

HABITAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À CIDADE **Parâmetros de avaliação de políticas e programas**

Autor: **Jordi Sánchez-Cuenca Alomar**
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientadora do doutorado: Prof. Dra. Maria Inês Sugai
Email: j.sanchezcuenca@gmail.com

RESUMO

Com o Direito à Cidade, o filósofo francês Henri Lefebvre abriu em 1968 novas fronteiras para a compreensão do mundo moderno e das cidades, inspirando movimentos sociais urbanos e permitindo a sua articulação sob uma mesma bandeira. Contudo, com frequência se faz uma interpretação limitada do Direito à Cidade, entendendo-o como uma ampliação da provisão de habitação social, serviços básicos e transporte. O Direito à Cidade na filosofia de Lefebvre transcende a materialidade destes bens e serviços, ao incluir aspetos como iniciativa, liberdade e plasticidade do espaço, necessários para a apropriação das condições da nossa existência (Lefebvre, 2008, p. 26). De forma paradoxal, uma parte importante da produção de moradia no Brasil acontece em condições de informalidade e risco, porém adotando características da proposta lefebvriana. Neste artigo, se faz uma análise da literatura contemporânea sobre este conceito em relação ao setor de habitação social. Posteriormente, se avalia o Plano Nacional de Habitação de 2009, a política por trás do Programa Minha Casa, Minha Vida, a través dos parâmetros que melhor definem o Direito à Cidade: a participação e a apropriação.

Palavras chave: direito à cidade, habitação, políticas públicas

ABSTRACT

With the Right to the City, the French philosopher Henri Lefebvre opened in 1968 new frontiers for the understanding of the modern world and of cities, inspiring urban social movements and facilitating their articulation under the same flag. However, limited interpretations of the Right to the City are frequent, understanding it as an extension in the provision of social housing, basic services and transport. The Right to the City in Lefebvre's philosophy transcends the materiality of these goods and services, as it includes aspects such as initiative, freedom and spatial plasticity, needed for the appropriation of the conditions of our existence (Lefebvre, 2008, p. 26). In this article, I present an analysis of contemporary literature about this concept in relation to the social housing sector. Following, I evaluate the National Housing Plan (2009), the policy behind the Programme My House, My Life, through two parameters that best define the Right to the City: participation and appropriation.

Key words: right to the city, housing, public policy

1. INTRODUÇÃO

Com o Direito à Cidade, o filósofo francês Henri Lefebvre abriu em 1968 novas fronteiras para a compreensão do mundo moderno e das cidades, inspirando movimentos sociais urbanos e permitindo a sua articulação sob uma mesma bandeira. Quase 50 anos depois, este conceito continua sendo um tema central de debate nas lutas pela justiça social nas cidades, nas políticas públicas urbanas e na academia. Contudo, a difusão do Direito à Cidade se faz com frequência sob um entendimento estreito e até banal, sem uma adequada assimilação da sua radicalidade e profundidade filosófica (Purcell, 2003; Dias, 2015; Kapp, 2012; Souza, 2012). O tema específico que se desenvolve neste artigo, a relação entre o Direito à Cidade e o setor habitacional, com frequência é alvo da mesma conceituação limitada. Assim, se assume que se exerce o Direito à Cidade quando a casa ou apartamento se insere num contexto urbanístico ‘adequado’, a saber, quando tem acesso à água, esgoto, luz, serviços públicos de saúde e educação, transporte público, oportunidades econômicas e espaços públicos de qualidade, entre outros. Numa leitura fiel à filosofia de Lefebvre, o Direito à Cidade transcende a materialidade da moradia ao incluir aspectos como iniciativa, liberdade e plasticidade do espaço, necessários para a apropriação de grupos e indivíduos das condições da sua existência (Lefebvre, 2008, p. 26-27).

Vários autores recentemente têm produzido textos que analisam o setor de habitação social desde a perspectiva do Direito à Cidade, como por exemplo o número especial sobre este tema do *International Journal of Housing Policy* (Aalbers et al., 2014; Rolnik, 2014). Partindo das contribuições destes e outros autores influentes, neste artigo se defende que toda análise do setor de habitação social desde a perspectiva do Direito à Cidade deve ser realizado através dos parâmetros filosóficos que melhor definem o conceito: participação e apropriação. Para este propósito, considera-se necessário resgatar estes conceitos na fonte original, a saber, na literatura de Lefebvre, para depois realizar uma interpretação atualizada em função do contexto habitacional atual no Brasil e da produção acadêmica recente neste campo de pesquisa. A seguir, se apresenta uma definição dos conceitos participação e apropriação, os quais vão servir de parâmetros para as análises posteriores.

A participação na obra de Lefebvre deve ser entendida como autogestão (Lefebvre, 2008, p. 104), o degrau mais alto na escala que definiu Arnstein na sua obra “Uma Escada da Participação Cidadã” (1969). Estão descartadas formas menos engajadoras ou sem empoderamento da cidadania, como por exemplo a assessoria, as consultas ou a provisão de informação. A democracia representativa também não entraria neste conceito. Na cidade que Lefebvre imagina, a cidadania através das forças sociais e políticas organizadas, opera os meios de planejamento e tem um absoluto controle da produção do espaço urbano ao seu redor.

A apropriação é um conceito complexo, de implicações transcendentais, o qual explica que o universo e complexidade do Direito à Cidade possa ser entendido com dois parâmetros só, sendo este o mais amplo. De forma condensada, se entende apropriação como a prática social ou individual de transformação da natureza, a saber, do meio em que nos encontramos, seja material ou social, objetivo ou subjetivo, incluindo o tempo e os ritmos de vida, para satisfazer as nossas necessidades assim como as nossas potencialidades (Dias, 2015). A apropriação não significa o domínio técnico da natureza material; apropriação não significa dominação e se contrapõe fortemente à ideia de propriedade. A apropriação se pratica quando prevalece o valor de uso por cima do valor de troca, quando o uso, trocas e encontros estão separados do valor de troca (Lefebvre, 2008, p. 139). É assim que se cria espaço urbano como obra em contraposição ao espaço urbano como produto de consumo.

O objetivo principal deste artigo é sustentar com suficiente base teórica que as políticas e programas de habitação social contribuem ao exercício do Direito à Cidade quando são plenamente participativos e permitem que os moradores se apropriem do processo e resultados. Com este propósito, se apresenta um resumo das análises do Direito à Cidade que realizam

alguns autores influentes, para depois elaborar sobre os conceitos que fundamentam o Direito à Cidade no setor habitacional, a modo de parâmetros de avaliação. Finalmente, se apresenta uma breve avaliação da atual política pública habitacional brasileira, o Plano Nacional de Habitação, através destes parâmetros.

2. O DIREITO À CIDADE NA LITERATURA CONTEMPORÂNEA

Desde a virada do século o Direito à Cidade tem recebido uma crescente atenção de acadêmicos e entidades internacionais com motivo de alguns eventos sociais internacionais, chegando a ocupar o lema do V Fórum Urbano Mundial de 2010, organizado pela agência ONU-Habitat no Rio de Janeiro. A seguir, se apresentam algumas contribuições destacadas:

Mark Purcell, Professor da Universidade de Washington nos EUA vem publicando desde 2002 vários textos influentes sobre o Direito à Cidade. Neste artigo vamos nos concentrar nos artigos de maior difusão: "Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant" (2002) e "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order" (2003). Purcell revela a radicalidade e problemática do conceito criado por Lefebvre, aprofundando nos aspetos de escala e ação política. Na sua leitura, o Direito à Cidade desafia radicalmente o modelo dominante atual (o estado-nação liberal democrático) nas seguintes frentes: primeiramente, reduz a escala geográfica do conceito de cidadania, atribuindo aos habitantes da cidade (os cidadãos na obra original de Lefebvre) o status de cidadãos, fazendo desnecessária a cidadania nacional; segundo, como direito político decorrente do primeiro frente, a democracia na cidade imaginada por Lefebvre seria (radicalmente) participativa em vez de representativa; terceiro e último, a mais valia do espaço urbano deve desaparecer para permitir a plena apropriação do espaço urbano (2003, p. 577).

Entrando em detalhe na segunda e terceira frentes, Purcell desagrega o Direito à Cidade em dois direitos principais: à participação e à apropriação. O direito à participação supõe que todos os cidadãos deveriam ter um papel central em qualquer decisão (pública ou privada) que afeta a produção do espaço urbano, percebido, concebido ou vivido (2002, p. 102). O direito à apropriação, nas palavras de Purcell, supõe viver, trabalhar, representar, caracterizar e ocupar a cidade (2003, p. 577). A apropriação acontece quando o habitante transforma (individual ou socialmente) o espaço urbano ao seu redor para satisfazer a suas necessidades. É o direito a definir e produzir espaço urbano principalmente para maximizar seu valor de uso por cima do seu valor de troca. Maximizar o valor de uso para os residentes em vez de maximizar o valor de troca para o capital (ibid.).

Edésio Fernandes, jurista-urbanista brasileiro, Professor na University College London e no Lincoln Institute of Land Policy, especializado nos aspetos fundiários da produção do espaço urbano, publica um artigo com o seguinte título: "Constructing the 'Right to the City' in Brazil" (2007). Fernandes interpreta o conceito de Lefebvre na sua dimensão jurídica, principalmente em relação aos assentamentos irregulares e os acontecimentos histórico-políticos que levaram à aprovação do Estatuto da Cidade no Brasil. Para Fernandes, os pilares do núcleo do Direito à Cidade, no seu esforço de dotá-lo de formato legal, são o direito à habitação e o direito à participação. A ênfase deste autor se centra na luta dos movimentos sociais, principalmente na escala internacional, pelo reconhecimento e realização destes direitos. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, difundida pela ONU dois anos depois, é considerada pelo autor um marco histórico. Sem fazer uma analogia direta, Fernandes equipara o Direito à Cidade à função social da propriedade e da cidade, princípios da Constituição Federal do Brasil e que são centrais na mencionada Carta Mundial. Para ele, locus stadi deveria ser concedido a todos os habitantes e suas organizações para a defesa destes princípios.

Numa síntese que me permito fazer aqui, indo além da contribuição de Fernandes, é que a função social da cidade pode ajudar a entender o conceito de apropriação, fundamental no Direito à Cidade, sendo que a apropriação se consegue quando nosso trabalho como habitantes está focado a aumentar o valor de uso da nossa cidade (tudo aquilo que melhora a qualidade de vida de todos) em vez de estar focado a aumentar seu valor de troca (para benefício dos proprietários da terra urbana).

David Harvey, influente geógrafo, com sua obra “Social Justice and the City” (1973), tem o reconhecimento entre os escritores de língua inglesa de ser o descobridor da obra de Lefebvre e do Direito à Cidade. Em 2008, Harvey publica o artigo “The Right to the City”, contribuindo significativamente à difusão do conceito. Neste texto Harvey apresenta a sua interpretação em várias passagens, começando por uma citada com frequência: “O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (Harvey, 2008, p. 23). Outra definição que oferece é a seguinte: “O direito à cidade devia significar o direito ao controle de todo o processo urbano” (ibid., p. 28), fazendo referência aos motivos das revoltas estudantis de Paris na primavera de 1968. Na maior parte do artigo, Harvey concentra a sua análise no papel da mais-valia na produção capitalista do espaço urbano, sendo a democratização do seu desdobramento uma forma de exercer o Direito à Cidade, sem entrar em questões de maior profundidade sociológica ou filosófica.

A sua análise pode ser, com matizes, sintetizada nos mesmos parâmetros: apropriação e participação. Na frase “mudar a nós mesmos, mudando a cidade”, Harvey faz uma clara referência ao conceito de apropriação no sentido mais amplo. Sendo que a sociedade urbana moderna está culturalmente imersa na lógica capitalista de produção e consumo, o processo de mudar nossa cidade para melhorar seu valor de uso, segundo Lefebvre, seria o melhor caminho para nos apropriar das condições da nossa existência e assim recuperar as relações sociais essenciais, aquelas não condicionadas pelo valor de troca. O controle da mais-valia urbana, por outro lado, representa nos seus textos a participação cidadã. Apesar destas deduções lógicas, a interpretação de Harvey é limitada em relação à radicalidade da proposta de Lefebvre. Efetivamente, para Lefebvre a mais-valia urbana não teria cabimento na cidade à qual teríamos direito, pois esta é instrumento assim como resultado da segregação socio-espacial que denuncia Lefebvre em seu manifesto. Além disso, Harvey propõe que o controle do Estado pelas classes populares seja o primeiro passo para assegurar o controle da mais-valia urbana, enquanto Lefebvre vê o Estado como o inimigo, como um aparelho estreitamente ligado ao capitalismo. Para ser mais precisos, Lefebvre não usa o termo participação para definir o Direito à Cidade, e sim autogestão.

Marcelo Lopes de Souza, Professor de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publicou no ano 2010 um artigo-resposta ao texto de David Harvey descrito anteriormente. O início do artigo faz referência a como o Direito à Cidade tem se popularizado sem uma adequada divulgação do significado original que lhe deu Henri Lefebvre. Souza apresenta um texto crítico não só com Harvey mas também com a “trivialização e corrupção” do conceito por parte de ONGs, governos e entidades internacionais quando este é apresentado como um lema de políticas remendadoras que não questionam a existência do capitalismo. Em termos gerais, Souza chama a atenção sobre o erro generalizado de não entender a radicalidade do manifesto de Lefebvre, não só contra o capitalismo, mas também contra o estatismo de esquerdas (Souza, 2010, p. 324).

No seu artigo, Souza faz um chamado a refletir sobre o modelo alternativo que muitos movimentos sociais emancipatórios e ativistas propõem, refletindo explícita ou implicitamente o Direito à Cidade. Souza defende as experiências locais de autogestão e de insurgência, usando exemplos em diferentes contextos, como a estratégia mais apropriada para expandir a prática do Direito à Cidade. Souza explica como a prática “libertária”, a saber, à prática do Direito à Cidade no contexto deste artigo, foi sempre contra as hierarquias próprias do estatismo de esquerdas ou

do socialismo tradicional que defende Harvey (ibid., p. 328). As relações com o estado são possíveis e podem ser estratégicas, mas o estado, no sentido tradicional, não é o objetivo.

Lefebvre, enfatiza Souza, não usa o termo 'participação' para definir o Direito à Cidade, e sim 'autogestão'. Por outro lado, o conceito de apropriação que fundamenta o Direito à Cidade, no texto de Souza, estaria representado pelas práticas insurgentes, aquelas nas quais grupos sociais tem se emancipado das estruturas sociais modernas (capitalismo ou socialismo) recuperando o controle da produção dos bens necessários para sua existência.

James Holston, antropólogo, professor da Universidade de Califórnia em Berkeley especializado no estudo da sociedade moderna por meio da análise de cidades, tem centrado as suas pesquisas nas cidades brasileiras, principalmente São Paulo. Entre muitos dos seus trabalhos, seu livro *Insurgent Citizenship, Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil* (Holston, 2008) é especialmente relevante neste artigo. Nesta obra, o autor analisa a insurgência da cidadania democrática na periferia de São Paulo, seu emaranhamento com a desigualdade estrutural na cidade, a suas contradições e a violência urbana. Posteriormente, em 2010, Holston publica um artigo com o título *Right to the City, Right to Rights, and Urban Citizenship*, resumindo as principais análises sobre o Direito à Cidade presentes no mencionado livro. Nas duas obras Holston revela como o Direito à Cidade emerge das lutas urbanas da cidade autoconstruída, desestabilizando o conceito tradicional brasileiro de cidadania. Holston assinala como o entendimento do Direito à Cidade no Brasil, até 1988, se desenvolveu como contraposição ao sistema de cidadania instituído, o qual era universalmente incluyente em termos de membresia, mas massivamente desigual na sua distribuição (Holston, 2010, p. 10).

Apesar da importante contribuição de Holston ao conhecimento sobre as lutas dos excluídos pelos direitos nas cidades, a sua análise não se aprofunda nas implicações que os avanços têm para a realização do Direito à Cidade. Holston inclusive comenta como a população usa discursos liberais (tradicionalmente usados contra a classe trabalhadora) e positivistas (pela confiança nos textos legais), sem entrar na crítica que Lefebvre faz a estas correntes iniciadas no século XIX e exemplificadas nas reformas de Paris de Hausmann. Segundo Holston, o discurso das lutas sociais considera que suas necessidades poderiam ser melhor servidas entendendo elas como direitos (ibid., p. 20). Neste contexto, o argumento do Direito à Cidade usado comumente nos movimentos sociais urbanos foi o meio de luta para o reconhecimento das classes populares como cidadãos que tem direito a ter direitos (ibid., p. 21).

O interesse na análise de Holston, apesar de não aprofundar nos conceitos de participação e apropriação, está na complexa relação entre a cidadania insurgente (das lutas populares na cidade autoconstruída) e a sociedade urbana moderna criticada por Lefebvre. Holston estuda as comunidades autogestionadas e suas práticas insurgentes como a origem de uma nova forma de cidadania. Apesar de que a demanda destas comunidades seja a busca por inclusão na cidade capitalista (que os segregou) e de receber a atenção do Estado (aquele instrumento de dominação social), no processo de luta se desenvolvem práticas e pensamentos que se aproximam à cidade demandada por Lefebvre no seu manifesto. Resumindo, Holston revela a existência de um (frágil) equilíbrio entre visões contraditórias da cidade e da sociedade dentro dos movimentos sociais: uma que se opõe ao projeto modernista controlado pelas classes dominantes por meio do Estado e outra que exige a sua inclusão na construção deste projeto.

Peter Marcuse, Professor Emeritus de Planejamento Urbano na Universidade de Columbia, em Nova Iorque, adotou o Direito à Cidade como um conceito fundamental na sua Teoria Crítica Urbana, na qual trabalhou durante várias décadas. Em 2011, Marcuse publica junto com Neil Brenner e Margit Mayer o livro *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, obra de grande influência tanto na esfera acadêmica como na prática política, principalmente de movimentos sociais Norte Americanos e Europeus. Em 2009, como antecedente a esta obra, considerável em alguns aspectos um resumo do citado livro, Marcuse

publica um artigo de acesso livre com o título: “From critical urban theory to the right to the city” na revista *City*. Neste artigo, Marcuse responde às perguntas “direito de quem, que direito e a que cidade?” (Marcuse 2009, p. 185) e com este propósito elabora um recorrido pela história e os movimentos sociais atuais a partir da frase de Lefebvre “(...) o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência” (Lefebvre 2008, p. 117, grifo nosso). A exigência vem diretamente dos oprimidos, os excluídos, aqueles que tem insatisfeitas as necessidades mais básicas. O apelo vem dos alienados, da aspiração daqueles superficialmente integrados no sistema e que se beneficiam dos seus bens materiais, mas constrictos nas suas oportunidades de atividade criativa, oprimidos em suas relações sociais, sentindo-se talvez culpados de uma prosperidade não merecida, sem realizar a vida esperada (Marcuse 2009, p. 190). São situações diferentes, não mutuamente excludentes e sim mutuamente reforçadas; compartilham um inimigo comum: o capitalismo, o neoliberalismo, a cobiça, as transnacionais, o poder da elite e sua influência na esfera pública (ibid., p 195). O direito é justamente à cidade não submetida a estes poderes, livre da sua dominação. Os termos autogestão e apropriação não aparecem no seu texto, mas estão implícitos nas lutas das organizações sociais usadas como exemplos no artigo em relação aos seus projetos de cidade e as suas reivindicações de controle social da gestão pública.

3. PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO EM ATENDIMENTO AO DIREITO À CIDADE

Reforçando a tese de Lefebvre e contextualizando sua análise no Brasil, vários autores põem em evidência a incapacidade da sociedade capitalista de garantir o direito à moradia a toda a população (Bonduki, 2008; Vilhaça, 1986). Em alguns lugares a população tem satisfeita a necessidade material de viver numa casa ou apartamento com todos os serviços básicos, como por exemplo em Paris no ano da publicação de “O Direito à Cidade”. Mas nem assim, como denuncia Lefebvre na sua obra (1968, 1974), a população está satisfeita com as condições da sua moradia, nem quando as condições físicas sejam ótimas. No caso do Brasil, ha uma importante proporção da população que não satisfaz sequer as mínimas necessidades básicas de habitação. Segundo o Ministério das Cidades em 2009 (ano do lançamento dos Plano Nacional de Habitação e Programa Minha Casa Minha Vida), eram 31 milhões de pessoas. Em todos os casos, o capitalismo não garante a moradia digna a quem não tem suficientes ingressos para paga-la. Isso explica porque o número de pessoas com insuficiente renda é parelho ao número de pessoas que moram em condições de precariedade e risco. Esta situação é inerente à sociedade urbana moderna, e mais especificamente à sociedade capitalista. A industrialização tem gerado mudanças profundas no uso da moradia, transferindo muitas das funções da moradia à cidade, como a alimentação, saúde, educação, trabalho e lazer, fazendo hoje o Direito à Cidade mais relevante que nunca.

Ao analisar as cidades atuais desde a perspectiva do Direito à Cidade, indo além das suas condições materiais, podemos partir da premissa de que o problema permeia a todas as classes sociais. Marcuse (2009), neste sentido, identifica dois grupos de pessoas que procuram realizar o Direito à Cidade (explícita ou implicitamente), os excluídos e os alienados, sendo que muitos dos excluídos também estão alienados. As duas formas de insatisfação, a material e a simbólica, encontram uma explicação nos conceitos de participação e apropriação. A partir da análise que Lefebvre faz do setor de habitação social de Paris, especificamente dos “pavilhões residenciais” anteriores à Segunda Guerra Mundial, e dos “conjuntos” habitacionais dos anos posteriores, podemos identificar algumas características da habitação na cidade ‘anelada e exigida’ pelas populações excluídas e alienadas. O planejamento, construção e uso de uma moradia ou conjunto de moradias, para Lefebvre, deveria “permitir variantes, interpretações particulares ou individuais do habitat”; deveria ter “plasticidade que permita modificações, apropriações, margem de iniciativa e de liberdade, plasticidade do tempo”; deveria gerar “consciência da cidade e da

realidade urbana”. Qualquer iniciativa de construção ou de uso de moradias deveria estar “unida e ser simultânea à cidade e a tudo o que acontece e representa” (Lefebvre, 2008, p. 26-27).

Na cidade do Direito à Cidade, o planejamento e construção de moradias, seja para pessoas de ingressos baixos, médios ou altos, estão controlados pelos habitantes da cidade, principalmente aqueles a quem poderia afetar ou interessar. É a democracia participativa levada ao extremo (Purcell, 2002). Além do mais, é a própria população organizada que cria as moradias por meios não industrializados, ou pelo menos não submetidos à lógica da produção industrial nem das empresas imobiliárias, não submetidos aos interesses do capital fundiários nem de tecnocratas falsamente objetivos, fingidamente neutrais. A representação e caracterização dos espaços produzidos, a sua simbologia, segue a mesma filosofia. As moradias são obras da sociedade, não produtos à venda, seus espaços são para seu uso, não para seu consumo e troca. A função social da propriedade e da cidade está institucionalizada no sentir e agir da população, não apenas no papel.

Os habitantes da cidade, os “cidadins”, organizados, mudam quando planejam e constroem suas moradias e seus espaços urbanos, mudam durante o processo de mudar a sua cidade (Harvey, 2008). Mas essa mudança só acontece quando tem o controle de todo o processo urbano, quando a produção do espaço é autogestionada, não depende do Estado nem da Empresa. A produção das moradias e do seu espaço urbano são o reflexo da sociedade do momento. Enquanto a produção das moradias é dominada pelos interesses abstratos e comerciais da burguesia, a autogestão é uma prática insurgente e arriscada. A insurgência, desvinculada das estruturas constrangentes, gera novas formas de cidadania que se desenvolvem com firmeza apesar das contradições (Holston, 2010). A cidade do Direito à Cidade acolhe a diversidade de formas de cidadania, não as limita nem as submete aos interesses da classe dominante. As moradias da cidade anelada satisfazem as necessidades básicas dos oprimidos e respondem às exigências de quem se sente alienado pela “cotidianidade organizada pela sociedade burocrática de consumo dirigido”, nas palavras de Lefebvre (2008, p. 138).

Na cidade do Direito à Cidade, não é a sociedade do consumo nem os interesses do setor imobiliário que determinam o que acontece dentro das moradias nem o formato das mesmas. Podem ser espaços onde tudo acontece e tudo o que é necessário para a vida é produzido, como na cidade pré-industrial. Também pode ser um simples abrigo, só para dormir, mas inserido num contexto urbano que produz e oferece tudo o que é necessário para a vida, formato que vem se consolidando nas últimas décadas.

As localizações das moradias respondem ao valor de uso do solo, não ao seu valor de troca determinado pelo capital imobiliário. A infraestrutura e equipamentos públicos se espalham por onde se constroem as moradias, de forma homogênea na cidade. A segregação é revertida. Se não tem segregação, é desnecessário invadir solo alheio, ou em áreas de risco, para exercer o direito à moradia.

4. AVALIAÇÃO DO SETOR HABITACIONAL SOCIAL NO BRASIL: O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (2009) E O DIREITO À CIDADE

Em dezembro de 2009 o Ministério das Cidades lança o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O PlanHab, aprovado pelo Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS, é um instrumento da Política Nacional de Habitação junto com o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O PlanHab se apoia principalmente no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) e no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para sua execução no que corresponde às responsabilidades do Governo Federal. O PlanHab define também os papéis dos governos locais e outros atores

vinculados aos setores social, imobiliário e profissional, para o qual existem programas de apoio e desenvolvimento institucional, fundos e sistemas de financiamento. O PlanHab foi elaborado com a participação de representantes dos governos locais e dos setores empresarial, social e profissional usando o Conselho das Cidades como principal plataforma de interlocução política. O Objetivo do PlanHab é a universalização do acesso à moradia digna, e se compõe de um conjunto de estratégias, programas e sistema de agentes para sua execução articulada

Na contextualização, o PlanHab reconhece a apropriação especulativa de terra urbanizada como uma das forças principais que empurram a população para os assentamentos precários. Também identifica como fatores a rápida urbanização, a baixa renda e a inadequação das políticas de habitação e a ausência de recursos não-onerosos e as restrições ao crédito (MinCidades, 2009: 6). O documento também visibiliza o autoempreendimento da moradia, a autopromoção da casa própria com recursos próprios, consumindo horas de lazer e descanso, incluindo construções informais ou mesmo formais, como a realidade da maior parte dos brasileiros (ibid., p. 38). A partir deste diagnóstico estabelece quatro eixos estruturadores: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil (ibid., p. 9).

O PlanHab assume que a terra é parte estrutural da política de habitação, adota como princípio a implementação dos instrumentos de reforma urbana (Constituição, Estatuto da Cidade) que possibilitam melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social (ibid., p. 12).

Outro interessante aspecto do PlanHab é que expressa a superação da perspectiva exclusivamente técnica na sua definição, construindo-o coletivamente e articulando as “forças políticas e em diferentes interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, representados por diversos agentes e atores, públicos e privados” (ibid., p. 21).

O primeiro aspecto geral da avaliação desde a perspectiva do Direito à Cidade é o não-questionamento da sociedade urbana capitalista. O PlanHab expõe aspectos negativos da dinâmica socioespacial como causadores das dificuldades que a população de renda baixa encontra para acessar a moradia digna, como por exemplo a especulação no mercado da terra, mas não reconhece o caráter estrutural destas causas. Efetivamente, o PlanHab inclui entre seus eixos e estratégias medidas que reforçam as estruturas capitalistas, como por exemplo a forte dependência na iniciativa privada e o apoio à cadeia produtiva da construção civil, sem considerar as múltiplas pesquisas que põem em evidência as relações sociais capitalistas como causas estruturais do problema habitacional, principalmente no que se refere à reprodução de padrões de segregação socioespacial (Bonduki, 2008; Lefebvre, 1976, 2008; Rolnik, 2009; Vilaça, 1986). De entrada, nos encontramos com a repetição de um paradoxo que caracterizou o Banco Nacional de Habitação (BNH) nos anos 70 do século passado. O objetivo do PlanHab e do seu principal programa, o PMCMV, não está claro: se quer resolver o problema habitacional? Ou se quer estimular a economia de mercado? Quando “uma ‘boa’ política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma ‘boa’ política habitacional” (Rolnik et al., 2009, em Cardoso et al., 2011). Neste ponto podemos questionar se o princípio da função social da propriedade e da cidade está sendo aplicado, pois os agentes privados que planejam e constroem as moradias não necessariamente atuam motivados pelo interesse dos moradores e sim com interesses lucrativos. Enquanto a grande maioria dos municípios ainda não aplica os instrumentos de controle do mercado fundiário, de limitação das práticas especulativas, toda produção de habitação social através do setor privado dificilmente poderá controlar (e muito menos reduzir) a segregação socio-espacial nas cidades.

Vamos passar ao detalhe de como o PlanHab poderia estar contribuindo ao Direito à Cidade, especificamente no relativo aos conceitos desenvolvidos anteriormente neste trabalho: a

participação e a apropriação.

Em relação à participação, mais especificamente à autogestão, o PlanHab prevê um espaço específico para esta modalidade de produção de moradia. Assim, nas páginas 109-112 e 155, o PlanHab enfatiza a necessidade de estimular a participação de “entidades sem fins lucrativos voltadas à promoção de empreendimentos realizados pelo sistema da autogestão”. O propósito do PlanHab é reconhecer e apoiar as iniciativas cidadãs, com “liberdade frente ao Estado e a Empresa” (Lefebvre, 2008, p. 139), seja através de cooperativas, ONGs e associações locais. O reconhecimento se faz evidente no eixo de Estratégias Urbano-Fundiárias, tanto na parte de acesso à terra urbana como na de regularização. Isto se complementa com as obras de reabilitação urbana previstas no PAC e no PMCMV.

O apoio à autogestão (seja com a regularização e infraestrutura, seja com a reforma ou construção de moradias) estaria cumprindo muitas das premissas que colocou Lefebvre em 1968, como a diversidade nas soluções, a plasticidade espacial e temporal, assim como a consciência da cidade, esta última conseguida por meio da prática na produção do espaço. O PMCMV inclui uma modalidade específica para este tipo de empreendimentos, chamada “Entidades”. Toda a literatura crítica lida sobre o PMCMV enfatiza a melhor qualidade dos resultados (em todos os aspectos) com relação às outras modalidades (do setor privado). A pergunta que deve ser feita neste aspecto do PlanHab é: que proporção dos projetos de habitação social se desenvolvem por meio desta modalidade? Na primeira fase do PMCMV se investiram 34 Bi de R\$ na modalidade convencional, enquanto se investiram apenas 0,5 Bi R\$ na modalidade Entidades, 1,4% do total (Lonardoni et al., 2013). A partir deste fato, a seguinte pergunta seria: quais os fatores que tem limitado tanto a produção das entidades não lucrativas em comparação com a produção das empreiteiras?

Na questão do controle dos processos de produção do espaço urbano, a instituição de conselhos de habitação em cada cidade para elaborar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constitui uma conquista importante que se atribui ao PlanHab. As avaliações existentes sobre os avanços na constituição destes conselhos, assim como a qualidade da participação, informam das dificuldades e também dos importantes ganhos decorrentes deste processo, tanto na cultura institucional como na consciência e pro-atividade da cidadania.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nos seus seis anos de vida, apresenta avanços quantitativos muito importantes, mas tem recebido importantes críticas também. As limitações identificadas por Rolnik et al. (2014) e por Cardoso et al. (2013) refletem as limitações do PlanHab, resultado da incompatibilidade entre os interesses lucrativos do setor privado e as exigências e anelos de uma população necessitada e alienada. Outros autores colocam a responsabilidades das limitações (ou desastre urbano?) do PMCMV nos municípios (Ferreira, 2015).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito à Cidade foi uma visão utópica de Henri Lefebvre, porém baseada em uma firme esperança de que a sociedade caminhava nessa direção. A cidade imaginada, anelada não é uma prescrição positivista. As práticas sociais da cidade lefebvriana são imperfeitas, imprecisas, a autogestão não está livre de conflitos; o seu valor está na liberdade e controle sobre nossa existência, livre de dominação. O livro O Direito à Cidade foi publicado nos anos 60, uma época de revoltas e mudanças importantes na sociedade civil, sendo a sua cidade, Paris, um dos principais focos destas revoltas e mudanças. Passados quase cinquenta anos desde então, temos vivido várias crises do capitalismo com consequências sociais desastrosas. Com cada crise as elites dominantes globalizadas cada vez aumentam seu tamanho e distância do resto da

sociedade. Neste ano se prevê que pela primeira vez desde que temos registros, o 1% da população mais rica tem a mesma riqueza que o 99% restante, e 62 pessoas têm tanto capital como a metade mais pobre da população mundial (Oxfam, 2015, em EBC 2016).

A questão habitacional reflete esta realidade, sendo à terra urbanizada cada vez mais inacessível por causa do seu alto custo financeiro. Por isso o Direito à Cidade continua sendo relevante. Assim como as cidades, o Direito à Cidade está globalizado, “mundializado”, mas mantém sua essência local, onde tem relevância a participação e a apropriação. Numa interpretação fiel à literatura de Lefebvre, com certas adaptações ao contexto atual, a participação e apropriação são fundamentais no Direito à Cidade. A maior parte da sociedade atual, aquela que não tem controle dos meios formais de produção do espaço urbano, resolve a sua necessidade de moradia de duas formas: uma, submetidos à lógica do mercado de consumo, sufocados pelas dívidas e pelo medo ao desemprego; a outra, livre e autogerida, mas recorrendo à insurgência da informalidade, com frequência em áreas de risco. O Direito à Cidade propõe reorganizar a sociedade urbana para permitir que a produção livre e autogerida de moradia seja sem riscos e sem necessidade de transgredir as normas. Esta produção de moradias e da cidade estaria controlada pelos usuários, sem os constrangimentos do mercado fundiário nem da burocracia tecnocrática desenhada para atender os interesses das empreiteiras e agentes imobiliários.

O Plano Nacional de Habitação e os principais programas que os materializam (o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida), são a coluna vertebral do setor habitacional de interesse social no Brasil. Na análise apresentada neste artigo, o PlanHab apresenta avanços assim como limitações importantes na sua fundamentação e, conseqüentemente, nos resultados dos programas associados. Primeiramente, reconhece a realidade urbana brasileira, majoritariamente informal, frequentemente precária e com riscos para a saúde e a vida. Também reconhece a autogestão como um possível caminho alternativo ao abastecimento guiado por interesses lucrativos. Porém, podemos concluir que o PlanHab não poderá mostrar resultados qualitativamente aceitáveis enquanto os mecanismos de produção de moradias sejam os mesmos que produzem a desigualdade nas cidades.

6. REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherryl R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

AALBERS, Manuel; GIBB, Kenneth. (2014). Housing and the Right to the City. Introduction to the Special Issue International Journal of Housing Policy 14(3): 207-213

BONDUKI, Nabil. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104

BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit. (2011). Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City. Routledge, London and New York

CARDOSO, Adauto; DO LAGO, Luciana. (2013). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. (Cap. I, pág. 7-16), em Adauto Cardoso (org.) 2013. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Letra Capital, Rio de Janeiro Letra Capital, Rio de Janeiro

DIAS, Paola C. (2015). A apropriação do tempo-espaço na teoria lefebvriana, contribuição do conceito como prática sócio-espacial para a apreensão do espaço (social). XVII ENANPUR

(2015), artigo das Sessão Temática 1; Belo Horizonte

EBC (2016). Riqueza de 1% da população mundial supera a dos 99% restantes em 2015. (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-01/riqueza-de-1-da-populacao-supera-de-99-em-2015-mostra-oxfam>, Empresa Brasil de Comunicação). Acessado em janeiro de 2016

FERNANDES, Edésio. (2007). Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social Legal Studies* (2007); 16; 201.

FERREIRA, João S. (2015). Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. *Anais do XVI ENANPUR*

HARVEY, David. (2006). *Social Justice and the City*. Wiley-Blackwell (texto original de 1973)

HARVEY, David. (2008). The right to the city. *New Left Review*, v.53, pp.23-40.

HOLSTON, James. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

HOLSTON, James. (2010). *Right to the City, Right to Rights, and Urban Citizenship*. Department of Anthropology, University of California, Berkeley

KAPP, Silke. (2012). Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, V. 14, No. 28, p. 463-483, jul./dez.

LEFEBVRE, Henri. (2008). *O Direito à Cidade*. Centauro Editora, São Paulo, 5a edição (texto original de 1968)

LEFEBVRE, Henri. (1976). *Espacio y Política: el Derecho a la Ciudad II*. Editora Península, Barcelona (texto original de 1972)

LONARDONI, Fernanda. (2013). *Scaling-up Affordable Housing Supply in Brazil: the My House, My Life Programme*. ONU-Habitat, Nairobi

LOPES, Marcelo. (2010). Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. Response to Harvey. *Interface: a journal for and about social movements*, Volume 2 (1): 315 – 333 (May 2010).

MARCUSE, Peter. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *CITY*, VOL. 13, NOS. 2–3, Jun–Sep 2009

MINCIDADES. (2009). *Plano Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades. (<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/plano-nacional-de-habitacao-planhab>). Acessado em janeiro de 2016

PURCELL, Mark. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal* 58: 99–108

PURCELL, Mark. (2003). Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.27, n.3, pp.1564-90

ROLNIK, Raquel (org.), equipe técnica do LabCidades. (2014). *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV*. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Chamada

MTCI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. (2009). As armadilhas do Pacote Habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009

VILHAÇA, Flávio. (1986). O que todo cidadão deve saber sobre Habitação. São Paulo: Editora Global (http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf). Acessado em janeiro de 2016