*lugares (...) no sentido específico de espaço*

*vivido/percebido, dotado de significado, em que a questão do poder figura indiretamente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para esse grupo social, converteu-se esse espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle.* (SOUZA, 2006a, p. 317) A Secretaria Municipal de Habitação manifestou-se claramente a favor de despejos e remoções para fora do centro da cidade nestes imóveis.

A outra questão de como a geografia pode colaborar na definição de estratégias políticas emancipatórias é a compreensão do contexto mais amplo da política urbana nacional de habitação de interesse social, o qual este processo de destinação de imóveis federais está inserido. Conforme já fora explicitado no decorrer do presente trabalho, trata-se de um conjunto de ações político-jurídico-urbanísticas, implementadas por diferentes atores – seja do aparelho de Estado, da iniciativa privada ou da sociedade civil – em diferentes *escalas* (nacional, municipal e recorte da zona portuária da cidade). Tudo definido a partir do novo aparato legislativo existente: Estatuto da Cidade, Lei Federal do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Interesse Social, Lei de Regularização Fundiária dos imóveis da União, o Programa *Minha Casa, Minha Vida*, o modelo *'Revitalização da Zona Portuária'*, dentre outros.

Compreender as limitações e dificuldades de destinar os imóveis da União à habitação popular de baixa renda, na escala da zona portuária do Rio de Janeiro, manifestadas no espaço institucionalizado do Grupo de Trabalho da SPU requer o entendimento de que a origem dessas limitações e dificuldades atua em escalas supralocais. Neste sentido, fica mais nítido perceber a imensa distância entre o novo cenário legislativo existente e a genuína promoção do *Direito Coletivo à Cidade*. E mais, ratifica-se o discurso reformista de gestão pública do patrimônio da União, além de legitimar uma interpretação conformista com o *status quo* sobre a questão do direito à moradia da população de maior déficit habitacional nos centros das cidades. Lefebvre estremeceria de raiva no túmulo se pudesse ouvir o discurso da Secretaria do Patrimônio da União sobre o *'Direito a Cidade'!!!*

Considerando, assim, que o Grupo de Trabalho Estadual é por natureza, política e ideológica, um espaço de participação restrito e limitado, uma vez criado por e a partir de uma ordem heterônoma, reitera-se que a participação dos movimentos sociais se faz necessária, sem, todavia, se constituir o único local de encontro e deliberação política. Um espaço autogestionado de discussão sobre os imóveis da União se faz imprescindível, mesmo havendo dentro dos próprios movimentos, problemas e contradições. Afinal, constituem também uma sociedade heterônoma, e por assim ser, estão expostos a toda sorte de pressão e influência material, política e ideológica.

## **Direito a Cidade? Só se for radicalmente libertário!**

Como pensar hoje em dia em políticas públicas ‘progressistas’ se tudo é tragado pela ideologia do mundo mercadoria? Como conceber o ‘*Direito a Cidade*’ via aparelho de Estado se seus instrumentos de participação são pura ilusão, margem para cooptação, domesticação, manipulação? E para além dessas questões: como colaborar para uma contratendência de gestão, a favor da autonomia dos movimentos sociais que lutam hoje por moradia no centro do Rio de Janeiro? Essas são questões que balizaram a intenção de realizar o presente trabalho.

A experiência de participar por dentro do aparelho de Estado e a frustração, decorrente da limitada ação a curto prazo, enquanto técnica participante do Grupo de Trabalho aqui analisado, levou a autora à afirmação de que a gestão dos imóveis federais no centro do Rio podem sim ser ferramentas úteis de mudanças sócio-espaciais mais profundas. Apesar da heteronomia brutal que atropela os processos de gestão ditos mais ‘progressistas’, e a política do Patrimônio da União aqui utilizada como exemplo, avanços são possíveis e necessários, pois se não houver esforços aqui e agora, *aí mesmo que não haverá espaços e relações sociais substancialmente diferentes amanhã.* (SOUZA, 2006a, p. 592)

Este trabalho então se constitui de uma provocação ao leitor, seja ele ligado ou não aos movimentos sociais urbanos. Se somente pela *práxis* é que se aprende, façamos do espaço de deliberação sobre os imóveis federais uma *práxis* de acumulação de forças, de estratégias, ainda que ela seja muito perigosa. E se espaço e política são indissociáveis, assim como duas faces de uma mesma moeda, façamos dos geógrafos um instrumento de colaboração para com os movimentos urbanos, por um projeto maior de produção de novas espacialidades, por uma eficácia em matéria de justiça espacial distributiva, por ganhos de autonomia socioespacialmente construídos.

É por um ‘*inconformismo*’ generalizado que se dedica esta autora, insurgir-se é urgente!

Fundamental assim que os movimentos sociais cooperem entre si, troquem experiências, articulem-se transversalmente e em multiescalas, *uma genuína ‘política de escalas’*, para que questões locais consigam maior visibilidade, além de reforçar articulações para além das escalas regional e nacional.

É só assim, com os movimentos sendo sujeitos da ação que pode se pensar em superação da ordem heterônoma, na mais verdadeira e libertária luta pelo *Direito a Cidade*.

## Notas:

(\*) A inspiração para o desenvolvimento deste trabalho origina-se de uma pesquisa realizada anteriormente pela autora intitulada: “*A Gestão Democrática dos Imóveis da União na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Limites, desafios e possibilidades na destinação à população de maior déficit habitacional, à luz dos modelos de gestão e planejamento urbanos vigentes.*”, apresentada como monografia do Curso de Especialização *Latu Sensu* em *Direito Urbanístico*, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Virtual, em 2009.

(1) Segundo SOUZA, 2006b, agir com Estado, apesar do Estado e essencialmente, contra o Estado significa, no sentido geral de gestão e planejamento urbano, a participação da sociedade civil organizada e movimentos sociais primeiramente como forma de influenciar políticas públicas, planos e legislações. Todavia, apesar de necessária, muitas vezes, para ganhos de autonomia no futuro, essa participação deve ser implementada com muito cuidado para evitar manipulações, dogmatismos, cooptação, e por isso, a participação com Estado e apesar do Estado. Por fim, por ser essencialmente uma estrutura heterônoma de poder, essa participação será a longo prazo sempre contra o Estado

(2) Segundo dados da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, o déficit habitacional brasileiro de maior porcentagem é da população com renda entre 0 a 3 s. m., 91%, o que equivale a aproximadamente 6,5 milhões de famílias.

(3) *A época de conformismo generalizado*, classificado por CASTORIADIS, 1990, refere-se a um período vigente nas últimas quatro décadas de raro senso crítico quanto à globalização capitalista. Em outras palavras é a concepção da ordem heterônoma como algo inquestionável. Por sua vez, para SOUZA, 2006a, está-se diante de uma situação de heteronomia (...) “quando a lei, seja formal ou informal, escrita ou consuetudinária (normas, códigos, tabus) é imposta por um poder superior, ou percebida como imposta por um tal poder.” Neste sentido pode ser classificada a estrutura do aparelho de Estado como uma *estrutura heterônoma de poder*, uma vez seu aparato legislativo ser imposto a sociedade civil, sempre subjugado ao binômio *democracia representativa + capitalismo*. Mais detalhes, vide SOUZA, 2006a

(4) A democracia representativa tem suas bases assentadas no princípio da *representação* legítima. Nesta, aliena-se o poder decisório em favor de outrem. Advoga-se a legitimidade de um pequeno grupo que, uma vez livremente eleitos pelo coletivo mais amplo, teriam o direito de decidir em nome dos demais (não só sobre os meios, mas também sobre os fins). No extremo oposto político-filosófico está a democracia direta, cujo princípio norteador é a *delegação de incumbências executivas*, com o devido cuidado para se evitar a cristalização de poder em torno de um indivíduo ou grupo. Vários exemplos de prática de democracia direta existiram ao longo da história, apesar de efêmeras.

(5) O conceito de *gentrificação*, oriunda da expressão inglesa *gentrification*, ou enobrecimento urbano, como também é conhecido, diz respeito à expulsão de moradores tradicionais, em sua maioria pertencentes a classes sociais menos favorecidas, de espaços urbanos, que sofrem, subitamente uma intervenção urbana (com ou sem auxílio governamental), provocando sua valorização imobiliária.

(6) Detendo-se apenas em uma breve contextualização da política habitacional que vinha sendo implementada desde 1999, pode-se dizer que foi iniciado o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, apresentando propostas em três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário, além do enfrentamento da questão habitacional não apenas no âmbito federal, mas considerando o conjunto de agentes que tem alguma responsabilidade tanto no plano público, quanto no privado. O marco regulatório para implementação dessa política foi definido primeiramente pelo Estatuto da Cidade, em 2001, com a obrigação aos municípios com mais de 20 mil habitantes a aprovar seus Planos Diretores, com instrumentos que visam a redução do preço da terra urbanizada e o seu acesso a famílias de baixa renda, além de prever a redução da especulação imobiliária e garantir habitação de interesse social. Posteriormente aprovou-se a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e exigiu dos estados da federação e municípios a criação de uma estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais. Por fim a recente lei que assegura assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de habitação de interesse social, ‘consolidam’ a proposta do PlanHab. O Ministério das Cidades, teoricamente, deveria ser o Ministério previsto para exercer um papel de formulador dessa política urbana para o país, mas foi completamente ‘esvaziado’ com ápice na substituição de seu ministro por um de partido conservador-patrimonialista, em plena crise política. Compreender este fato torna-se primordial, uma vez que a partir de então, apenas os aspectos econômico-financeiros no atendimento da questão habitacional se tornaram favoráveis, e mesmo assim em parte. O programa *Minha Casa, Minha Vida* é a consolidação da priorização do eixo financeiro.

(7) O conceito de “*revitalização*” empregado pela Prefeitura do Rio e notadamente divulgado pela grande mídia é, segundo SOUZA, RAMOS E MOREIRA, 2009, de cunho profundamente ideológico. “*A chamada “revitalização” é, na realidade, uma **gentrificação**, pois o que interessa não é o Centro ser habitado, mas **por quem** o centro é habitado. O Centro **tem** vida, mas o que interessa são “vidas” com poder de compra, que façam parte da demanda solvável. Mais de 60% da população residente afirma que pretende ficar no local; isso se a Prefeitura permitir...*” Já o *Plano Estratégico* se constitui, em linhas gerais, no modelo de gestão da cidade do Rio de Janeiro, vigente há duas décadas, de matrizes empresariais, tecnocráticas e neo-assistencialistas, que ao vender uma imagem *espetacular* do município, coloca a cidade como um mero cenário e o cidadão, um simples figurante. BERENSTEIN, 2004.

(8) *A luta institucional*, definida por SOUZA, 2010, significa, no sentido geral de gestão e planejamento urbano, a participação da sociedade civil organizada e movimentos sociais com Estado, como forma de influenciar políticas públicas, planos e legislações. Apesar de necessária, muitas vezes, para ganhos de autonomia no futuro, deve ser implementada com muito cuidado para evitar manipulações, dogmatismos, cooptação. Por isso, a participação com Estado, apesar do Estado e essencialmente, contra o Estado.

(9) A cooptação de uma coletividade, segundo SOUZA, 2002 e 2006a, ocorre quando um esquema participativo é pouco transparente, mesmo sendo parcialmente deliberativo, como no caso desta pesquisa, aqui analisado. “*Por ‘cooptação*

*estrutural entende-se aqui uma cooptação<sup>1</sup> não deliberada, mas sim difusa; uma cooptação derivada do poder de sedução das instituições existentes, heterônomas, e do imaginário instituído, heterônomo*. O risco permanente de *cooptação estrutural*, por parte das instituições heterônomas, é uma tendência inexorável do aparelho de Estado, por mais que tenham um arcabouço jurídico em prol do bem estar social e da qualidade de vida à população de baixa renda.

(10) A visão patrimonialista sobre o direito de propriedade pública é identificada pela autora como um dos grandes *ranços* do passado institucional da Secretaria do Patrimônio da União, que até a aprovação de LF 11.481/2007 tinha apenas a função arrecadatória sobre o patrimônio da União. O conflito mais latente reside entre a interpretação jurídica da Superintendência Regional do Patrimônio da União – Rio de Janeiro, mais conservadora e a interpretação do Órgão Central, em Brasília, fundamentada na nova Lei.

(11) O Projeto “*Porto Maravilha*”, previsto para a Zona Portuária da cidade, é a expressão máxima do modelo empresarial de gestão nos seus diversos aspectos. Na verdade, a região já é foco de intenções de “*revitalização*”, por parte da Prefeitura há mais de dez anos, sem sucesso de implementação até então. Estas intenções, entretanto, nunca havia galgado a magnitude que possui atualmente, principalmente em tempos de Rio de Janeiro como cidade sede da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas em 2016. Do ponto de vista urbanístico, o “*Porto Maravilha*” prevê mudanças estruturais no desenho da cidade, de imenso porte. São previstos, em todo o perímetro da região, obras de infra-estrutura básica, melhoria das condições habitacionais com intuito de atrair moradores de maior poder aquisitivo, criação de um novo *Pólo Turístico* para o Rio de Janeiro, além de atrair sedes de grandes empresas de tecnologia e inovação, modernização e incremento da atividade portuária de carga e do turismo marítimo. Tudo isso a partir de recursos privados que chegam à ordem de R\$ 3 bilhões.

(12) As ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social, segundo ALFONSÍN & FERNANDES, é um instrumento definido pelo Estatuto da Cidade que tem por objetivos: a) permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; b) permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população; c) regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas; d) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos; e) aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público; f) aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes & FERNANDES, Edésio (org). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum 2004.
- BOOKCHIN, Murray. *Municipalismo Libertário*. In: Coleção Escritos Anarquistas. São Paulo, SP. Editora Imaginário, 1999.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Introdução: Socialismo e sociedade autônoma*. In: O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Poder, política e autonomia*. In: As encruzilhadas do Labirinto. Vol III. O Mundo fragmentado. (tradução Rosa Maria Boaventura). São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. *A democracia como procedimento e como regime*. In: As encruzilhadas do Labirinto. Vol IV. A ascensão da insignificância. (tradução Regina Vasconcelos). São Paulo: Paz e Terra, 2002/1996.
- CAVALCANTI, Francine. *A Gestão Democrática dos Imóveis da União na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Limites, desafios e possibilidades na destinação à população de maior déficit habitacional, à luz dos modelos de gestão e planejamento urbanos vigentes*. Dissertação de Monografia do Curso de Especialização *latu sensu* em Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Virtual, 2009.
- FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*, Del Rey, Belo Horizonte, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Por uma Política e um Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável: uma proposta inicial para consulta e ampla discussão*. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Disponível em: [www.comitefederativo.org.br](http://www.comitefederativo.org.br).
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito a Cidade*. São Paulo, Moraes, 1991 (1968).
- HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço e Debates, São Paulo, a. 16, n.º 39, 1996.
- JACQUES, Paola Berenstein. *Espetacularização urbana contemporânea*. In: FERNANDES, Ana e JACQUES, Paola Berenstein (Orgs.). Cadernos PPG-AU- Territórios Urbanos e Políticas Culturais. Salvador: PPG-AU-FAUFBA, 2004.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora*. In: Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *Together with the state, despite the state, against the state: Social movements as 'critical urban planning' agents*. In: City, n.º 10 (3), págs. 327-342. 2006b.

---

*Which right to which city? In defence of political-strategic clarity.* In: Interface: a journal for and about social movements. Volume 2 (1). págs. 315-333. Maio 2010.

---

RAMOS, Tatiana Tramontani & MOREIRA, Marianna Fernandes. *Rio de Janeiro 2016: "sonho" ou "pesadelo" Olímpico.* Passa a Palavra. Sítio eletrônico. 2009. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=15000>

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.* In: DEAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil. 1a. ed. 1a. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.