

## **A FORMA JURÍDICA NA REPRODUÇÃO DO ESPAÇO: DIREITO À CIDADE, PROPRIEDADE PRIVADA E FETICHISMO<sup>1</sup>**

Matheus Henrique da Silva Martins

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP)

[matheushenrique@usp.br](mailto:matheushenrique@usp.br)

**RESUMO:** No decorrer do processo histórico de lutas pelo direito à cidade no Brasil, essa categoria revolucionária tornou-se um fim em si: a integração à cidade capitalista por meio da propriedade e do consumo. Aspecto central desse processo é o enquadramento dessa bandeira à forma jurídica, que ocorreu sobretudo por meio do Estatuto da Cidade, cujos principais instrumentos para efetivação do direito à cidade são aqueles que visam a garantia da função social da propriedade. Nesse artigo, a partir da observação dos casos de conflito fundiário e despossessão no Centro de São Paulo, objetiva-se demonstrar os limites e contradições da forma jurídica que, ao mesmo tempo que positiva a garantia do direito à cidade, desempenha papel fundamental na garantia do monopólio da propriedade privada da terra e, conseqüentemente, na reprodução do capital pela via do espaço.

Palavras-chave: direito à cidade; propriedade privada; forma jurídica.

GT – 13: Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática

---

<sup>1</sup> Este artigo é um dos resultados do projeto de iniciação científica “O Direito à Cidade: de categoria revolucionária à forma jurídica”, orientado pelo Professor Associado Marcus Orione (FDUSP) e apoiado pelo Programa Unificado de Bolsas da Universidade de São Paulo. Agradeço a Luís Jacón pelas constantes revisões e comentários.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade [...] só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o “urbano”, lugar do encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. [...] Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou suporte social dessa realização (LEFEBVRE, 2016 [1968], p. 127-128).

No Brasil, o direito à cidade tornou-se uma agenda política cada vez mais central no debate público e acadêmico, reunindo diversas questões relativas ao viver nas cidades e tornando-se uma bandeira de enfrentamento à *crise urbana*. Entretanto, em uma sociedade que se reproduz através de um intenso e incessante processo de urbanização, na qual o *espaço-mercadoria* tornou-se um momento fundamental no processo de valorização do capital (CARLOS, 2020), interpretações do direito à cidade que põe em relevo não a oposição, mas sim a integração à cidade capitalista por meio da mercadoria e do consumo, tornaram-se prevaletes. Aspecto central desse distanciamento da carga revolucionária do direito à cidade lefebvriano é o seu enquadramento à forma jurídica, que se dá ao longo do processo histórico, social e político de lutas urbanas no país.

Concomitante ao processo de redemocratização, após a Ditadura Militar (1964-1985), o Brasil viveu sua transição para uma *sociedade urbana*, na qual as mazelas das classes trabalhadoras tornaram-se fundamentalmente atreladas às cidades produzidas por um processo espoliativo e periférico de urbanização atrelado à industrialização (KOWARICK, 1979; MARICATO, 1982). A convergência desses momentos deu impulso à luta por reforma urbana, levada adiante sobretudo pelos movimentos populares de luta por moradia que ganhavam força e começavam a carregar a bandeira do “direito à cidade”, entendido primordialmente enquanto resolução das necessidades materiais da classe trabalhadora.

A despeito das experiências autogestionárias e de reafirmação da autonomia da classe trabalhadora engendradas nesse período, a “grande conquista” do movimento de Reforma Urbana situa-se nos limites da forma jurídica e do Estado: a introdução de dois artigos relativos à questão urbana na Constituição Federal de 1988 (Art. 182 e Art. 183), que anos mais tarde dariam origem ao Estatuto da Cidade, Lei Federal N. 10.257/2001. Nessa legislação, está identificado o fator estruturante da desigualdade socioespacial e da segregação urbana das cidades brasileiras: a propriedade privada da terra. Seu enfrentamento, entretanto, é posto a

partir da afirmação de que a propriedade possui uma “função social”, que deve ser garantida a partir de instrumentos facultados ao poder público municipal - o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a aplicação de IPTU progressivo no tempo e, em último caso, desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001, Artigos 5, 7 e 8).

A função social, coloca-se assim como um *fetichismo jurídico*<sup>2</sup>, que distancia as lutas urbanas de uma *práxis* capaz de elaborar a produção do espaço como problemática central e radicalizar a busca pelo direito à cidade. Isso pois, apesar do conteúdo “social” atribuído à propriedade urbana pela legislação brasileira, sua realização enquanto mercadoria adquire cada vez mais centralidade nos processos de acumulação capitalista, sobretudo no atual estágio de financeirização da economia, quando a terra passa a se realizar primordialmente na forma de *renda*, constitutiva de um capital imobiliário cada vez mais concentrado e internacionalizado, que mobiliza a terra como um *ativo financeiro*, como *capital fictício* (FIX e PAULANI, 2019; DAMIANI, 2016), que se distancia cada vez mais da materialidade e de seu valor de uso.

Dessa forma, as relações de propriedade capitalista sustentam e reiteram a condição de desigualdade que é necessária à reprodução do capital rentista pela via do espaço (RUFINO, FERRARA E SHIMBO, 2018). Tais relações levam ao limite a reprodução social, com a atualização constante da alienação, distanciando o sujeito produtor da cidade (CARLOS, 2020) e promovendo a expropriação territorial que, através de processos de extermínio, genocídio, migração e despossessão, desbrava fronteiras para o estabelecimento de novos limites de propriedade para a reprodução do capital (PETRELLA E PRIETO, 2020).

Por outro lado, o processo do capital conjura, também, contratendências - ou, como coloca Lefebvre, deixa lacunas que são também os lugares do possível, produto do tempo dialético. Entre elas, insurgem nas cidades formas de resistência e insurgência. Neste trabalho, coloca-se luz a uma delas: as ocupações coletivas. Ocupar, apesar de ser um ato pluripotente, motivado pelos mais variados objetivos - a necessidade do morar, a disputa dos sentidos da

---

<sup>2</sup> Isso pois, “tal qual a relação entre os produtores de mercadorias se projeta na consciência das pessoas como uma relação entre os produtos dos trabalhos, no caso do direito, *a relação jurídica aparece como um sistema de regras sancionadas politicamente*” (AKAMINE, 2020, p. 120), das quais se espera que se faça valer a função social. Assim, “o fetichismo da mercadoria se completa com o fetichismo jurídico” (PACHUKANIS, 2017 [1924] p. 124).

legalidade, a reivindicação à institucionalidade ou, ainda, a insurgência contra a propriedade e a constituição de novos poderes populares - é também uma forma de lutar pelo direito à cidade, questionando a propriedade privada de uma forma insurgente - sem estar, por isso, livre de contradições.

Assim, este artigo tem como objetivo compreender a centralidade da forma jurídica na produção do espaço. Isso pois, o direito institui, por meio da forma política Estado, a função social da propriedade e, dialeticamente, garante o monopólio da propriedade privada da terra (SUTIAK, 2019), garantindo a sua realização enquanto mercadoria. Objeto privilegiado de análise, assim, são os processos de ocupação de moradia e consequente despossessão pelo Estado, pois neles estão presentes os dois momentos: o momento da tentativa de reafirmação da função social da terra - ou, saindo da acepção da legislação urbana, de reafirmação do valor de uso - e o momento de reafirmação da propriedade privada.

## **2. AMEAÇA E DESPOSSESSÃO: OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CENTRO DE SÃO PAULO**

A região central da cidade de São Paulo<sup>3</sup> será utilizada como recorte territorial para a análise dos processos de despossessão urbana. Território onde há alta densidade construtiva, elevado índice de verticalização, forte concentração de atividades econômicas e empregos e, ainda assim, uma imensidão de imóveis ociosos, o Centro é um local privilegiado para as ocupações coletivas e, ao mesmo tempo, tem se tornado uma recente frente de produção e valorização imobiliária (FERRARA, GONSALES e COMARÚ, 2019). Nas palavras de Luiz Kohara (2013), é uma região que “vive o conflito entre popularização, gentrificação e vitalidade socioeconômica, com uma história de atração e repulsão da classe de baixa renda”.

Desde de 1970, o Centro é alvo de um movimento de “revitalização” que se processa através de várias propostas e intervenções localizadas - processo acentuado a partir de 1990, quando penetra no país o ideário neoliberal e as práticas do chamado “empreendedorismo

---

<sup>3</sup> Para a análise aqui pretendida, quando se refere ao Centro ou a região central faz-se referência ao perímetro sob administração da subprefeitura da Sé, que abrange os distritos Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

urbano” (ROLNIK, 2013) -, uma resposta a sua popularização com cortiços, ocupações de movimentos sociais e moradias de famílias de baixa renda.

Assim, visando a “revitalização” da região - que se mescla à pauta do “social”, no urbanismo representada principalmente pela questão habitacional -, vários instrumentos da política urbana incidem sobre o local. Entre eles, a Operação Urbana Centro, vigente desde sua aprovação em 1997; a demarcação de imóveis da região como ZEIS, sobretudo de tipo 3<sup>4</sup>; a aplicação do PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), que visa impor aos proprietários a utilização dos imóveis subutilizados ou não utilizados<sup>5</sup> (CARMAGNANI, 2019) e, mais recentemente, o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE).

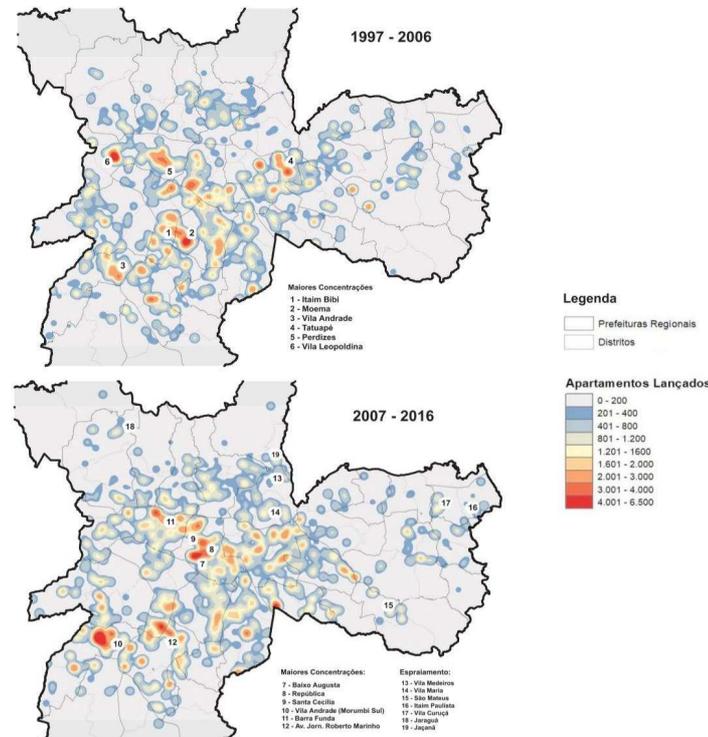
Assim, nas últimas duas décadas o Centro volta a apresentar crescimento populacional (SÃO PAULO, 2011), com um acréscimo de mais de 57.192 habitantes no período 2001-2010, e torna-se um dos principais pólos de atração para os novos empreendimentos imobiliários, sobretudo entre 2007 e 2016 (SÃO PAULO, 2018). Nesse último período, a subprefeitura da Sé - que engloba a região - recebeu o lançamento de 28.534 unidades residenciais – um acréscimo de 57% em relação à década anterior –, concentrados sobretudo nos distritos da República e Santa Cecília, como mostra o mapa 1.

---

<sup>4</sup> Em São Paulo, “ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social” (SÃO PAULO, 2014, Art. 45);

<sup>5</sup> Destaca-se, ainda, que o Centro concentra a maior parte dos imóveis não utilizados notificados, possuindo, apenas o distrito da República, quase 35% do total notificado no município (CARMAGNANI, 2019).

Mapa 1 - Distribuição das unidades residenciais verticais lançadas em São Paulo, 1997 a 2006 e 2007 a 2016.



Fonte: Embraesp. Elaboração: SMUL/Geoinfo (SÃO PAULO, 2018).

Nesse sentido, essa região se configura de forma particularmente interessante à análise da produção do espaço em sua intersecção com os dispositivos da legislação urbana e da *práxis* dos movimentos sociais que reivindicam o direito à cidade, sobretudo através das ocupações de moradia que, por mais que se alicercem em princípios vigentes na legislação, como a função social da propriedade, sofrem processos violentos de criminalização (GUERREIRO E ABRAMOWICZ, 2020) e despossessão.

Para a análise desses processos, utilizou-se dos dados do Observatório de Remoções<sup>6</sup>, nos quais se buscou observar a região central a partir de suas especificidades sem, entretanto, deixar de considerar sua inserção no município de São Paulo. Quantitativamente, apesar dos casos de ameaça ou remoção correspondentes à região central representarem menos de 10%

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>. Acesso em: 9 de maio de 2022. Os dados estão atualizados até janeiro de 2022. O Observatório de Remoções considera apenas os casos de despossessão que implicam no deslocamento forçado de famílias ou comunidades, ou seja, processos de expropriação coletiva (MARINO et al, 2020).

dos casos mapeados na cidade - 88 de um total de 919 -, quando se discrimina os dados, separando apenas os casos em que a justificativa mobilizada para a remoção é o conflito de posse, dos 352 casos no municípios, 76 estão localizados no Centro (21%), territorializados conforme ilustra o mapa 2.

Nos conflitos de posse, sobretudo na região central, percebe-se com maior nitidez a contraposição entre valor de uso e valor de troca da terra, pois, em sua maioria, tratam-se de proprietários privados, que mantêm imóveis ociosos ou subutilizados - muitos devedores de IPTU -, que ainda assim conseguem garantir a remoção de famílias sem teto de sua propriedade. Nesse sentido, os casos que possuem como justificativa para remoção fatores ambientais, incêndios, urbanização de favelas, realização de obras públicas ou de Parceria Pública Privadas (PPPs), não foram levados em consideração nessa análise - ainda que não se ignore, sobretudo nesses dois últimos casos, a mobilização de tais pretextos para expropriação de territórios de populações vulneráveis<sup>7</sup>.

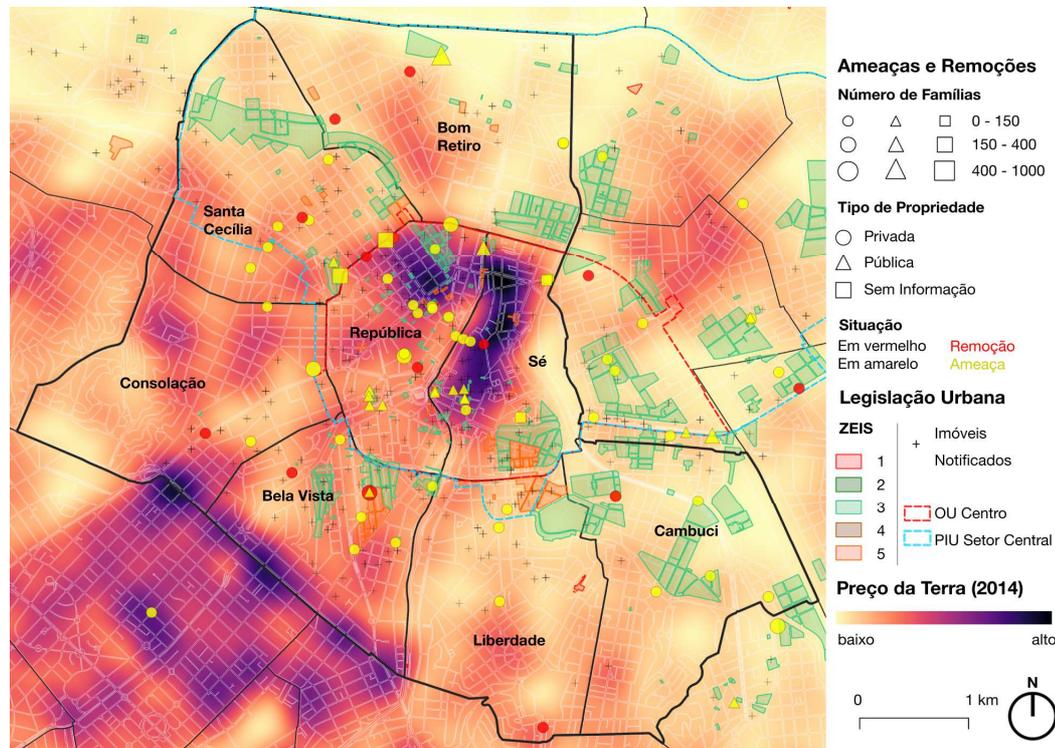
Dos 76 casos de ameaça ou remoção por conflito de posse da região central, em catorze houve a remoção completa dos ocupantes e, em outros dois, a remoção parcial, o que corresponde a despossessão de 825 famílias. Nos outros 60 casos, 4392 famílias enfrentam situação de insegurança habitacional, ameaçadas de remoção - tendo-se ainda em vista que esse número de famílias é aproximado, pois há casos nos quais não se tem essa informação. Ao analisar esses conflitos de maneira territorializada (mapa 2), percebe-se sua concentração nos distritos da República e Sé, localidades onde a terra possui valor mais alto<sup>8</sup> e, sobretudo no primeiro, os lançamentos imobiliários têm se intensificado. Outro dado relevante, é que a maioria das remoções ocorrem quando o edifício é de proprietário privado - 13 dos 16 casos de remoção.

---

<sup>7</sup> Vários trabalhos evidenciam a remoção de populações vulneráveis pelo Estado e pelo capital, referência fundamental é o livro *Parceiros da Exclusão* (FIX, 2001). Sobre os incêndios como forma de despossessão e sua relação com o setor imobiliário, conferir o documentário *Limpam com Fogo*.

<sup>8</sup> Segundo análise territorial a partir do georreferenciamento do valor dos terrenos realizado pela pesquisadora do LabCidade Júlia Borelli, utilizando dados do Cadastro de Valor de Terreno de 2014 da PMSP (BORELLI e SANTORO, 2016).

Mapa 2: Conflitos Fundiários no Centro, até jan/2022.



Fontes: LabCidade, 2022; LabCidade, 2014; SP Urbanismo, 2015 SMUL, 2016. Elaboração própria.

Outro fator interessante, é que 28 dessas ocupações são organizadas por movimentos sociais, sendo a Frente de Luta por Moradia (FLM) - coletivo de movimentos que defende o direito à cidade e à moradia - o mais presente deles, organizando 19 ocupações, entre as quais apenas três sofreram processos de remoção. Tais movimentos, hoje, têm as ocupações como plataforma para realização de diferentes objetivos políticos, como a garantia de habitação digna no centro para as famílias ocupantes, a denúncia de edifícios vazios destinados à especulação imobiliária - e, conseqüentemente, da ineficiência do Estado e das políticas públicas em reverter essa situação -, ou, ainda, a reivindicação de moradia para os ocupantes em outras localidades. Apesar de minoritários, sobretudo após o redimensionamento do campo político no atual estágio do neoliberalismo (GUERREIRO, 2019), há ainda aqueles movimentos que visam, com as ocupações, defender a autogestão da população na construção de seus territórios, com autonomia tanto do Estado quanto do mercado (JACON e MARTINS, 2022).

O fato dos processos de despossessão ocorrerem com maior intensidade em propriedades pertencentes a sujeitos privados, ainda que em áreas com índices elevados de ociosidade imobiliária, é um dos testemunhos à hegemonia da propriedade privada - principalmente quando se tem em mente o alto valor desses imóveis. O fato dessa localização estar passando por um movimento de “revitalização” a partir da operacionalização de diversos instrumentos urbanísticos, bem como da ocorrência de um crescente movimento de criminalização dos movimentos sociais, não é mera coincidência. Nesses processos de conflito fundiário, a despossessão de centenas de famílias - bem como o estado límbico de incerteza jurídica a que várias outras em situação de insegurança de posse estão submetidas -, constituem interdições graves ao direito à cidade, em todas as suas acepções.

### **3. O DIREITO À CIDADE: DE CATEGORIA REVOLUCIONÁRIA À FORMA JURÍDICA**

Na obra de Lefebvre, encontramos um direito à cidade que “só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2016 [1968], p. 127). Nele estão implicados o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (distinto do direito à propriedade<sup>9</sup>). Esse direito à cidade se concretizará quando o urbano como lugar de encontro, de prioridade do valor de uso, encontrar sua base morfológica, sua realização prático-sensível. Logo, quando a realidade urbana como *locus* e motor de reprodução do capital ser subvertida, quando superar-se o mercado, a lei do valor de troca, o dinheiro e o lucro, definindo a cidade como valor de uso. Para tal, Lefebvre defende a ruptura: “é indispensável uma ruptura, uma censura, para que o caráter social do trabalho produtivo realize a abolição das relações de produção ligadas à propriedade privada desses meios de produção”. (LEFEBVRE, 2016 [1968], p. 83).

Essa superação exige a construção de uma nova cidade, em outra sociedade, por meio de uma *práxis* que institua novas relações sociais. Lefebvre defende que uma “cidade renovada”, a cidade como obra e não como produto, a cidade da Festa, somente poderá ser

---

<sup>9</sup> Conforme Odette Seabra, “A crítica radical implicada no conceito de apropriação esclarece a propriedade, no limite, como não-apropriação, como paródia, como caricatura, como restrição à apropriação concreta. Isso se dá porque a apropriação está referenciada a qualidade, atributos, ao passo que a propriedade está referenciada a quantidades, a comparações quantitativas, igualações formais, ao dinheiro (que delimitando o uso tende a restringi-lo) (MARTINS, 1996, p. 71).

instituída por grupos, classes ou frações de classes capazes de iniciativas revolucionárias, que desfaçam as ideologias dominantes e que encarem as questões da propriedade da terra e da segregação.

Para tal, é necessária uma estratégia de renovação urbana revolucionária, que assim o será quando se colocar contra as coisas estabelecidas e tiver o suporte social de forças políticas, sobretudo na presença e ação da classe operária, “a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela” (LEFEBVRE, 2016 [1968], p. 122). Logo, retornando à Lefebvre, percebe-se que o direito à cidade se opõe radicalmente ao sistema capitalista, à forma mercadoria e à propriedade privada da terra, sendo, portanto, um imperativo pela revolução. Ainda, segundo David Harvey (2013, p. 23-24), o filósofo francês tinha consciência de que a reivindicação desse “direito” é uma estação intermediária na tarefa fundamental de erradicação das forças e práticas dominantes do sistema capitalista.

No Brasil, aquilo que se conquistou historicamente nas lutas urbanas certamente não foi o direito à cidade defendido por Lefebvre. Aqui, o direito à cidade tornou-se um fim em si - a integração à cidade capitalista por meio da conquista de habitação, equipamentos públicos e infraestrutura urbana básica -, e não uma forma de luta por outra vida urbana. Assim, por mais que direitos importantes na garantia das condições materiais de reprodução da classe trabalhadora tenham sido conquistados - ainda que esses não correspondam, entretanto, à realidade material de boa parcela da população -, o que se destaca é o afastamento do horizonte revolucionário. Como coloca Bernard Edelman (2016 [1978], p. 18), “a classe operária pode ser ‘desencaminhada’ precisamente por suas próprias ‘vitórias’, que podem apresentar-se também como um processo de integração ao capital”.

As lutas urbanas no Brasil se intensificaram a partir de 1970 e foram marcadas por uma dupla transição: para uma sociedade democrática e para uma sociedade urbana (ARANTES, 2002). Assim, o crescimento vertiginoso das cidades e a luta pela redemocratização - nos marcos da sociedade capitalista - convergiram na criação de novos agentes sociais, como os movimentos populares urbanos. Esses, constituíram-se e tornaram-se massivos ao partirem do cotidiano da classe trabalhadora desse momento, marcado pela remodelação constante da paisagem urbana, a falta de habitação em contraste com o sonho da casa própria, as longas

distâncias percorridas pela cidade, o desemprego - fatores que foram objetos de elaboração e crítica pelos movimentos (SADER, 1988).

Com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e de grupos de esquerda e/ou sindicais que buscavam se fortalecer e gerar “novas formas de integração com o povo”, os movimentos sociais passam a reivindicar habitação, saneamento básico, educação, saúde e a resolução de outros problemas que marcam seu dia a dia. A elaboração desses agentes sobre a realidade vivida, junto a um pensamento renovado na universidade, que emergia nesse momento e voltava-se à cidade invisível e à ação daqueles que tentavam trazê-la à tona, incidem, direta ou indiretamente, sobre a formulação de legislações e políticas públicas progressistas, que ganhavam força no momento.

É o caso, por exemplo, daquelas experiências desenvolvidas nas prefeituras democrático-populares, gestões que passaram a incorporar e colocar em prática propostas dos movimentos e organizações populares e foram fundamentais tanto para a inclusão das pautas urbanas no processo da constituinte, quanto, anos mais tarde, para a construção e aprovação do Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta a política urbana a nível federal (MARICATO, 2010; ROLNIK, 2013). Tais iniciativas, entretanto, já estavam em parte incorporadas a agendas políticas menos críticas ao capitalismo e foram, ao longo do tempo, esvaziadas de seu sentido político e teor contestador. A agenda participativa, por exemplo, afastou-se cada vez da ideia de construção de um poder popular e passou a ser uma forma de atrelar os movimentos populares a agenda dos governos, em uma dinâmica que tem pouco poder decisório diante das disputas de poder que efetivamente ditam a construção das cidades (ARANTES, 2014).

Além disso, no discurso dos movimentos sociais e das políticas habitacionais locais era incentivado o sentimento em prol da casa própria<sup>10</sup>. O direito à moradia era entendido como direito à propriedade e os programas de regularização fundiária promoveram a titulação de diversas áreas periféricas, em nome da segurança de posse. O questionamento da propriedade

---

<sup>10</sup> Conforme analisa Erminia Maricato, ainda na década de 1980: “Os participantes dos movimentos populares estão continuamente expostos à persuasão ideológica que é feita através das relações econômicas e sociais, ou diretamente através dos veículos de comunicação. Sabemos que o universo de seus valores simbólicos é, por isso, contraditório. Análises organizadas sobre as relações sociais, trazem à tona essas contradições e ajudam a retirar o véu que mascara os mecanismos de dominação” (MARICATO, 1985, p. 406).

privada do solo urbano pouco avançou, e suas tentativas não encontraram radicalidade nem nas experiências em que prevalecia a promoção de construção autogestionária nem na legislação.

Como explica Raquel Rolnik (2013), também é nesse momento, sobretudo a partir dos anos 1990, que penetra no país o ideário do neoliberalismo e sua forma de gestão do urbano a partir do empreendedorismo, que se insere na construção da política urbana, mesclando-se a conteúdos progressistas. Contexto no qual promove-se quase que uma inversão de sentido na reforma urbana, com a naturalização da propriedade privada e a aliança com o capital para ampliar o mercado e ‘incluir’ a classe trabalhadora em sua máquina de (des)fazer cidades” (ARANTES, 2014).

Sobre esse momento, resume bem Nabil Bonduki:

Se pactuou e se institucionalizou uma nova estratégia de enfrentamento da questão urbana. A base dessa estratégia foi um compromisso entre o Estado, o mercado imobiliário, os movimentos sociais e urbanistas progressistas, que *apostaram na compatibilização entre o direito à propriedade urbana e sua função social, assim como na aceitação da produção capitalista da cidade combinada com a garantia do direito à cidade, aos serviços públicos e à habitação.* (BONDUKI, p. 81, 2017. grifos nossos).

#### **4. FORMULAÇÕES TEÓRICO-CRÍTICAS À PARTIR DA FORMA JURÍDICA**

O que se esquadrinhou nessa breve retomada histórica é que as lutas pelo direito à cidade - quando observada a *práxis* que foi politicamente hegemônica (GRAMSCI, 1999 [1933]) - não buscou superar a forma jurídica, e sim transformá-la. Esse enclausuramento da luta de classes nos limites do direito o pressupõe como uma forma de organização necessária e insuperável, fora da qual não se poderia conceber a evolução das relações sociais (EDELMAN, 2016 [1978]). Supõe, assim, a possibilidade de revolução ou da construção de uma sociedade mais justa, por meio do direito, o que também aqui se pretende questionar. Ora, como afirmam Marx e Engels (2017 [1848], p. 36): “a transformação das relações sociais oriundas do nosso modo de produção e de propriedade em leis eternas da natureza e da razão é uma prática compartilhada por todas as classes dominantes já existentes”.

Deve-se, entretanto, apreender o fenômeno jurídico em sua íntima relação com o processo de acumulação do capital, para que se compreenda as limitações estruturais de um direito à cidade construído por meio do direito. Como explica Evguiéni Pachukanis (2017 [1924]), o direito é uma forma específica do modo de produção capitalista, reflexo da forma

mercadoria, ou seja, da relação de troca de equivalentes entre sujeitos formalmente iguais que se relacionam no mercado por meio de um contrato. Como coloca o autor:

A troca de mercadoria pressupõe uma economia atomizada. A conexão entre as unidades econômicas privadas isoladas estabelece uma conexão, caso a caso, por meio de contratos. A relação jurídica entre os sujeitos é apenas o outro lado das relações entre os produtos do trabalho tornados mercadoria (PACHUKANIS, 2017 [1924], p. 97).

Neste sentido, o direito constitui-se enquanto uma relação social objetiva, cujo núcleo mais consolidado, onde está a sua gênese, repousa no domínio das relações do direito privado, no conflito de interesses, que traz à vida o direito e a superestrutura jurídica, sendo a economia mercantil-monetária e a relação de troca de mercadorias seu pressuposto fundamental. A superestrutura política, que tem como sua representação máxima a figura do Estado, cresce no terreno das relações de produção, é um momento secundário e derivado, que deve ser entendido não apenas como um aparelho repressivo, mas como uma forma política.

O princípio originário do Estado está no fato de que, entre duas partes que se confrontam no mercado - dois sujeitos de direito, proprietários de mercadorias (ainda que um deles possua apenas a sua força de trabalho como tal) - nenhuma delas pode surgir como reguladora de poder, surgindo uma terceira parte, um “ente” geral e abstrato - público. Por meio deste aparato, a burguesia exerce um domínio de classe, mas que é, entretanto, mediado e refletido na forma do poder estatal oficial como uma forma particular, destacada da sociedade<sup>11</sup> (PACHUKANIS, 2017 [1924], p. 142).

O Estado, assim, assegura as relações jurídicas que já se encontram em funcionamento na sociedade capitalista - arraigadas nas relações de produção -, trazendo para a estrutura jurídica clareza e estabilidade. Isso pois, a ideologia jurídica, a órbita estatal exclui a representação de classe: uma vez que o Estado é o espaço de representação dos interesses gerais, os indivíduos só o acessam despojados da sua condição proletária, fazem-no enquanto cidadãos - representação jurídica dos indivíduos, cujo fundamento é o sujeito de direito (NAVES, 1996).

---

<sup>11</sup> “A dominação de fato adquire um caráter jurídico público preciso quando surgem, ao lado e independente dela, relações ligadas a atos de troca, ou seja, as relações privadas *par excellence*. Aparecendo a título de fiador dessas relações, o poder se torna um poder social, um poder público, que persegue o interesse impessoal da ordem” (PACHUKANIS, 2017 [1924], p. 141).

Essa universalização da forma jurídica para além de seu real fundamento resulta, entretanto, em construções jurídicas que possuem caráter frágil e condicional, como a maior parte daquelas do direito público. Isso pois, delimitar a fronteira entre interesses privados de determinados sujeitos e o interesse geral do todo político - da sociedade civil - positivados pelo Estado, só é possível por meio de abstrações. Na realidade,

[...] os direitos públicos subjetivos são os mesmos direitos privados (e, conseqüentemente, também os mesmos interesses privados) revividos com algumas alterações que invadem uma esfera na qual deveria prevalecer o interesse geral impessoal refletido nas normas do direito objetivo (PACHUKANIS, 2017 [1924], p. 112).

Sob este prisma, pode-se compreender o porquê das teorias de direito público, como as formulações do direito urbanístico, estarem permeadas por conteúdos contraditórios e forçados, desenvolvidos pelos interesses de múltiplos agentes que disputam a norma. Enquanto uma construção secundária, reflexo de interesses privados (seja de indivíduos ou frações de classes) e desprovida de raízes originais, os direitos públicos subjetivos possuem caráter efêmero e são postos constantemente sob suspeita - um dos fatores da fragilidade da legislação urbana, sobretudo quando esta pretende se impor sobre a relação de propriedade.

A propriedade também adquire sentido jurídico com o advento do mercado: “só o desenvolvimento do mercado cria, pela primeira vez, a possibilidade e a necessidade de transformação do homem que se apropria das coisas por meio do trabalho (ou da pilhagem) em proprietário jurídico” (PACHUKANIS, 2017 [1924]). Na sociedade capitalista, a condição de proprietário é necessária para participar da vida social, somente através dela as pessoas se apresentam no mercado e efetivam o ato de troca, momento no qual são reconhecidas como sujeitos de direito.

A forma jurídica da propriedade, entretanto, não está em contradição com a expropriação de um grande número de cidadãos, pois a capacidade de ser sujeito é puramente formal, ela qualifica as pessoas como igualmente “dignas” de serem proprietárias, mas de forma alguma faz com quem elas de fato se tornem (PACHUKANIS, 2017 [1924]). Quando se trata da terra, as relações concretas de propriedade assentam-se, como já exposto, em seu duplo monopólio - pertencente a frações de classes dominantes -, e estão ancoradas nas relações concretas de troca, soberanas frentes às disposições do direito público, que tampouco seria de assegurar sua “função social”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço crítico aqui empreendido foi de assinalar os entraves que a forma jurídica estabelecem à luta pela emancipação – ou, em um paralelo com o direito à cidade de Lefebvre, à consolidação de uma vida urbana renovada –, sendo um elemento fundamental para a reprodução do sistema exploratório e da propriedade privada enquanto mercadoria. A legislação soberana da política urbana nacional, o Estatuto da Cidade, apesar de possuir caráter holístico, tem como tema central a regulação da propriedade fundiária urbana. Ele pretende, ao tentar limitar o direito individual de propriedade em prol do interesse coletivo<sup>12</sup>, frear a especulação imobiliária e a retenção de terras ociosas na cidade, como forma de combater a segregação e a exclusão socioterritorial e fortalecer o direito à moradia.

Suas disposições e instrumentos, de fato, limitam o exercício totalitário da propriedade urbana na norma. Entretanto, a análise da concretização desses instrumentos na realidade material demonstra uma série de percalços, desde a incorporação ou utilização errônea pelos municípios em seus planos diretores, até as relações de poder patrimonialistas e clientelistas que, em um país com uma estrutura fundiária concentrada como o Brasil, fazem-se valer - sobretudo no plano local, da cidade, onde aqueles que detém terras também permeiam as instâncias de poder jurídico-institucionais. Entretanto, o que se destaca aqui, são as oposições estruturais que o capitalismo impõe à limitação do exercício da propriedade privada da terra.

Devem ser postas as relações sociais que de fato comandam a produção e reprodução da cidade - e o papel que a propriedade privada da terra ocupa nesses processos, como elemento fundamental da acumulação capitalista -, e que não se fundamentam nas disposições do direito público. A propriedade privada precisa ser enfrentada enquanto fenômeno intrínseco à economia política do capitalismo, não como uma questão de direito que, segundo um pensamento juspositivista, seria a chave para a resolução das contradições da sociedade urbana - inclusive aquelas da propriedade.

Enquanto não for abolida, a propriedade privada continuará sendo par dialético da expropriação (PETRELLA E PRIETO, 2020), tendo em vista que, posta sua necessidade de realização enquanto mercadoria, essa se efetiva através de diversas formas “arcaicas” - que, na

---

<sup>12</sup> Cf. BRASIL, 2001, Artigos 1, 2, 5, 7, 8.

realidade, são constitutivas do modo de produção desde sua origem. Os processos de despossessão de ocupações aqui colocados, são acompanhados por grilagem, roubo, conversão de terras coletivas ou comuns em propriedades privadas, expulsão de camponeses e de indígenas, bem como por várias outras formas destruidoras pelas quais o capital efetiva sua capacidade criativa e interdita qualquer forma de direito à cidade.

Essa violência é inerente ao capitalismo. Com o processo voraz de acumulação, ela efetiva-se territorialmente - processo que deve ser entendido estruturalmente, para que não sejam postas contra ele soluções falseadas, que não tem efetividade. É nesse sentido que Petrella e Prieto retomam Lefebvre e destacam os campos cegos que se instauram ante à reflexão sobre o urbano na contemporaneidade, efetivando-se, assim, um pensamento que o vê como um ente transparente, no qual

[...] a ilusão da transparência espacial nos impede de ver a construção social e a concretização das relações sociais pela produção do espaço, *reificando os marcos das formas e títulos jurídicos da propriedade privada*, interditando a interpretação do espaço produzido como problemática central da sociedade urbana e da radicalidade do direito à cidade. (PETRELLA e PRIETO, 2020, pp. 568-69, grifos nossos).

## 6. REFERÊNCIAS

- AKAMINE, Oswaldo et al. **Léxico Pachukaniano**. 1. ed. Marília (SP): Lutas Anticapital, 2020.
- ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova**: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo, Editora 34, 2002.
- \_\_\_\_\_. Da (anti) reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. Em: SAMPAIO, Plínio. **Jornadas de junho**: a revolta popular em debate, pp. 41-46, 2014.
- BATISTA, Flávio; CORREIA, Marcus Orione. Uma teoria materialista do Estado burguês. Em: AKAMINE, Oswaldo Jr. et al. **Uma introdução a Pachukanis**. 1. ed. Marília (SP): Lutas Anticapital, 2022.
- BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. Instituto da Cidade/CAU/SP, São Paulo, 2017.
- BORELLI, Júlia; SANTORO, Paula. **Pesquisa mapeia valores de terreno em São Paulo. Observatório das Metrôpoles**, São Paulo, 2 fev. 2016. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/pesquisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>. Acesso em: 3 maio 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n], 1988.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Lei 10.257/2001** - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: [s.n], 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direto à cidade” / Henri Lefebvre: the “direct to the city” as a utopian horizon. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 348-369, mar. 2020. ISSN 2179-8966.

CARMAGNANI, Maria Pia. **Retornando ao centro**: a nova produção imobiliária no distrito da República. Orientador: Beatriz Rufino. 2019. 173 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP), São Paulo, 2019.

CORREIA, Marcus Orione; BIONDI, Pablo. Ensaios inéditos de Evgeni Pachukanis: elementos complementares da crítica marxista do direito e do Estado. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 52, 2021.

DAMIANI, Amélia Luísa. A Produção do Espaço Urbano e a Propriedade Privada da Terra. **Revista Continentes**, [S.l.], n. 9, p. 12-24, jul. 2016. ISSN 2317-8825.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. Tradução: Marcus Orione Correia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016 [1978]. 191 p.

\_\_\_\_\_. **O direito captado pela fotografia**: Elementos para uma teoria marxista do direito. Tradução: Soveral Martins, Pires de Carvalho. 1. ed. Coimbra: Centelha, 1976. 210 p.

FERRARA, Luciana; GONSALES, Talita; COMARÚ, Francisco. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. **Cadernos MetrÓpole** [online]. 2019, v. 21, n. 46 [Acessado 25 Junho 2022], pp. 807-830. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4606>>.

FERRO, Sérgio. O canteiro e o desenho (1976). In: FERRO, Sérgio. **Arquitetura e trabalho livre**. ARANTES, Pedro Fiori (Organização e apresentação). São Paulo: Cosac Naify, 2006. p. 105-200.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_; PAULANI, Leda. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy** [online]. 2019, v. 39, n. 4 [Acessado 7 março 2022] , pp. 638-657. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2954>>. Epub 17 Out 2019. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2954>.

GUERREIRO, Isadora. **Os movimentos de moradia em meio à financeirização da habitação**: O PMCMV Entidades e o Neoliberalismo. In: Anais do XVIII Enanpur, Natal, 2019. Pp.1-20.

\_\_\_\_\_; ABRAMOWICZ, Renato. Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço - e sua criminalização. In:

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES (São Paulo). **Cartografias da produção transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: Relatório Bianual 2019-2020. São Paulo: [s. n.], 2020. cap. 11, p. 289-326.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 [1933].

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

JACON, Luís; MARTINS, Matheus. **Autogestão em meio às contradições do neoliberalismo**: experiências do Coletivo Caetés em territórios de luta por moradia In: Anais do XIX Enanpur, Blumenau, 2022.

KOHARA, Luiz. **As contribuições dos movimentos de moradia do Centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do Centro da cidade de São Paulo**. Relatório Científico final de projeto de pós-doutorado. São Paulo: FAFESP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 [1970].

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Trad. Cristina C. Oliveira. 1. ed. Itapevi: Nebil, 2016 [1968]. 155 p.

MARICATO, Erminia. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.

\_\_\_\_\_. “Direito à terra ou direito à cidade?”. **Revista de Cultura Vozes**, v. 89, n. 6, 1985.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARINO, Aluizio et al. Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível. In: OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES (São Paulo). **Cartografias da produção transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: Relatório Bianual 2019-2020. São Paulo: [s. n.], 2020. cap. 3, p. 31-54.

MARQUES, Helena Duarte. **A cidade é direito?** Uma investigação marxista sobre a cidade e a forma jurídica. Orientador: Marcus Orione Correia. 2020. 210 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

MARTINS, José de Souza (Org). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da Economia Política. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.  
ROSDOLSKY, Roman.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2017 [1848].

MASCARO, Alysso Leandro. 2013. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo.

NAVES, Márcio Bilharino. **Marxismo e direito**. Um estudo sobre Pachukanis. 1996. Tese (Doutorado em Filosofia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, [S. l.], 1996.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 271 p.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. Tradução: Paulo Vaz de Almeida. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017 [1924]. 222 p. v. 1.

PETRELLA, Guilherme Moreira; PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. Os fantasmas se divertem: propriedade privada, expropriação e interdição ao direito à cidade. **Revista Direito e Práxis**. 2020, v. 11, n. 01, pp. 562-590.

PIRES, Pedro Del Bel. **Habitação no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central de São Paulo**: solução habitacional ou estímulos à produção imobiliária? In: Anais do XIX Enanpur, Blumenau, 2022.

ROLNIK, Raquel. “**10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**”. 2013.

RUFINO, M. B. C., FERRARA, L. N., & SHIMBO, L. Z. (2018). Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica. **Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)**, 16(3), 84-101. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v16i3p84-101>.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. [S. l.], 31 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. SMUL. O centro expandido volta a crescer: distribuição territorial da população. **Informes Urbanos**, São Paulo, n. 2, p. 1-3, out. 2011. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/informes\\_urbanos/?page=1](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?page=1). Acesso em: 22 maio 2022.

\_\_\_\_\_. SMUL. Centro de São Paulo atrai empreendimentos imobiliários residenciais. **Informes Urbanos**, São Paulo, n. 33, p. 1-7, mai. 2018. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/informes\\_urbanos/?page=1](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?page=1). Acesso em: 22 maio 2022.

SUTIAK, Bruno. O conceito de duplo monopólio da terra: um resgate. In: PEREIRA, Paulo César Xavier. **Terra à vista:** Reabilitando a questão da renda na produção do espaço. São Paulo: FAUUSP, 2019. cap. 1, p. 13-31.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016.