CRÍTICA URBANA

REVISTA DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

8 de Marzo 2019

8 DE MARZO

Día Internacional de la Mujer

ÍNDICE

03 MARICARMEN TAPIA
Por qué un número extraordinario

05 MUJERES EN EL TERRITORIO
Declaración

06 MARICARMEN TAPIA
La ética individual y el vacío

08 NADIA CASABELLA
Design-activisme: une forme d'empathie avec le réel

12 NADJA MONNET
Du droit au logement a celui d'habiter?

17 ISABEL DUQUE FRANCO
Del derecho a participar, incidir y decidir en el ordenamiento territorial.

20 CAMILA DÍAZ CAMPOS
Los derechos humanos y la planificación del territorio

22 FABIOLA CASTELO DE SOUZA CORDOVIL
A denúncia, ferramenta de resistência

26 EMANUELA BOVE
El uso de la propiedad

31 IRENE ESCORIHUELA
30% de vivienda protegida para Barcelona

35 KARLA MOROSO; BENEDITO ROBERTO BARBOSA; ORLANDO SANTOS JUNIOR
A cidade das pessoas: Em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

38 RAQUEL ÁGUILA
Derecho de propiedad en Chile. Hacia una concepción no liberal

40 TARCYLA FIDALGO RIBEIRO
Capitalismo sob dominância financeira. O caso brasileiro á luz da política fundiária

43 LA ENTREVISTA DE CRÍTICA URBANA
María José Piñeira Mantiñán: Política y planificación territorial

CRÍTICA URBANA

ISSN 2605-3276

DIRECCIÓN
Maricarmen Tapia Gómez.

EQUIPO EDITORIAL
Jerónimo Bouza, Vicenç Casals, Nadja Monnet, Maricarmen Tapia, Aníbal Venegas.

REDACCIÓN
Emanuela Bove, Nápoles; Fabíola C. de Souza Cordovil, Maringá; Miquel Domingo, Barcelona; Isabel Duque, Bogotá; Daniel Jiménez Schlegl, Barcelona; Rubén Lois, Santiago de Compostela; Flavio Quezada, Santiago de Chile; Alfonso Raposo, Santiago de Chile; Eulàlia Ribera, Ciudad de México; Mercè Tatjer, Barcelona.

ASESORES Y COLABORADORES

Raquel Águila, Santiago de Chile; Fransualdo Azevedo, Natal; Jonatan Baldiviezo, Buenos Aires; Horacio Capel, Barcelona; Marcos Bernardino de Carvallo, Sao Paulo; Nadia Casabella, Bruselas; Jeffer Chaparro, Bogotá; Patricia Corvalán, Santiago de Chile; Manuel Delgado, Barcelona; Álvaro Ferreira, Río de Janeiro; Angela A. Ferreira, Natal; Liliana Fracasso, Bogotá; Fabiano Godiño, Río de Janeiro; Carlos Langue, Santiago de Chile; Oriol Nel·lo, Barcelona; José Luis Oyón, Barcelona; Alfredo Rodríguez, Santiago de Chile; José Luis Sepúlveda, Temuco; Clécio A. da Silva, Florianópolis; Ana Sugranyes, Santiago de Chile.

Núm. Extraordinario. 8 de marzo de 2019. Editores: Maricarmen Tapia y Jerónimo Bouza. Avda. do Seixo, 170. 15626. A Coruña

POR QUÉ UN NÚMERO EXTRAORDINARIO

Hemos querido sumarnos a las movilizaciones y a la celebración del Día Internacional de la Mujer, recopilando los artículos escritos por mujeres que ha publicado *Crítica Urbana*. Además del valor simbólico que, en estas fechas, tiene reunir estos trabajos de mujeres, se busca crear un espacio intencional de visibilización de su aporte crítico en un contexto de discriminación.

Si publicásemos un número sólo con autores hombres, probablemente no tendríamos que dar explicaciones y ni siquiera nos daríamos cuenta de que no hay mujeres. La naturalización de la participación mínima de las mujeres en la esfera pública es una de las barreras que necesitamos romper.

Las mujeres trabajamos en temas territoriales y urbanos, involucradas desde diversos roles y preocupaciones, como se puede ver en este número; no obstante, en los espacios destacados de valoración social y pública no estamos proporcionalmente representadas.

Critica Urbana tiene como uno de sus objetivos contar con mujeres autoras en igualdad de condiciones. Sin embargo, nos hemos encontrado con que no es fácil que, para participar en este tipo de proyectos, las mujeres puedan sacar tiempo de donde no lo hay, entre el trabajo, su actividad ciudadana y la casa-cuidados. Aún así, de los 24 artículos publicados hasta ahora, 14 son de mujeres, realizados por 11 autoras de 7 países.

"Si publicásemos un número sólo con autores hombres, probablemente no tendríamos que dar explicaciones y ni siquiera nos daríamos cuenta de que no hay mujeres".

En cuanto a las entrevistas, tenemos una tarea pendiente, pues de las cuatro entrevistas publicadas hasta el momento, solo una es a una mujer. Si bien son muchas las mujeres comprometidas, y en determinados espacios son la mayoría, no es fácil encontrarlas dispuestas a una exposición pública de su persona. No estamos acostumbradas ni enseñadas para ser personajes públicos, nuestros cuerpos se abstienen y se protegen de la exposición.

Finalmente, en este número queremos compartir la iniciativa de "Mujeres en el Territorio", un grupo de profesionales del campo urbano y territorial en el que participamos varias integrantes de esta revista. Para ello, publicamos una Declaración y tres micro-videos que nos plantean tres preguntas que cuestionan nuestra manera de entender el espacio y su organización desde roles y responsabilidades compartidas, tanto individual como socialmente: la presencia de la mujer en la identidad y memoria urbana; la presencia, reconocimiento y visibilidad de la mujer en la producción del conocimiento y la necesaria discusión sobre los roles y cuidados compartidos.

Maricarmen Tapia
Directora de *Crítica Urbana*

¿CUÁNTAS PLAZAS
EN TU CIUDAD LLEVAN NOMBRE
DE MUJER?
WWW.MUJERESTERRITORIO.COM

QUE NO SEAN
SANTAS
NI
MITOLÓGICAS
WWW.MUJERESTERRITORIO.COM

MUJERES EN EL TERRITORIO
DECLARACIÓN DE COMPROMISO

Nos están matando.

En pleno siglo XXI, las mujeres seguimos siendo víctimas de violencia y objeto de discriminación.

Frente a esta realidad y ante las crecientes movilizaciones en defensa de la igualdad de derechos de las mujeres, queremos sumarnos desde nuestro campo y contribuir a este cambio de mentalidad.

Si bien ha habido avances en el desarrollo de temas de cuidado, dependencia y seguridad de las mujeres en la ciudad, queremos apuntar a un cambio estructural, revisando los factores de localización, usos y significados que condicionan la organización espacial del territorio.

Formamos parte del territorio, lo vivimos y, por consiguiente, reflexionamos sobre él.

Entendemos que las estrategias territoriales deben incluir la equidad y la justicia ambiental, la igualdad de género y la erradicación de la pobreza como objetivos fundamentales.

Nos comprometemos, como mujeres, a comenzar una reflexión empírica y técnica desde el territorio y sus formas de habitarlo, para incorporar contenidos, detectar barreras y analizar casos, con el fin de comprender factores y relaciones del complejo entramado que naturaliza y reproduce nuestra discriminación y que estructura el territorio a todos los niveles de escala.

Queremos intervenir activamente en la elaboración de políticas que favorezcan la transformación social y territorial de acuerdo con los principios de sostenibilidad y gestión responsable.

Aportamos nuestros conocimientos como profesionales e investigadoras para iniciar un pensamiento propio como mujeres. Creemos que es necesario participar, desde cada esfera, desde cada conocimiento, desde cada práctica, en la construcción de un territorio cohesionado, inclusivo y justo.

Marzo 2019

Esta Declaración ha sido realizada por el colectivo Mujeres en el Territorio, en el que participan diversas integrantes de Crítica Urbana.
www.mujeresterritorio.com

LA ÉTICA INDIVIDUAL Y EL VACÍO

MARICARMEN TAPIA GÓMEZ

Lo que es de sentido común no siempre es posible hacerlo realidad. "Una ciudad para vivir en ella", como una frase amplia, sería algo aceptable, obvio; pero en la práctica, ¿existen los mecanismos legales y el control social que asegure esa senda? La desigualdad social en nuestras ciudades, poblados y aldeas es enorme y creciente.

El territorio ha sido siempre el espacio físico del poder, separaba un reino de otro, se invadían y así sucede aún con algunos Estados sobre otros. Las decisiones en torno a la ciudad y el territorio son de gran interés para el sistema económico, desde la localización estratégica a la extracción de recursos y de plusvalías. Las decisiones de diseño, infraestructuras y planeamiento no son neutras ni inocuas y afectan a largo plazo a la calidad de vida de las personas y los entornos naturales.

La ética es un conjunto de valores y principios compartidos, el sentido común que busca que una sociedad funcione en beneficio de todos. La ética ha cambiado en el tiempo: situaciones aceptables en otro tiempo, como la esclavitud, parecen hoy inconcebibles, incorporándose derechos y leyes que aseguran una estructura ética básica. La ética está en constante transformación. No obstante, parece haberse instalado a modo de ética una peligrosa falacia, en la que la ley de "sálvese quien pueda", la ley del más fuerte, parecen plausibles y, peor aún, puestas en la misma balanza que la ética. Lo más peligroso es que este tipo de comportamiento se basa solamente en un logro: el poder económico.

El poder económico, por naturaleza exclusivo y excluyente, entendido como un fin es una antiética. El poder económico ha teñido con fuerza nuestros principios a través de una intensa propaganda, educación y, más aún, en su infiltración en la política. Los poderes del Estado hoy más que nunca se encuentran fuertemente presionados por intereses económicos que ya no sólo son locales sino globales.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se impone esta antiética es el miedo. El miedo que rige inconscientemente nuestros límites de transformación, de expresión, de rebeldía. Un miedo convertido en un escenario cotidiano, poderosamente ejercido a través de una falsa idea de independencia y autonomía individual a base del endeudamiento, la pérdida de la libertad; la precarización del trabajo, la incertidumbre. También el miedo surge de ver actuar de manera inmune a quienes deciden en contra del bienestar de la comunidad, la ruptura de la confianza social.

Es necesario comprender, desgranar cómo logra imponerse la antiética, con el fin de desactivar sus efectos en cada uno de nosotros y cambiar la dirección de las decisiones que afectan a nuestros entornos de vida y de subsistencia. Volver inaceptable lo que nos daña, volver inaceptable la riqueza a costa de los derechos de las personas, volver inaceptable un accionar público que favorece intereses privados a costas de la comunidad.

El vacío

La ética sucede en la práctica, cada día nos enfrentamos en distintos momentos a la ética, dependiendo del rol que jugamos en las decisiones en la ciudad o en el territorio. Podemos ser más o menos sordos a este llamado, encontrar fórmulas de evadir nuestra responsabilidad, pero está allí, aún en quienes la han anulado por completo y se benefician de ello.

Alguien podría pensar que, quienes actuamos en la ciudad y el territorio, contamos con un código ético que está escrita en un

documento; pues no. Podría creerse que lo ético es lo que la Ley regula; tampoco.

La ética de la práctica individual es íntima, más o menos consciente, sucede en los márgenes de la Ley: en el momento de decidir cuando algo es legal pero injusto; cuando es lo deseable pero no se cuenta con las atribuciones; o cuando algo aberrante no está suficientemente regulado y no se puede evitar, cuando se trata de lo que se denomina un vacío legal o alegalidad.

La urgencia suele ser en muchos casos otra causa de situaciones conflictivas: lo urgente reemplaza a lo importante y justifica una actuación, por ejemplo, la reconstrucción de viviendas siniestradas en un área de riesgo y con fondos públicos.

Es en estos momentos en que se ponen en juego las propias estructuras de valores, individuales, familiares, sociales, así como la independencia de las decisiones y la seguridad laboral, cuando implica enfrentar a la autoridad. La ética, entonces, nos obliga a cuestionarnos como individuos y nos plantea cómo nos definimos frente a un rol social, en el que tenemos un determinado papel en la decisión y en la que nuestra ética personal o profesional entra en conflicto con la situación que tenemos delante.

Este conflicto no es solo interno, ni sucede en un campo neutral; se trata de una serie de condicionantes que tendrán un impacto en los demás y un impacto personal. Estas condicionantes, generalmente no son las de apoyo, seguridad y respaldo legal sino más bien se trata de una disrupción en un juego de poderes, con inmensas sumas de dinero detrás de ellas, que serán destinadas a un abanico de posibilidades, desde el bien común hasta el interés privado; y todo ello, sin infringir la ley.

He aquí la prueba de cómo funciona un sistema en el que la persona se encuentra aislada y sin respaldo para confrontar decisiones o proyectos que afectarían negativamente a la comunidad; la necesidad de avanzar en una mayor regulación a favor del bien común. ¿Justifica esto que el profesional omita, apruebe, mire hacia otro lado o actúe burocráticamente frente a contenidos que afectarán la vida de las personas?

Cada una de las decisiones que tomamos en esos momentos nos modelan como individuo y como ser social. Nos posiciona políticamente. La ética es activa, a través del silencio y la discusión; la pasividad y la lucha; la evasión y el compromiso.

La ética diaria no es glamurosa, no está acompañada de un vistoso traje de lycra como los superhéroes, es muy probable que nadie aplauda las buenas acciones. Mientras más cerca del poder, más conflictiva será la posición y con una menor capacidad de incidencia.

Contracorriente, hay profesionales, y muchos, que se entregan a su ética, afectando sus decisiones personales, eligen entornos que sean menos agresivos a sus principios; otros se enfrentan directamente, hay quienes tienen la habilidad de hacer saber su posición sin dañarse, cada uno de ellos escribe, argumenta y dicta sus propias cátedras, su propio Juramento hipocrático para salir adelante y aportar. Para ello se necesitan dosis de valentía y astucia para traspasar la barrera del miedo, perfectamente construida para que nada cambie.

Nota sobre la autora.
Maricarmen Tapia Gómez es arquitecta, doctora en Urbanismo por la Universitat Politècnica de Catalunya. Ha desarrollado su trabajo en las áreas de patrimonio y en planificación urbanística, tanto en el mundo académico como en instituciones públicas. Participa activamente en la defensa de los derechos de las personas en la ciudad y el territorio, a través de diversas campañas, publicaciones e investigaciones. Es directora de Critica Urbana.

DESIGN-ACTIVISME:
UNE FORME D'EMPATHIE AVEC LE RÉEL

NADIA CASABELLA

Une conférence donnée par Paola Viganò le 09/11/2017 à l'Auditorium Victor Bourgeois de la Faculté d'Architecture de l'Universite Libre de Bruxelles suscite une réflexion sur l'activisme comme forme d'empathie avec le réel, dans un contexte de forte politisation et de manque de prévoyance de la part des pouvoirs publics à charge de la politique urbaine.

Paola Viganò a fondé le bureau d'études Studio Associato Secchi Viganò dans les années 90, a Milan, ensemble avec Bernardo Secchi (1934-2014). Le bureau est reconnu internationalement pour ses recherches sur « la ville diffuse » et sur « la métropole horizontale », dévoilant a quel point l'étalement urbain pourrait représenter une alternative durable à la ville compacte et développant de vrais outils qui visent à valoriser ces territoires d'un point de vue écosystémique. Outre la recherche appliquée, Paola Viganò est également active dans l'enseignement comme professeure d'urbanisme à l'Université IUAV de Venise et a l'EPFL de Lausanne et professeure invitée a Harvard. L'articulation entre ces différentes pratiques a d'ailleurs été saluée par le Grand Prix d'urbanisme de Paris en 2013.

Travailler en ville est une affaire délicate. La sophistication et la complexité de l'interaction des acteurs dans le contexte nord-européen peuvent parfois être écrasantes. Or, il n'y a aucun moyen de les raccourcir si l'on veut rédiger des documents de planification et d'urbanisme qui soient menés collectivement et qui résistent à l'érosion du temps. Mais il y a aussi un aspect positif qui est la multiplicité des points de vue et des intérêts qui contribuent à épaissir la conversation, ce qui finalement conduit à un meilleur processus de prise de décision.

Pourtant, peu importe à quel point ce processus pourrait sembler standardisé, parfois les projets sur lesquels nous travaillons échouent et finissent dans un tiroir. Cela se produit indépendamment de leur qualité présumée et tient plutôt du fait que certaines des idées qui y figurent pourraient être difficiles à accepter par le gouvernement actuel, ou que certaines des propositions révèlent des divergences inconciliables entre les représentants à charge. Paola Viganò a d'ailleurs abordé cette dynamique lors de sa conférence il y a environ six mois. Elle l'a fait en rappelant à quel point Secchi essayait toujours de prendre ses distances par rapport aux projets ratés, mais aussi aux projets réussis. Il voulait revendiquer notre fonction d'intellectuels. Selon lui, les concepteurs urbains génèrent une sorte de connaissance qui n'est peut-être pas immédiatement applicable, mais qui restera là jusqu'à ce que quelqu'un d'autre, plus tard, la trouve significative et lui insuffle une nouvelle vie.

Tour d'ivoire

Cette posture peut en effet être reconnue comme particulière d'un temps spécifique, où la contemplation et la distance par rapport à la réalité que nous prétendons transformer ont été jugées nécessaires. Pour penser le monde (le monde vu comme un objet à appréhender) il faut le quitter. Ainsi était le mantra. Mais quelle est la pertinence de cette posture aujourd'hui? Les designers urbains sont aussi des citoyens: nous faisons partie du désordre avant de devenir l'intellectuel qui prend de la distance comme condition pour la critique et pour l'intervention dans le monde réel. Nous sommes le sujet et l'objet de notre travail. Devrions-nous encore lutter pour prendre de la distance et placer les concepteurs urbains comme producteurs d'une connaissance qui transcenderait l'immédiateté du réel, laquelle les garderait dans sa tour d'ivoire comme le suggérait Secchi? Ou, au contraire, ne partageons-nous pas, en tant que citoyens, la responsabilité de formuler les questions qui pourraient ou

non articuler le débat urbain et l'agenda politique par la suite? Est-ce que les urbanistes et les architectes ne devraient pas plutôt s'engager dans une forme d'activisme de manière à générer des récits alternatifs pour un monde meilleur? Lorsque dans la ronde de questions qui a suivi la conférence de Paola Viganò à l'ULB, je lui ai demandé son avis sur le passage possible de ce rôle d'intellectuels à un rôle d'activistes, sa réponse allait dans le sens d'exiger pour notre profession les bonnes conditions pour faire notre travail. Dans mes notes je l'ai enregistré comme : "Je défends toujours cette position [d'intellectuels], mais aujourd'hui il arrive que les bonnes conditions pour développer un travail aussi profond, engagé et complet n'existent pas et souvent n'existent plus (comme c'est le cas en Italie). Afin de créer les conditions adéquates pour votre travail, oui, en effet, vous devez définir vos enjeux, revendiquer une position politique pour vous-même, devenir en quelque sorte un activiste. "
Paola Vigano croit toujours à cette distance, considérée comme une condition nécessaire à son travail. Si nous sommes contraints à l'activisme c'est parce que la division dans le passé des tâches entre les techniciens et les politiciens qui a davantage soutenu la pratique de l'aménagement du domaine public a cessé de fonctionner. Les techniciens étaient chargés de fournir les arguments rationnels permettant aux politiciens de prendre des décisions. Le point de gravité s'est en quelque sorte déplacé en direction des politiciens et l'alignement précédent est remplacé par un cocktail explosif de dogmes et de vues d'experts neutres pour contrebalancer d'importants combats sociaux et politiques de notre temps.

Devenir empathique

Ma conviction est que le monde que nous habitons a rendu la tour d'ivoire et la métaphore de la «distance» redondantes. D'une manière ou d'une autre, il devient impossible de nous détacher du monde, d'en prendre de la distance. Nous sommes impliqués avec et dedans. Cette nouvelle réalité est le contexte et le projet partagés entres chacun d'entre nous. Marina Garcés, philosophe espagnole reconnue par sa défense soutenue d'une pensée critique et expérimentale, explique la possibilité même de cette «distance» comme un changement épistémologique: nous sommes passés du monde extérieur à nous dans un continuum avec le monde. Écologie? Nos vies sont concernées! Inégalité? Une fois de plus, nous sommes tous des parias! La violence? Nous ne serons pas épargnés!
Par conséquent, je vois l'activisme comme un moyen de faire des liens, d'être concerné par les situations qui nous entourent. Ce sentir concerné signifie entrer en scène, prendre position et cesser de déléguer pleinement aux autres la prise de décision (politique). Au lieu de cela, nous avons besoin d'assumer notre responsabilité pour ce qui se passe et de décider comment nous voulons vivre ensemble. Le problème est que nous nous entraînons dans des connaissances et des professions si fragmentées qu'elles ne nous aident guère à mieux comprendre le monde dans lequel nous vivons. Nous devons

Bruxelles 2040 (rapport de l'équipe Secchi-Viganò) : Le jardin de l'Ouest, l'agriculture et la grappe scolaire

quitter cet espace du protectionnisme (de l'expertise) et de l'universalisme (le projet de la modernité) et tisser des alliances avec d'autres espaces et manières de faire les choses.

La connaissance avec laquelle Secchi nous donnait confiance s'appuyait sur des vérités absolues. Le manque d'acceptation de certains projets à un moment donné ne les remettais pas forcément en question, bien au contraire, puisqu'il laissait la place à ceux capable d'en comprendre leur portée par la suite, même bien plus tard, pour les rajeunir - quelle arrogance! Les connaissances que nous produisons doivent d'abord être empathiques envers les lieux et les personnes, pleinement conscientes des forces qui façonnent n'importe quel territoire. Nous devons combattre nos batailles maintenant, même si nous savons que des batailles similaires renaîtrons plus tard. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre l'être intelligent pour voir la lumière. Nous avons tous besoin d'être intelligent. Nos vies en sont concernées.

Traduit de l'anglais par Elsa Bouillot

NOTA SOBRE LA AUTORA.
Nadia Casabella es arquitecta (Universitat Politècnica de Catalunya, 1997) y urbanista (London School of Economics, 2005), co-fundadora del estudio 1010 architecture urbanism SL, profesora en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Libre de Bruselas La Cambre-Horta, e investigadora del Laboratorio de Urbanismo, Infraestructuras y Ecologías de la misma universidad (LoUIsE). Le fascina la ciudad y sus embrollos socio-técnicos, que le gusta examinar a través de las interdependencias entre las infraestructuras urbanas y las ecologías que resultan de su construccion. Es miembro del equipo de redacción de Crítica Urbana.

Bruxelles 2040 (rapport de l'équipe Secchi-Viganò) : La vallée de la Senne et le canal

Compartimos el material de reflexión del colectivo Mujeres en el Territorio sobre el reconocimiento y visibilidad de la mujer en la producción del conocimiento y sobre la necesaria discusión en torno a los roles y cuidados compartidos individual y socialmente.

DU DROIT AU LOGEMENT A CELUI D'HABITER?

NADJA MONNET

Dans sa conférence sur l'art d'habiter Ivan Illich distingue entre habitant et logé. Cette distinction m'interroge sur la manière de considérer certains habitants et leurs rôles dans la fabrique de nos villes contemporaines. Dans son discours, il postule également une incompatibilité entre le droit au logement et l'art d'habiter que je me propose de revisiter pour ouvrir sur une question: notre siècle sera-t-il celui du droit d'habiter?

En prenant comme point de départ la conférence d'Ivan Illich prononcée, à York, en juillet 1984 à l'occasion du 150ème anniversaire de la fondation de l'Institut royal des architectes britanniques et intitulée «L'art d'habiter», je propose ici de réfléchir à la question de l'incompatibilité que cet auteur pose entre le droit au logement et l'art d'habiter.

Droit au logement versus art d'habiter

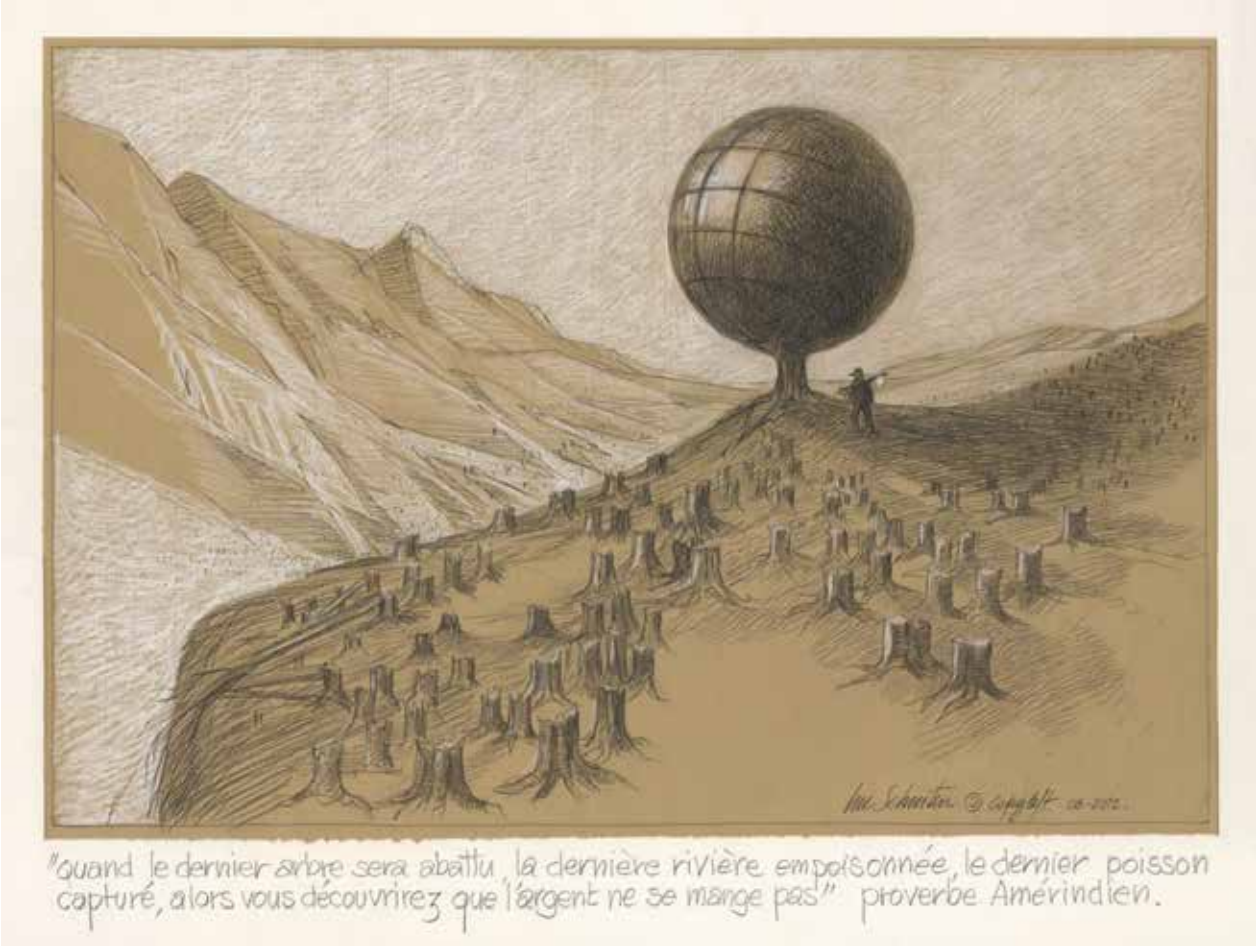
Ma lecture de ce texte, non linéaire et sans prétention de synthèse, est mue par ma pratique d'enseignement de l'anthropologie à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Marseille mais trouve son origine dans mon implication dans la coordination d'un axe de réflexion au sein du laboratoire Architecture/Anthropologie (LAA) de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette, qui pose la question de l'habitant. Qui est considéré habitant en ce XXIème siècle et quel est le rôle de cette figure dans la fabrique de nos milieux de vie contemporains? Face, depuis une bonne dizaine d'année, à la prolifération de publications, cycles de conférences et séminaires sur la question de l'habiter, nous avons commencé à recenser cette production et nous nous sommes également intéressés aux textes plus anciens sur le sujet. C'est lors de cette prospection que je suis tombée sur la conférence d'Ivan Illich, traduite et publiée en 2016 par la maison d'édition parisienne Du Linteau. (C'est de cette édition que les citations ci-dessous sont extraites). Traduire et publier un texte prononcé 35 ans auparavant, n'est pas anodin.

La conférence s'est tenue à une époque où les grands ensembles étaient fortement décriés et où les premières démolitions de tours et de barres avaient déjà eu lieu. Elle s'inscrit clairement dans ce moment de dénonciation du logement fabriqué rapidement, en grand nombre, à bas coût et selon un standard, considéré comme l'idéal pour tous. Si nombre de ses affirmations font parties actuellement des lieux communs des opposants à la construction de ce type d'habitat en Occident, sa réflexion sur le droit au logement qui annihile le droit à habiter mérite d'être revisitée, tout comme la distinction qu'il établit entre habitant et logé. En effet, l'injonction à la participation dans la fabrique de la ville, toujours plus pressante, a rendu les termes «habiter», «habitant», incontournables dans le vocabulaire des concepteurs et de ceux et celles qui analysent l'urbain. Ceux de «logé» ou de «résident» sont par contre beaucoup moins présents. La connotation négative donnée au premier est très claire dans le texte d'Illich: le logé semble incapable d'habiter. Il est un analphabète dans l'art d'habiter et est jugé sévèrement.

Dès les premières pages, l'auteur pose de manière antagoniste la situation d'un avant atemporel, connoté positivement, face à la période contemporaine au discours: «Jamais la demeure n'était achevée avant d'être occupée- contrairement au logement contemporain, qui se délabre dès le jour où il est prêt à être occupé» (p.6). Construire peu à peu son logement serait alors le signe d'une capacité d'habiter que l'habitat clé en main ne permet plus. Une certaine nostalgie de l'auto-construction fait son apparition et le droit au logement (responsable de la production en masse d'habitat bon-marché, permise par l'invention du béton et la mécanisation de la construction) serait devenu incompatible avec l'art d'habiter: «Le logé a perdu énormément de son pouvoir d'habiter» (p.8). «Il apprécie ce droit [celui d'exiger un nombre de mètres carrés dans l'espace construit] et s'en prévaut. L'art de vivre lui est confisqué: il n'a nul besoin de l'art d'habiter –mais seulement d'un appartement» (p.9). Le logé est décrit comme parqué dans un espace où il ne lui est pas permis d'y laisser des traces de son vécu: «Le logé vit dans un monde qui a été fabriqué. Il n'est pas plus libre de se frayer un chemin sur l'autoroute que de percer des trous dans ses murs. Il traverse l'existence sans y inscrire de trace» (p.9). L'art d'habiter revendiqué par Ivan Illich aurait disparu ou du moins aurait de la difficulté à s'imposer face à un droit au logement qui semble annihiler d'emblée l'art d'habiter, l'être humain se retrouvant dans l'incapacité de prendre possession de ces «casiers de résidence» (p.9) ou ce qu'Illich appelle aussi des «garages d'humains» (p.10).

Des logés habitants?

Dans cette distinction entre habitant et logé, il semblerait que le logé ou le résident (termes apparemment synonymes pour Illich) devient un sujet passif qui n'investit plus son lieu de résidence. Contrairement aux habitants qui s'inscrivent et vivent pleinement leurs espaces de vie, les logés sont présentés comme inactifs et incapables de s'opposer aux tendances qui leur sont imposées: « Les habitants occupant l'espace qu'ils modèlent ont été remplacés par des résidents abrités dans des constructions produites à leur intention, dûment enregistrés en tant que consommateurs de logement protégés par une législation sur les contrats de location ou sur les prêts hypothécaires» (p.10). Si l'habitant est producteur d'espace à sa mesure en le modelant, le logé n'est que pur consommateur.
L'idée de résidents de barres ou de petits pavillons collés les uns aux autres, incapables de faire de leur logement un chez soi en accord avec leurs besoins a été depuis fortement nuancée, notamment (mais pas uniquement) avec des travaux de sociologues et anthropologues de l'habitat ainsi que par ceux de cinéastes ou de photographes qui ont su mettre en avant



la capacité d'adaptation et la créativité de ces «habitants». Les mouvements de protestation et les actes de résistance face à la démolition de barres condamnées démontrent également l'attachement des habitants à leur lieu de vie. Plutôt que de postuler la disparition de l'habiter, chercheurs et artistes ont montré sa persistance et les «accommodements» des citadins face aux impositions du haut qui agissent avec la volonté de «mieux loger» et de «mieux contrôler» les populations.

"La lutte pour le droit au logement a créé un produit de consommation qui échappe, dans sa phase d'élaboration et de construction, à la grande majorité des futurs habitants car il a peu à peu été pensé et projeté par les architectes, puis actuellement, de plus en plus pris en main par des entreprises de construction qui cherchent la rentabilité."

Si je n'adhère pas au pessimisme d'Illich sur l'incapacité des personnes qu'il qualifie de «logées» à prendre possession des espaces construits sans elles, la relation de cause à effet qu'il établit entre ce type de logement et la production de la rareté d'un bien me semble toujours d'actualité[1] et peut-être encore plus saillant que jamais. Car selon les travaux de la graphiste Manuela Pfrunder[2] ce ne sont pas les m2 par habitants qui font défaut mais la manière de les exploiter qui crée la carence. Ivan Illich insiste sur le fait que le logement est devenu un bien de consommation, donc rare par définition. Ce qu'il appelle l'Homo castrensis serait le propre de la société industrielle «qui s'efforce de faire de chaque citoyen un élément qu'il faut abriter et qui est donc dispensé du devoir de [...] l'art d'habiter» (p.10). Plus loin dans son texte, il parle du lien entre construction de la nation et édification: «Bâtir la nation et construire des logements sont des utopies étroitement liées dans la réflexion des élites» (p.18). La lutte pour le droit au logement a créé un produit de consommation qui échappe, dans sa phase d'élaboration et de construction, à la grande majorité des futurs habitants car il a peu à peu été pensé et projeté par les architectes, puis actuellement, de plus en plus pris en main par des entreprises de construction qui cherchent la rentabilité[3] et qui interprètent les lois sur les minimum vitaux des pièces, comme des mesures à respecter pour la taille des pièces, ce qui produit des logement de plus en plus exigus. En parallèle, il est demandé «aux habitants» de participer à la fabrique de leur ville en leur donnant la parole et en créant des débats d'idées pour qu'ils/elles expriment leurs points de vue et donnent leur opinion. Dans ce débat se pose la question de qui sont ces habitants et au nom de qui parlent-ils? Seront-ils les futurs logés et/ou usagers de la proposition mise en discussion dans l'arène publique? Quels intérêts défendent-ils? Les leurs? Ceux de leurs descendances? Ceux du milieu? Le bien commun? Seront-ils moins logés et plus habitants pour autant?

Les habitants et l'art d'habiter

«Habitude et habitat disent presque la même chose. [...] C'est un art [l'art de vivre] qui ne s'acquiert que progressivement. Chaque être devient un parleur vernaculaire et un constructeur vernaculaire en grandissant, en passant d'une initiation à l'autre par un cheminement qui en fait un habitant masculin ou féminin» (p.7). L'habiter est donc un réseau de liens privilégiés avec un lieu. Illich disait aussi: «Habiter, c'était demeurer dans ses propres traces, laisser la vie quotidienne écrire les réseaux et les articulations de sa biographie dans le paysage» (p.5-6), un rapport routinier imagé et agi à un lieu, un chez soi quelque part. Combien de temps faut-il pour établir cette routine? Une vie? Quelques mois? Les temporalités ne sont donc pas sans importance: l'enfant n'est certainement pas le même habitant que la personne du 3ème ou 4ème âge. Le temps long de l'histoire mais également les âges et les moments de la vie sont à questionner. Comment alors articuler les dimensions temporelles et spatiales dans l'analyse des figures de l'habitant?

«L'art d'habiter est une activité qui dépasse la portée de l'architecte» (p.7) écrit Illich. C'est un art qui ne se limite pas au modelage des intérieurs mais qui concerne également les espaces communs et l'organisation de la communauté. Or, selon lui, «Chez le consommateur d'abri moderne, la distinction entre espace privé et espace public ne remplace pas la distinction traditionnelle entre le logis et les communaux articulée par le seuil–elle la détruit.» (p.13).

Le logement moderne aurait donc non seulement transformé l'habitant en logé mais serait également responsable de la destruction de la vie communautaire qui façonne les lieux, l'économie du bien-être ayant quasiment supprimé l'art d'habiter. Ivan Illich dénonce alors que, depuis le milieu des années 1950, «presque partout dans le monde de puissants moyens ont été mis en œuvre pour violer l'art d'habiter des communautés

1. Selon les chiffres de la Fondation Abbé Pierre, en France, en 2016, il y a 5,8% de la population de mal logés soit 3,8 millions de personnes. Ils représentaient 20% de la population (soit 8,5 millions de personnes) au début des années 1950, c'est-à-dire au démarrage des grands travaux de construction des grands ensembles.

2. Dans son œuvre «Neotopia, un atlas utopographique de la création achevée» (2000), Manuela Pfrunder se base sur les statistiques mondiales disponibles pour présenter un nouvel ordre mondial imaginaire porté par une vision d'équité radicale. En cherchant à distribuer équitablement richesse et misère sur le globe, elle arrive à la conclusion surprenante que chaque être humain pourrait disposer d'un terrain de 290m2 mais devrait limiter drastiquement la consommation de certaines denrées, en ne buvant, par exemple, qu'un café tous les deux mois.

3. Actuellement en France la nouvelle loi ELAN permet de construire certains types de logement sans le visa d'un architecte ce qui permet à des promoteurs immobiliers de faire l'économie des conseils et services de ces derniers.

locales et créer de la sorte le sentiment de plus en plus aigu que l'espace vital est rare» (p.14). Pour lui, ce qu'il appelle «le viol des communaux» est aussi brutal que la pollution des eaux, le smog, etc., détruisant «ce qui a déterminé pendant des millénaires le caractère évolutif de l'espace habité» (p.19), à savoir «la culture, l'expérience et la pensée». Les communautés seraient de moins en moins en capacité de négocier entre leurs membres et avec le milieu les règles d'un vivre-ensemble en adéquation avec leur représentation du monde. Est-ce que l'injonction à la participation des habitants dans la fabrique de nos villes contemporaines permet de renouer avec ce qu'Illich nomme le devoir d'activité communautaire, constitutif de sa manière de concevoir l'art d'habiter?

L'habitant n'est pas un profil abstrait, mais un sujet vivant, singulier. Certaines approches de la ville utilisent une conception réductrice de l'habitant, en taisant les différences et les inégalités. Mais comment tenir compte de cette pluralité de figures mises sous le vocable d'habitant dans les processus de concertation? Qui est actuellement hissé au rang d'«habitant» et par qui? Quel type d'acteur est-on là où on habite? Qu'est-ce qu'on habite? Actuellement, il semblerait que l'action est constitutive de l'«habitant». Si une personne agit sur son milieu, elle l'habite. Deviendrait-on alors citadin (à entendre ici comme habitant d'une ville et à distinguer du citoyen qui a des droits et des devoirs envers une nation), parce que nous serions porteur de projet?

Les défis de l'art d'habiter

L'art d'habiter ne semble pas tant passer par la consultation citoyenne mais bien plus par le faire. Pour Ivan Illich, celui-ci ne persiste que dans les marges (aussi bien favorisées que défavorisées) de la population et dans les « Suds».

«Ceux qui, aujourd'hui, revendiquent leur liberté d'habiter par leurs propres moyens sont soit fortunés, soit traités en déviants» (p.10). Ivan Illich appelle également ces derniers des «débranchés», ceux qu'actuellement le sens commun et la presse étiquettent d'alternatif, antisystème, mais également ceux qui sont sortis involontairement du système, comme les sans domicile fixe[4].

4. Il s'agit ici des personnes communément désignées en France sous le sigle de SDF qui est le terme qui a remplacé ceux de «vagabonds», «clochards », etc. qui sont désormais considérés comme politiquemnt incorrects. Néanmoins, il y a de plus en plus de personnes qui ne sont pas SDF mais qui n'ont pas véritablement de résidence fixe. Je pense ici aux personnes qui naviguent régulièrement entre plusieurs logements, plusieurs villes et parfois plusieurs pays pour des raisons professionnelles. Ces personnes, contrairement aux SDF, sont bien ancrées dans le système car produits directs de celui-ci. Il serait intéressant de s'interroger sur quelle sorte de logés ou d'habitants elles sont.

«Dans le tiers-monde, c'est la survie même qui dépend du juste équilibre entre un droit à l'auto-construction et le droit de propriété sur une parcelle de terre et sous le toit dont on s'est doté» (p.21).

Pour lui, c'est au nord qu'il faut trouver des solutions pour faire avancer les choses et celles-ci doivent s'inspirer de ce qui se passe au sud. Il conseillait de traiter l'engouement des jeunes envers les modèles du sud avec «courage et réflexion» (p.20). Si je suis persuadée que l'engouement des jeunes qui se posent des questions hors des sentiers battus est à encourager et à soutenir et si je suis convaincue que les Suds et les marges sont force de proposition, c'est à la condition qu'ils se soient débranchés des modèles constructifs imposés dans et par le Nord et que leurs modèles vernaculaires ne soient pas exportés de toute pièce sans questionnement sur les raisons de leur existence et de leur fonctionnement.

"Le logement moderne aurait donc non seulement transformé l'habitant en logé mais serait également responsable de la destruction de la vie communautaire qui façonne les lieux, l'économie du bien-être ayant quasiment supprimé l'art d'habiter."

Je terminerai ce commentaire, en nuançant l'idée d'Ivan Ilich sur l'art d'habiter comme phénomène proprement humain. Il commençait sa conférence ainsi: «Habiter est le propre de l'espèce humaine. Les animaux sauvages ont des terriers, les chariots rentrent dans des remises et il y a des garages pour les véhicules automobiles. Seuls les [H]ommes[5] peuvent habiter. Habiter est un art.[...] L'humain est le seul animal à être un artiste, et l'art d'habiter fait partie de l'art de vivre. Une demeure n'est ni un terrier ni un garage» (p.5).

Les revendications des antispécismes, c'est-à-dire des personnes qui se refusent à penser l'espèce humaine comme supérieure à toutes les autres et au centre de toute réflexion -ainsi que les nouvelles connaissances en paléontologie, en biologie et en anthropologie physique- ont remis en question les limites qui semblaient auparavant si évidentes entre êtres humaines et autres espèces animales. L'habitant est-il uniquement humain? Est-ce que tout être vivant est en capacité d'habiter et plus largement d'être artiste, sensible à l'esthétisme? Sans pouvoir répondre à ces questions, je considère important de décentrer notre regard et de poser ces questions par rapport aux autres êtres vivants sans omettre les végétaux dans la réflexion sur l'art d'habiter, à l'image de la thèse en cours de rédaction de Julie Cardi qui, depuis l'architecture, l'urbanisme, les sciences humaines et sociales et l'entomologie réfléchit au moyen de générer une coexistence acceptable entre moustiques tigres et êtres humains.

5. Dans le texte, «homme» est écrit sans majuscule, omettant ainsi la moitié de la population !

Notes sur l'auteure

Nadja Monnet est anthropologue, Maître de Conférences à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Marseille, chercheure au Laboratoire Architecture/Anthropologie, Unité Mixte de Recherche 7218 LAVUE du CNRS.

Pour plus d'information : http://www.marseille.archi.fr/acteurs/enseignants/monnet-nadja/.

DEL DERECHO A PARTICIPAR, INCIDIR Y DECIDIR EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ISABEL DUQUE FRANCO

En Colombia, la expedición de la Ley 388 de 1997 obligó a todos los municipios a formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Esta Ley introdujo una serie de innovaciones en materia de planeamiento territorial. En primer lugar, la función social y ecológica de la propiedad. En segundo lugar, los instrumentos de gestión como mecanismo para orientar el desarrollo de los municipios a través de la acción conjunta de los sectores público y privado y la distribución social del excedente urbano (plusvalía). Y finalmente, en cumplimiento de los preceptos constitucionales que definen la participación como principio, derecho ciudadano y fin del Estado, la Ley estipulaba la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución y revisión del POT.

En primer lugar, la función social y ecológica de la propiedad. En segundo lugar, los instrumentos de gestión como mecanismo para orientar el desarrollo de los municipios a través de la acción conjunta de los sectores público y privado y la distribución social del excedente urbano (plusvalía). Y finalmente, en cumplimiento de los preceptos constitucionales que definen la participación como principio, derecho ciudadano y fin del Estado, la Ley estipulaba la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución y revisión del POT.

El desafío para los municipios fue mayúsculo. Era la primera vez que formulaban un plan de ordenamiento territorial y la participación en planificación había sido reglamentada apenas tres años antes. Los municipios disponían de dos años para la elaboración y aprobación de sus respectivos POT, pero tan pronto empezaron a hacerlo se hizo evidente que la mayoría no estaban preparados para ello. Carecían de los recursos necesarios en términos de información básica actualizada, de herramientas y capacidades técnicas e incluso de las condiciones institucionales para el diseño, divulgación y ejecución de los planes. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el balance de esta primera generación de POT formulados entre

1998 y 2003, evidencia una serie de aspectos críticos en todos sus elementos constitutivos como la definición inadecuada del perímetro urbano o de los suelos de expansión y protección, la falta de cartografía o la ausencia de una visión territorial que superara los límites político-administrativos.

Aunque en sus valoraciones el DNP no contempla la participación ciudadana en la formulación de esta primera generación de POT, el balance también es poco alentador. Desde una perspectiva general es posible identificar cuatro aspectos que en su momento condicionaron el derecho a la participación en los POT.

Primero, diferencia de criterios e interpretaciones sobre el sentido y alcances de la participación en la formulación de los POT. De un lado, la norma establece la participación como un medio para la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos de los diferentes actores implicados en el ordenamiento territorial; y de otro, relaciona tanto los mecanismos de participación como las diferentes fases del proceso de planeamiento en las cuales puede intervenir la ciudadanía. Como la norma no es explícita respecto al grado de incidencia de la ciudadanía en las decisiones, la mayoría de gobiernos municipales asumieron la participación como un proceso de información y, en el mejor de los casos, de consulta ciudadana, aunque sin carácter vinculante. Se trató como una cuestión meramente formal, un paso más en la fase de formulación de los planes, para dar cumplimiento a lo establecido en la norma, pero sin mayor trascendencia para el propio plan ni para los actores sociales e institucionales invitados a participar.

Segundo, el ordenamiento territorial era un tema nuevo en la agenda pública. Si bien en diferentes lugares del país existían experiencias de participación y movilización social en torno a problemas ambientales o al mejoramiento de barrios de origen informal, era la primera vez que se invitaba a la ciudadanía para informarse, plantear sus inquietudes y propuestas sobre asuntos como la visión territorial, los usos del suelo o proyectos urbanos. En este sentido, el proceso dejó varios aprendizajes: la relación entre escala y participación, cuanto más próximas son las problemáticas al contexto cotidiano de la gente, su nivel de implicación es mayor y viceversa. La necesidad de redefinir los espacios de participación en términos de las metodologías y del uso de tecnicismos que dificultan el diálogo e inhiben a los actores invitados. La dificultad para diferenciar los propósitos de un

Comuna 13 Medellín. Foto: Isabel Duque

plan de desarrollo frente a los de un plan de ordenamiento territorial y, por último, la necesidad de formar a la ciudadanía para la adquisición de competencias y habilidades relacionadas tanto con la participación en general como con los temas de ordenamiento territorial.

Tercero, la capacidad de movilización e incidencia de las instancias formales de participación. Hacia mediados de los años noventa, los municipios habían conformado por primera vez los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), una instancia de participación de carácter consultivo, integrada por representantes de diferentes sectores económicos y sociales. Le corresponde al CTP promover una amplia deliberación ciudadana en torno a la propuesta de plan presentada por el gobierno municipal y emitir un concepto al respecto. Sin embargo, los CTP también presentaban una serie de falencias, algunas de las cuales se mantienen hasta hoy día, como la dificultad para funcionar como instancia autónoma e independiente al ser sus integrantes designados por el propio alcalde; los recursos y capacidades técnicas con las que cuentan o la marcada diferenciación entre sectores representados.

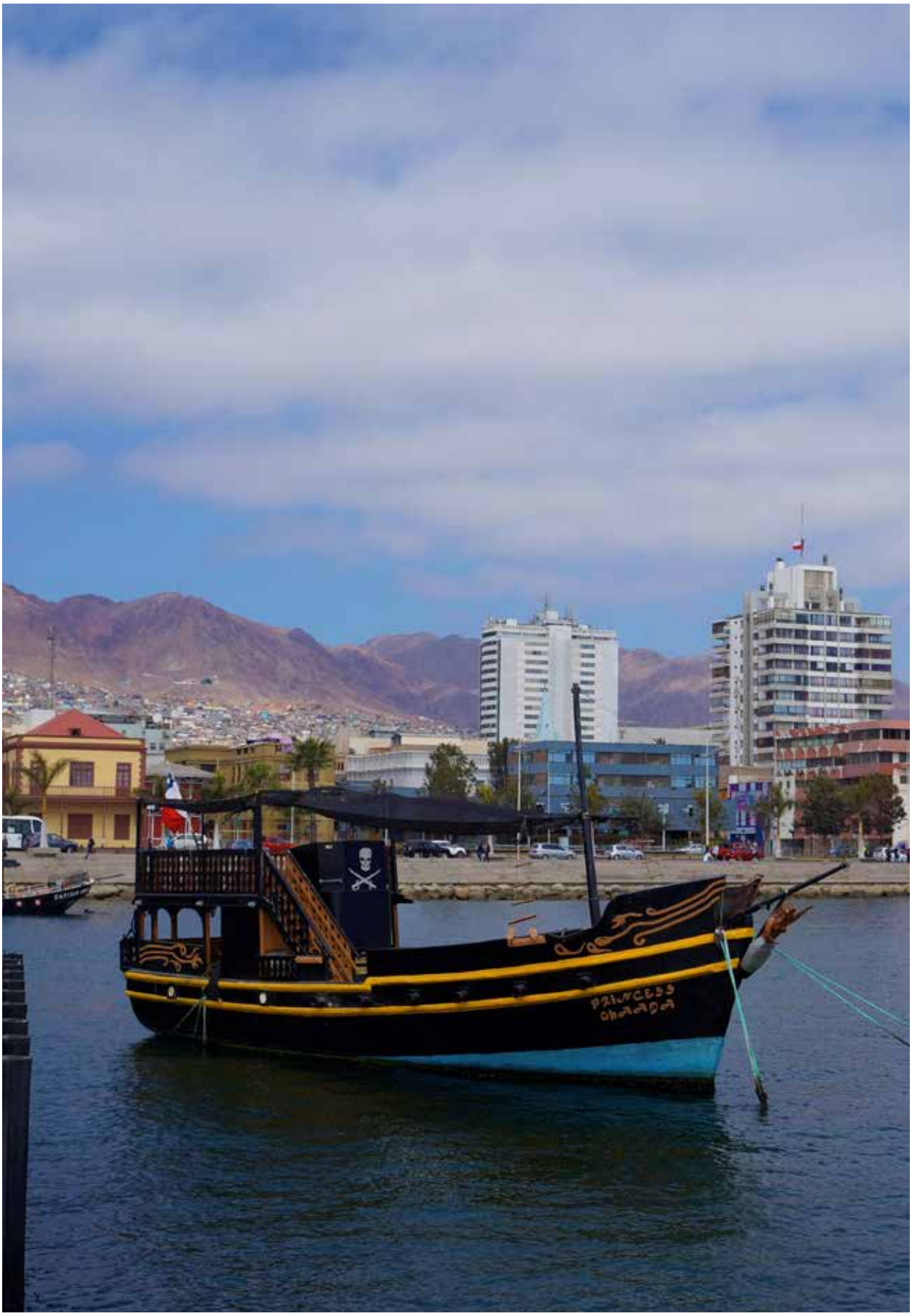
En 2016 comenzó la formulación de una nueva generación de POT. Para resolver las deficiencias de los anteriores, desde el DNP, se están promoviendo una serie de iniciativas como el Programa POT Modernos que ofrece asistencia técnica y financiera a un grupo de municipios priorizados en diferentes zonas del país y el diseño de una serie de innovaciones y herramientas, disponibles en Internet y de acceso general, como el Kit del ordenamiento territorial, el Atlas de expansión urbana y el Observatorio del sistema de ciudades. El propósito de estos instrumentos es fortalecer capacidades locales para el ordenamiento y el desarrollo territorial.

Dentro de estas iniciativas, la participación permanece restringida a la información y consulta ciudadana, aunque con un mayor énfasis en el seguimiento y control social tanto en la formulación como en la ejecución de los planes. Sin embargo, desde los POT de primera generación se han producido cambios significativos que auguran unas dinámicas participativas diferentes. Buena parte de los municipios tienen una mayor capacidad institucional para promover procesos participativos, unos aprendizajes y experiencia acumulada gracias a otros ejercicios como la discusión de los planes de desarrollo o incluso los propios procesos de revisión y ajustes a los POT antes formulados. De igual manera, la movilización social y la apropiación de mecanismos de participación directa, como las consultas populares contra de la mega-minería en diferentes zonas del país, así como la conformación de colectivos contra la gentrificación o en defensa del patrimonio, demuestran que hoy día existe una ciudadanía más sensible frente a los temas territoriales, que ha inventado sus propios espacios de acción, que es más consciente sobre su derecho a incidir en las decisiones que le afectan y también más cualificada para discutir los asuntos del ordenamiento territorial con actores tanto técnicos como políticos.

Para finalizar, la formulación de los POT modernos permitirá diseñar instrumentos de ordenamiento con altos estándares de calidad técnica, pero también debe ser la oportunidad para hacer efectivo el derecho a la participación en la toma de decisiones sobre el modelo territorial. En última instancia, se trata de asumir que el ordenamiento territorial es un asunto técnico, pero ante todo esencialmente político.

Nota sobre la autora

Isabel Duque Franco es profesora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Socióloga de esa Universidad y Doctora en Geografía Humana por la Universidad de Barcelona. Forma parte del Grupo de Estudios sobre la Problemática Urbano-Regional en Colombia (Geourbe). Ha trabajado en la promoción y acompañamiento de procesos de planeación participativa, en escuelas de formación ciudadana y pedagogía política así como en el fortalecimiento de las capacidades de incidencia de organizaciones sociales en Bogotá y otras regiones de Colombia.


PRINCESS

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

CAMILA DÍAZ CAMPOS

Entre la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Arquitectura y el Urbanismo, existe una relación que viene dada por el mandato explícito de "promover el progreso social y elevar el nivel de vida"[1], siempre considerando y respetando la dignidad e igualdad de las personas.

La Declaración de Derechos Humanos presenta las bases fundamentales que deben respetar los Estados Miembros para asegurar que cada ser humano pueda desarrollarse en libertad, igualdad y con seguridad, dentro de una sociedad. Asimismo, la Arquitectura y el Urbanismo deben velar por el desarrollo y fortalecimiento del hábitat en dónde se gesta dicha sociedad y cada individuo en particular, procurando que las condiciones de habitabilidad sean las óptimas sin distinción entre unos y otros.

Desde la Arquitectura y el Urbanismo es posible contribuir al desarrollo de las personas a través del ordenamiento sostenible y la organización de los sistemas del territorio de manera que permitan mantener el equilibro entre los espacios destinados a producción y asentamientos frente a los sistemas naturales. Planificando el territorio destinado al asentamiento, para que la zonificación garantice a las personas un acceso igualitario a los servicios y equipamientos necesarios para su desarrollo; dichos equipamientos deben ser proyectados pensando en las necesidades humanas y las características culturales de la sociedad que alberga o albergará, considerando también las condiciones propias del territorio, lo que nos ayudará a generar asentamientos con mejores características de habitabilidad.

Considerando lo anterior, se puede establecer que quienes deciden sobre el territorio (ordenando, planificando o proyectando) deben ejercer teniendo siempre en cuenta que estamos insertos en una sociedad, donde lo que se planifica o proyecta influye, no solo en la vida de un mandante en particular, sino también en un entorno donde habitan y habitarán otras personas que se verán afectadas (positiva o negativamente) por lo que se decide realizar. Teniendo esto en cuenta, seremos capaces de equilibrar los intereses y necesidades particulares con los intereses y necesidades comunes de la sociedad.

1. Ver 5° considerando del Preámbulo en la Declaración Universal de Derechos Humanos. (Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos (217 [III] A). Paris. Disponible en: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/)

Nota sobre la autora

Camila Díaz Campos, ariqueña, es estudiante de Arquitectura en la Facultad de Ciencias de la Construcción y Ordenamiento Territorial de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile. Áreas de interés: Urbanismo, Sostenibilidad, Construcción. Actualmente realiza su investigación de pregrado sobre "Periferias Interiores en Santiago Metropolitano".

Foto pág 18: Antofagasta: edificaciones de distintas épocas y usos sin aunar criterios urbanísticos. Al fondo, el cerro poblado representa la zona residencial periférica; dispuestos frente al área de interés turístico, la zona histórica, edificios que representan la renovación urbana y distintos equipamientos que se presentan como una zona Intermedia. Foto: María Paz Zamorano

A DENÚNCIA, FERRAMENTA DE RESISTÊNCIA.

FABÍOLA CASTELO DE SOUZA CORDOVIL

O Estado alinhado ao mercado imobiliário é fato recorrente na política urbana brasileira. A proximidade entre ambos é frequente nas ações públicas na área urbana em municípios no Brasil. As situações são diversas e os exemplos são inúmeros, atingindo tanto as metrópoles quanto cidades médias, e tanto cidades de formação mais antigas quanto as de formação mais recente.

Projeto Eurogarden. Fonte: https://archi5.fr/portfolio/urbanisme-maringa/. Acessado em 29/X/2018

Comentamos sobre a atuação dos interesses do mercado imobiliário sobre a área pública, refletindo na possibilidade de sua privatização por meio de um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada, evidenciando o desvirtuamento do instrumento num caso específico, qual seja, a proposta de intervenção urbana denominada inicialmente de Projeto Eurogarden, que foi veiculado nos meios de comunicação a partir de 2011 como símbolo de progresso e de modernidade na cidade de Maringá, no estado do Paraná, Brasil.

Demonstramos como uma representação ao Ministério Público figurou como resistência ao denunciar as irregularidades da lei encaminhada pelo executivo municipal que aprovou o Projeto Eurogarden como a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico-Eurogarden no ano de 2013. Em 2018, finalmente, a lei foi revogada por solicitação do empreendedor diante das flagrantes divergências em relação à lei federal, Estatuto da Cidade, salientando o protagonismo dos interesses privados na política urbana.

Evidenciamos, nesta breve explanação, a trajetória dessa proposta da iniciativa privada e sua associação ao executivo municipal que, apesar das suas incoerências legais, encaminhou a lei para aprovação na Câmara Municipal, e a sua revogação, que teve o seu fundamento na denúncia encaminhada ao Ministério Público por docentes de instituições de ensino superior da cidade, embora cinco anos depois da lei aprovada.

A cidade moderna e o projeto novo

A cidade de Maringá caracteriza-se por ser de fundação relativamente recente, pois conta com 71 anos de existência atualmente e foi criada a partir de um plano moderno, vinculado a uma estratégia privada de ocupação regional em uma área de mais de 515 mil alqueires (o que corresponde a 1.246.300 hectares), na qual não havia ocupação urbana anterior. A cidade teve um papel de polo regional, inserida num dos pontos de um eixo rodoferroviário de penetração territorial, fazendo parte da propriedade da empresa que urbanizou a região.

Contando com um significativo dinamismo econômico, Maringá rapidamente ampliou sua população e seu território urbano, e, atualmente, possui 417.010 habitantes (IBGE, 2018). Com uma taxa de crescimento populacional de 2,15%, o município recebeu mais de 10 mil habitantes de 2017 para 2018 (IBGE, 2018). Como as demais cidades brasileiras dinâmicas, frentes de expansão imobiliária vêm se constituindo sucessivamente, seja ampliando o perímetro urbano, seja substituindo antigas funções urbanas. Na área do plano inicial da cidade, grandes áreas tornaram-se ociosas devido à transferência das atividades originais, como a área do antigo aeroporto.

Na área do antigo aeroporto (ver figura 01), no ano de 2011, o Projeto Eurogarden foi contratado e apresentado por um empresário local e, em 2013, estabeleceu-se como Operação Urbana Consorciada, pela Lei Municipal no 946/2013. Todavia, antes mesmo de se transformar em lei, a proposta foi apresentada pelo executivo municipal em diversas ocasiões, numa clara demonstração de promoção e defesa dos interesses privados pelo agente público.

A área do Projeto Eurogarden integrou ao terreno particular do empreendedor, de aproximadamente 75 hectares, o terreno vizinho, constituído por uma área pública de propriedade da União, com aproximadamente 80 hectares, onde funcionou o antigo aeroporto de Maringá e que hoje está desativado.

O aeroporto foi transferido para outro lugar e grande parte da área em que se implantava encontra-se sem uso. Todavia, alguns edifícios de caráter público implantaram-se no local, como o Tribunal Regional do Trabalho - TRT, o Tribunal Regional Eleitoral – TRE, além de contar, na época do projeto, com o edifício da atualmente extinta Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança que se estabelecia no prédio do antigo aeroporto. No Projeto Eurogarden não é possível identificar essas instituições públicas e entendemos que não foram consideradas.

O Projeto Eurogarden incidiu sobre uma área de aproximadamente 155 hectares e sublinhou o evidente interesse comercial do agente privado, proprietário de um pouco menos da metade da gleba para a qual se fez a proposta. Ao contratar às suas expensas o escritório francês Archi5 para elaborar o projeto para a área, o empreendedor privado parece preocupar-se exclusivamente com o sucesso imobiliário do seu empreendimento. Sobressaem, nas imagens divulgadas do projeto, a eliminação total dos edifícios públicos, ao mesmo tempo em que destacam os grandes edifícios, como shoppings centers e prédios residenciais de luxo.

De Projeto urbano privado à Operação Urbana Consorciada

As Operações Urbanas Consorciadas - OUCs -ocorrem no Brasil desde a década de 1980, mas foi a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal no 10.257/2001, que se estabeleceram conforme o direito à cidade, e de acordo com as diretrizes de justa distribuição do ônus e do bônus da urbanização, da função social da cidade e da propriedade, e da gestão democrática participativa, principalmente.

As OUCs são instrumentos que visam à transformação estrutural de uma determinada porção da cidade, em uma parceria público e privada, com envolvimento, desde sua concepção, dos moradores, proprietários, investidores e demais envolvidos. Os incentivos urbanísticos são as principais formas de contrapartida que atraem os investimentos privados. Tais incentivos referem-se à flexibilização dos usos, índices e normas edilícias. As intervenções urbanas a partir das OUCs devem fazer parte da política urbana municipal, de acordo com os objetivos do Plano Diretor. Portanto, uma OUC no Brasil deve ter como principais marcos legais o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal e a lei específica da OUC.

Para viabilizar o projeto, o executivo municipal encaminhou a alteração no zoneamento na legislação urbanística, definindo a área como ZE-23 (Zona Especial 23 - Eurogarden). A mudança na legislação para a implantação do projeto na

área do antigo aeroporto foi questionada na época por conselheiros representantes do órgão colegiado da política urbana municipal, o Conselho da Cidade, denominado de Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT).

Todavia, as tentativas de adequar o projeto às normas legais tiveram prosseguimento. Diante da flagrante ilegalidade denunciada em diversos momentos por diferentes atores, anunciando, principalmente, a privatização do espaço público, o benefício ao mercado imobiliário e a impossibilidade de execução do projeto, o poder executivo encaminhou um novo estratagema, qual seja: a criação da primeira operação urbana consorciada de Maringá, a OUC Novo Centro Cívico – Eurogarden. A Lei no 946 foi aprovada pela Câmara Municipal, em sete de junho de 2013. No encaminhamento do projeto de lei aos vereadores, solicita-se a aprovação em "regime de urgência especial, tendo em vista tratar-se de matéria de ordem relevante".

E, assim, a lei foi aprovada afrontando diversas diretrizes do Estatuto da Cidade.

A denúncia como ferramenta de enfrentamento. A representação ao Ministério Público

Ainda quando a aprovação da lei que criou a OUC – Novo Centro Cívico Eurogarden era apenas uma possibilidade, ou seja, quando ainda era apenas uma mensagem de Lei do prefeito, pesquisadores do Observatório das Metrópoles – (RMM) – encaminharam uma representação ao Ministério Público, copiada em um parecer para a Câmara Municipal. Tais documentos foram enviados no dia vinte e um de maio de 2013, mas, apesar das irregularidades apontadas, a Lei foi aprovada após duas semanas pela Câmara dos Vereadores.

Os questionamentos relataram cinco principais temas, quais sejam: a) a autorização do uso dos lotes da União e de outros órgãos pelo município (ou seja, a comprovação de que a área de propriedade da União poderia ser utilizada pelo município e, na nossa interpretação, privatizada, tendo em vista o caráter do Projeto Eurogarden); b) a falta de definição da área da OUC no Plano Diretor, o que deveria ser feito em conferência pública que não ocorreu; c) a inexistência de Estudo de Impacto de Vizinhança da OUC, o que é uma exigência do Estatuto da Cidade; d) a ausência do requisito exigido pelo Estatuto da Cidade da forma de controle da operação, obrigatoriamente partilhado com a sociedade civil; e) a falta de parecer do conselho da cidade local (CMPGT) sobre a OUC. Além de não deixar claro, na Lei, as contrapartidas a serem exigidas dos proprietários.

Apesar da aprovação da Lei, nenhuma ação ocorreu na área propriamente. O que foi executado foi uma significativa reformulação da avenida principal que dá acesso à área, para a qual houve recursos do Programa Mobilidade Urbana do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – para a construção, entre outras coisas, de corredor exclusivo para ônibus, o que não foi realizado.

Os documentos apresentados pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo RMM – (a representação e o parecer) ainda fizeram recomendações de que, em suma: a) dever-se-ia reiniciar o processo, corrigindo as irregularidades, atendendo as exigências do Estatuto da Cidade; b) observar o risco do prefeito incorrer em improbidade administrativa; c) a necessidade do debate com a sociedade; d) a inclusão de áreas de Habitação de Interesse Social no perímetro da OUC; entre outras recomendações.

Um pouco mais de três anos após a aprovação da lei da primeira OUC de Maringá, o proprietário que encomendou o Projeto Eurogarden solicitou à prefeitura esclarecimentos quanto à regularidade jurídica da OUC Novo Centro Cívico-Eurogarden, pautado substancialmente nos questionamentos dos pesquisadores do Observatório das Metrópoles – (RMM). Assim, após a análise jurídica da prefeitura, em cinco de janeiro de 2018, o proprietário solicitou a revogação da lei que criou a OUC por considerar que "...a mesma perdeu seu objeto".

Embora a representação do Ministério Público não tenha sido considerada num primeiro momento, ou seja, na aprovação da Lei, advertiu o investidor, que abandonou o Projeto Eurogarden. Diante da denúncia de irregularidades, supomos que o empreendedor deu-se conta de que não havia garantia jurídica para o seu investimento. Nesta condição, ele mesmo solicitou a revogação da Lei, o que ocorreu com a Lei Municipal no 1115/2018. Este fato evidencia o completo descolamento da proposta privada com a política urbana municipal forjada pelos agentes públicos, pois o que determinou a intervenção foi exclusivamente o interesse imobiliário.

As ações dos agentes públicos até a aprovação da Lei da OUC demonstram o seu empenho para viabilizar o empreendimento privado. O flagrante comprometimento desses agentes com o capital privado, mesmo confrontado com irregularidades jurídicas, empenhou-se na legalização para privatização das áreas públicas. A fragilidade jurídica, desde a origem e denunciada por pesquisadores de instituições de ensino superior da cidade, não sustentou o pacto entre os agentes público e privado. A partir disso, os interesses coletivos passam a ser protagonistas da política urbana, defendidos em uma ação de resistência que conseguiu desmontar o pacto composto pelos grandes interesses imobiliários e representantes políticos, garantindo a manutenção das terras públicas.

Projeto Eurogarden, elaborado pelo escritório francês Archi 5, na área do antigo aeroporto de Maringá.
Fonte: https://archi5.fr/portfolio/urbanisme-maringa/. Acessado em 29/X/2018.

Nota sobre a autora

Fabíola Castelo de Souza Cordovil é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e atualmente em estágio pós-doutoral em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Desde 2003 atua como docente pesquisadora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Paraná, Brasil, na área de Urbanismo. Foi chefe de departamento e coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo (2010-2016), e representante da UEM no Conselho Municipal de Planejamento Urbano de Maringá, de 2011 a 2015.

EL USO DE LA PROPIEDAD

EMANUELA BOVE

Un día todos los periódicos comenzaron a hablar de una gran crisis económica. Empleaban las palabras con el mismo significado de siempre, pero las palabras ya no significaban lo mismo y el espacio había cambiado

Mercedes Álvarez
Mercado de futuros (2011)

Propiedad, mercado, rentabilidad, beneficio, competitividad son algunas de las palabras que escuchamos y leemos. ¿Qué significan y qué implican en nuestra vida? ¿Qué diferencia hay entre propiedad privada, pública, individual o colectiva? ¿Qué incidencia tiene cada una para la comunidad y cuál es compatible con el bien común?

La ciudad contemporánea es el lugar de constante disputa donde intereses contrapuestos se confrontan y compiten. Frente a espacios, físicos y simbólicos, cada vez más sometidos a la lógica especulativa de los mercados financieros y de los intereses particulares, tal vez sería importante hacer un ejercicio de hermenéutica para comprender el significado y la función que estas palabras desempeñan en los entornos de vida. Tendríamos que preguntarnos si los conceptos que las definen son incuestionables o, a la luz de las vivencias y necesidades actuales de la comunidad en su conjunto, deberían ser repensados y reformulados.

La propiedad inmobiliaria y la ciudad mercado

La propiedad inmobiliaria -el derecho que posee un sujeto sobre un inmueble determinado- su titularidad y uso, asumen un papel relevante en los ámbitos urbanos. Aunque la legislación establezca límites a este derecho e imponga al propietario ciertos deberes en cuanto al ejercicio de sus facultades, en la práctica la propiedad inmobiliaria constituye un dispositivo fundamental en los procesos de acumulación de capital.

Los territorios y las ciudades siempre han sido escenarios de acumulación de riqueza. Sin embargo, en el contexto actual, donde el capital circula casi sin barreras ni controles, las ciudades se conforman como nodos de flujos económicos y cognitivos que diseñan, a escala global, inversiones, jerarquías y poderes. El capitalismo neoliberal, a través de la financiarización de la economía, anteponiendo el valor de cambio al valor de uso, ejerce una creciente interferencia sobre el suelo urbano y la vivienda. Un proceso de colonización que de manera simultánea, aunque con diferentes formas y velocidades, se va desarrollando en diversas áreas geográficas del mundo. Una práctica que, a través de la interconexión de los diversos actores del sistema financiero (tanto del sector privado como del público) y de la relación directa de la macroeconomía con individuos y familias, penetra, más allá del espacio físico, en todas las capas del tejido social.

A partir de la ultima década del siglo XX, mediante transacciones económicas veloces y constantes, se inicia un incremento exponencial de los activos financieros mundiales, generando excedentes que necesitan nuevos campos de aplicación. El crecimiento del crédito por encima de la

Edificio de Barcelona, ya sin vecinos, en proceso de cambio de uso. Foto: Emanuela Bove, 2018

capacidad de absorción de los mercados internos requiere nuevos espacios de inversión y las ciudades se convierten en mercados globales para la absorción y expansión de este capital financiero. La propiedad inmobiliaria (individual, escriturada y registrada) constituye una condición imprescindible para garantizar la rentabilidad financiera, una pieza clave para hacer posible la conversión de los espacios construidos en mecanismos de extracción de lucro.

A medida que la ganancia se incrementa y se amplían los territorios de inversión, los beneficios, cada vez más, se concentran en pocas manos. Fondos de inversión internacionales, sociedades anónimas y paraísos fiscales son los lugares opacos de la economía neoliberal. Mientras que la creciente desigualdad y segregación socio-espacial, la precarización y la mercantilización de las diferentes formas de vida, la pérdida de servicios, la reducción de la vivienda a mercancía y activo financiero son algunas de las consecuencias que conforman la otra cara de este proceso.

El papel de las políticas públicas

En la posibilidad y capacidad de desarrollo de la economía neoliberal, el rol de la política institucional no ha sido neutro. Las instituciones públicas (en sus diferentes escalas) han tomado a menudo una posición subordinada convirtiéndose en un instrumento al servicio de los intereses económicos, desatendiendo así su responsabilidad de tutelar y promover el bien común. A medida que los beneficios financieros iban creciendo, la vulneración de los derechos sociales ha ido aumentando.

A partir de los años 80, en diferentes países, se ha llevado a cabo un conjunto de acciones para desarticular el Estado del bienestar, las políticas públicas en materia de regulación del uso del suelo y de la vivienda, así como para precarizar el trabajo. Tras la retórica de reactivar la economía, en los diferentes ámbitos se ha ido vaciando de contenido todo aquello que, a través de años de reivindicaciones y luchas sociales, se había conseguido. La desregulación del mercado del alquiler, la significativa reducción del presupuesto destinado al parque de vivienda pública y social, junto a su parcial privatización, han sido algunas de las actuaciones institucionales realizadas en detrimento del reconocimiento de la vivienda como derecho y bien social.

Frente a ello, tanto desde el ámbito privado como público, el crédito hipotecario ha sido promovido como el modelo único de acceso a la casa. Gracias a un aparato ideológico y comunicativo eficaz, el discurso ha ido calando hasta las capas sociales con menor poder adquisitivo y la propiedad se ha convertido en el objetivo que todas las personas tenían que alcanzar, aunque fuera a coste de un endeudamiento muy por encima de sus posibilidades. *Global, abierta, fácil,*

tranquilidad, joven, go, super revolución son algunas de las palabras que anuncian las hipotecas en los bancos, un catálogo de opciones para que las personas puedan aspirar a un mundo dorado y cumplir por fin sus sueños. El estatus de propietario deviene el espejismo tras el cual se invisibilizan las letras pequeñas de los contratos de hipoteca donde, entre líneas, hay palabras como burbuja inmobiliaria, dación en pago y desahucio.

Desde los años 90, la financiación para acceder a la vivienda es un dispositivo que se extiende como una mancha de aceite en el mundo occidental hasta propagarse, en la última década, a los países emergentes. Cada vez más, la hipoteca deviene el mecanismo que une a doble hilo personas, familias y avalista a bancos y a entidades financieras. El canal para conectar el financiamiento habitacional con los mercados globales, capaz de incrementar los consumos también en contextos de recesión. El precio de la vivienda se dispara de forma incontrolada hasta que el colapso del sector inmobiliario en la bolsa provoca su caída libre. La crisis financiera que en 2007 estalla en Estados Unidos, y se propaga a gran velocidad a nivel internacional, convierte el sueño en una pesadilla. Miles y miles de personas se ven afectadas, ven recortado su sueldo, hasta perder su trabajo y su casa por la imposibilidad de hacer frente al pago de la hipoteca, debido también a la subida de las tasas de interés. De repente descubren que nunca han sido propietarias, que la casa es del banco, que es el que tiene la primera y la última palabra. Aprenden, además, que han perdido el derecho de tener un tratamiento de igual a igual y con respeto, y la única solución que se les propone es endeudarse ulteriormente para hacer frente a su situación.

"El rescate de los bancos con dinero público, y sin ninguna compensación a cambio, deja en manos de entidades financieras un gran stock inmobiliario. Un patrimonio que habría podido convertirse en un parque de vivienda pública de alquiler y que en cambio, en años más recientes, será la materia prima de una nueva fase de especulación

Las instituciones públicas -sobre todo las de los países más afectados- ponen en marcha un conjunto de medidas para afrontar la crisis cuyas palabras claves son austeridad y dinamización económica. Los recortes de servicios básicos (como salud y educación) y la subida de los impuestos implementan las políticas de ajustes estructurales. El rescate de los bancos con dinero público, y sin ninguna compensación a cambio, deja en manos de entidades financieras un gran stock inmobiliario. Un patrimonio que habría podido convertirse en un parque de vivienda pública de alquiler y que en cambio, en años más recientes, será la materia prima de una nueva fase de especulación inmobiliaria.

La impunidad de quienes han tenido una responsabilidad directa en la crisis y sus enormes consecuencias sociales

Protesta en el Raval (Barcelona) contra la expulsión de los vecinos. Foto: Emanuela Bove, 2018

es el síntoma evidente de la correlación entre política y finanzas. El carácter público o semipúblico de muchas entidades financieras convierte los Estados en aliados y las políticas públicas habitacionales acaban transformándose en políticas para fomentar una concepción de la casa como mercancía y activo financiero. Sin embargo, el sector financiero- inmobiliario pide más facilidades para que la compra sea una opción atractiva para el capital internacional. Así que, en países como España o Portugal, la Golden VISA, la desgravación fiscal por las SOCIMIs, la ulterior precarización del alquiler- a través de la modificación de la Ley de Arrendamiento Urbano (LAU)- serán las medidas llevadas a cabo para garantizar que la maquinaria no pare. Negando la evidencia de una estafa, el discurso oficial sigue incentivando la compra de vivienda para que la propiedad continúe siendo la herramienta que mantenga activo el mercado y el sistema económico, aunque en su lógica perversa y depredadora.

En años más recientes, los procesos de gentrificación y turistificación, que, a nivel global, muchas ciudades están sufriendo -como consecuencia de políticas institucionales de rehabilitación urbana y fomento de la industria turística- son un ulterior dispositivo de expulsión de quiénes las habitan. La compra de edificios enteros –con o sin habitantes- por parte de fondos internacionales de inversión inmobiliaria y la propagación de los alquileres vacacionales, fomentados por plataformas de alojamiento turístico, son otros mecanismos para hacer de las ciudades un lugar de extracción de renta. Tras palabras como inversiones éticas y crowdfunding

Portada del periódico cooperativo *Directa* (https://directa.cat/)

inmobiliario, o economía colaborativa se esconden sociedades cotizadas en bolsa que, a través de paraísos fiscales, optimizan y concentran beneficios, mientras que redistribuyen los costes económicos, sociales y ambientales de sus actuaciones.

El aumento abusivo de los alquileres, y del coste de vida en general, el incremento de los desahucios, la progresiva privatización del espacio público y la creciente segregación socioeconómica son algunas consecuencias de estos procesos. No sólo las franjas sociales más vulnerables, sino también la clase media, son expulsadas de sus casas y sus barrios, y con ellas las ciudades pierden parte de la memoria personal y colectiva y de su identidad.

¿De quién es la propiedad?

Conceptos como socialización del suelo, propiedad colectiva o universal que, hoy en día, parecen una utopía, constituyeron, entre los años 40 del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el centro de diferentes reflexiones y experiencias llevadas a cabo en Europa y en algunos países de Latinoamérica.

Los cambios estructurales generados por el sistema de producción industrial habían redibujado los lazos entre economía, sociedad y territorio. La lógica capitalista basada en el monopolio y concentración de los medios de producción había hecho del binomio producción-consumo el elemento generador de dinámicas no sólo económicas, sino también sociales, culturales y espaciales. Interpretar y dar respuesta a estos efectos implicaba poner en cuestión los principios propios del sistema capitalista.

En *Qu'est-ce que la propriété? ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement* (Première mémoire, Paris, 1840) y *Théorie de la propriété* (Paris, 1865), Pierre-Joseph Proudhon sistematizó su pensamiento acerca de esta forma de tenencia. La crítica a la propiedad, más allá de analizar la apropiación y explotación capitalista, tomaba en consideración todas las formas y teorías que las sustentaban y justificaban, hasta llegar a concluir que ninguna de ellas podía ser creíble, que *la propiedad es un robo*. Además, Proudhon distinguía entre propiedad y posesión, identificando en la segunda el uso socialmente responsable de un bien, resultado de un trabajo individual o colectivo. Un uso que no implicaba el derecho de propiedad absoluta ni la posibilidad de transformar el bien en un capital productivo. Mientras que la propiedad representaba el derecho de aprovechamiento, por parte del propietario, de los bienes generados por el trabajo de otros individuos, un dominio, pues, sin ninguna justificación socioeconómica.

Frente a una sociedad cada vez más dividida entre una rica burguesía capitalista y una masa proletaria desposeída, el socialismo utópico proponía limitar la propiedad privada, colectivizar los medios de producción y otorgar al Estado la planificación económica. Restringir la propiedad privada del suelo y conceder créditos públicos a los trabajadores, para que pudieran autoconstruir o adquirir su vivienda, eran las medidas propuestas para mejorar sus condiciones habitacionales y de vida.

Sin embargo, tras la oleada revolucionaria que cruzó Europa en 1848, la burguesía procuró asegurar su estabilidad y poder. En países como Francia, la propiedad de una vivienda fue la moneda de cambio para facilitar la expulsión de la clase trabajadora hacia los suburbios periféricos, lugares donde el aislamiento, la falta de servicios y de espacios de socialización y encuentro desarticulaban cualquier dimensión comunitaria y política. El orden quedaba así reestabilizado y con ello la conservación del poder burgués.

En el siglo XX, bajo la presión de nuevas movilizaciones sociales, iniciativas legislativas y reconocimientos constitucionales se intercalaron, dentro y fuera de Europa, con propuestas y prácticas concretas. Con el objetivo de desmercantilizar el acceso a la vivienda, en 1915, se redactaba la ley británica de control de alquileres e intereses hipotecarios. Mientras, a nivel jurídico, las experiencias mexicana y alemana promovieron los derechos sociales y políticos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 otorgaba a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (art. 27). La Constitución de la República de Weimar de 1919 reconocía la propiedad privada, aunque sometiendo su uso a la utilidad y al bien común. El control público de la

distribución y utilización del suelo y el reaprovechamiento de su plusvalía en pro de la comunidad eran las medidas previstas para evitar la especulación inmobiliaria y la mercantilización de la vivienda. Algunos de estos principios serán reconocidos, unos años más tarde, por la Constitución republicana española de 1931.

Por otra parte, en el marco de las políticas públicas habitacionales, la municipalización de la propiedad urbana, que en los años 20 se llevó a cabo en Viena, hizo posible generar un importante parque de vivienda pública, en un contexto en el cual se produjeron también prácticas de ocupación y autoconstrucción.

Durante la década de los años 30, Barcelona experimentó acciones de protesta protagonizadas por la sociedad civil, así como experiencias de colectivización y gestión cooperativa de los medios de producción, y propuestas progresistas de planificación urbanística. La huelga de alquiler de 1931; el Plan Macià elaborado entre 1932 y 1935; el Decreto de colectivización y control obrero de 1936; el Decreto de Municipalización de los Servicios Públicos y el de Municipalización la Propiedad Urbana de 1937 fueron algunas de estas iniciativas. La primera, después varios meses, acabó en la represión, mientras que las otras, por disensiones políticas y el estallido de la Guerra Civil, se realizaron sólo parcialmente o ni llegaron a materializarse. Sin embargo, entre todas conformaron un abanico de reflexiones y prácticas cuyo denominador común era promover la justicia social frente a los negocios y la especulación del capital privado. La rebaja y el control de los alquileres, la sustitución de la propiedad individual por la colectiva y la municipalización de la propiedad urbana, la producción colectivizada y, finalmente, la creación de un parque de viviendas públicas a partir del reconocimiento de la casa como servicio público, pusieron de manifiesto cuál era el camino a recorrer hacia una ciudad más equitativa e inclusiva.

A lo largo de casi cien años, en diferentes latitudes, el concepto de propiedad fue escandallado, ponderado y puesto en discusión. A través de vivencias e iniciativas, teóricas y prácticas, se hizo evidente la necesidad de plantear un cambio en la estructura política, económica y social, así como de repensar, a la luz de otros valores y parámetros, el modelo de organización del trabajo y la ordenación espacial del territorio y de las ciudades. Todo ello con el objetivo de lograr una forma de vida que redistribuyera la riqueza en concordancia con las expectativas y las necesidades sociales. Analizar estas experiencias, preguntarnos qué podemos aprender de ellas, puede proporcionar claves para repensar el presente. Un punto de partida para elaborar propuestas que cuestionen la actual relación entre derechos humanos y desarrollo capitalista e inviertan la banalización de sueños y deseos, convertidos en pura mercancía, para situar las personas por encima de la economía. Hacer efectiva la función social de la propiedad es una tarea imprescindible y todavía pendiente. Las políticas públicas, en sus diferentes niveles, deben asumir sus responsabilidades y ponerse al servicio del interés común y todos los sectores de la sociedad civil han de comprometerse por lo que les corresponde. Aprender a cooperar y generar sinergias permitirá articular respuestas a las crecientes desigualdades y a la exclusión social, y establecer límites al oportunismo económico y las prácticas especulativas para contraponer a ellas el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Bibliografía

Álvarez, M. *Mercado de futuros*. Producción IB CINEMA, LEVE Productora, España, 2011

Proudhom, P-J. *Critica della proprietà e dello Stato*. Elèuthera, 2014

Rolnik, R. *La guerra de los lugares.* Barcelona: Descontrol, 2018

Storto, G. *La casa abbandonata*. Roma: Officina Edizioni, 2018

Taller contra la violencia inmobiliaria y urbanística. *El cielo está enladrillado. Entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*. Barcelona: Edicions Bellaterrra, 2006

VVAA *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Institut Drets Humans de Catalunya, 2011

Nota sobre la autora

Emanuela Bove es arquitecta. Trabaja en arquitectura, urbanismo participativo y participación ciudadana. Es investigadora y docente de participación ciudadana, derecho a la vivienda y a la ciudad. Ha colaborado con movimientos sociales y vecinales en diferentes barrios de Barcelona (Barceloneta, Casc Antic, La Mina y Bon Pastor). Ha sido integrante del GRECS y del OACU (UB). Es miembro de la *Taula Veïnal d'urbanisme de Barcelona* (FAVB) y de la *Plataforma Barcelona no está en venda*.

30% DE VIVIENDA PROTEGIDA PARA BARCELONA

IRENE ESCORIHUELA

El derecho a la propiedad privada ha configurado el sistema capitalista durante siglos. Sobre él se asientan los cimientos de nuestras relaciones personales, laborales y comerciales. Seguramente, el arraigo de la propiedad privada toma una de sus mayores acepciones en la vivienda. Solamente aquellos que no necesitan su vivienda para vivir, para habitarla, como valor de uso -porque ya disponen de otra-, pueden utilizarla como fuente de riqueza, como valor de cambio.

El negocio inmobiliario es sumamente lucrativo, y está basado en el trasvase de rentas entre aquellas personas que disponen de viviendas en propiedad para ponerlas en el mercado y aquellas que las necesitan para tener un hogar. Cómo limitar los beneficios de quien negocia con la vivienda para facilitar el acceso a quien no la tiene es un gran debate que concierne, especialmente, al derecho de propiedad y al derecho a la vivienda.

En la actualidad, el derecho a la vivienda está sumamente amenazado. En muchos lugares del mundo, el Estado no prevé ningún mecanismo para garantizar el acceso a una vivienda digna a su ciudadanía, relegando al mercado el cumplimiento de este derecho humano. El mercado privado de la vivienda se configura de forma diversa dependiendo de cada sociedad: con grandes propietarios, dueños de la mayoría de la vivienda, o con pequeños propietarios, con pocas viviendas en manos de cada uno de ellos. Sea como sea, si no existe una regulación del mercado por parte de la administración -control de precios, limitación del aumento de la renta entre contratos- los propietarios, grandes o pequeños, estipulan los precios, a menudo abusivos en comparación con los salarios. En consecuencia, las familias se endeudan masivamente, se desencadenan espirales especulativas, procesos de gentrificación y expulsión.

En el debate sobre cómo mejorar el derecho a la vivienda de la ciudadanía aparecen dos propuestas principales (además de muchas otras). Por un lado, la necesidad de contar con un parque público de vivienda extenso, que permita acceder a una vivienda fuera de precio de mercado, es decir, de manera asequible y a ser posible en función de los ingresos del hogar, sin destinar más de un 30% teniendo en cuenta los suministros. Las perspectivas desde el sector privado en este debate se centran únicamente en esta primera propuesta: es responsabilidad de la administración garantizar el derecho

a la vivienda y por lo tanto deben ser los poderes públicos quienes hagan una mayor inversión para ampliar las viviendas sociales y asequibles.

Pero por otro lado, desde la ciudadanía y algunas instituciones se reivindica que el mercado inmobiliario también aporte una parte de sus beneficios, es decir, que limite el lucro que obtiene con la comercialización de este derecho fundamental, para conseguir más vivienda asequible en nuestras ciudades. Para ello existen múltiples mecanismos fiscales que ya se implementan en varios lugares. El mencionado control de precios de alquiler es otra medida que permite limitar el encarecimiento de la vivienda. Y la reserva, o destino parcial, para vivienda protegida, es otra opción.

Introducir normativa de este calado no resulta sencillo: el sector privado se erige en firme defensor de su derecho a la propiedad privada y libertad de empresa. Expondremos el caso reciente de la ciudad de Barcelona, donde hemos conseguido implementar (Modificación del Plan General Metropolitano, 5-12-2018) la llamada política del "30%".

El 30% para vivienda protegida

La propuesta surgió de la ciudadanía, concretamente de cinco entidades sociales y vecinales. Inicialmente, la medida se vehiculó a través de una moción al pleno municipal. En dicha moción se incorporaron otras propuestas similares, destinadas a aumentar el parque de vivienda asequible en la ciudad ante una situación de expulsión y aumento de los precios de la vivienda. Tras una intensa campaña, la moción se aprobó prácticamente por unanimidad en el consistorio municipal. Sin embargo, el trabajo más duro vendría después: desde los colectivos sociales queríamos hacer realidad aquello aprobado, es decir, llevar a cabo modificaciones en el planeamiento urbanístico para materializar las medidas propuestas.

Nos centraremos en la primera propuesta: conseguir el destino parcial del 30% para vivienda protegida en las nuevas construcciones y rehabilitaciones integrales de más de 600 m2 en suelo urbano consolidado. Esto comportaría que toda nueva promoción o rehabilitación integral en cualquier barrio de Barcelona debería incorporar un 30% de vivienda asequible. Desarrollar esta medida implicaba modificar el Plan General Metropolitano de Barcelona. Estudios jurídicos garantizaron que la medida era conforme a la ley, e informes económicos aseguraron que los proyectos que adoptaran el 30% tendrían viabilidad económica. No obstante, la prensa conservadora, promotores y constructoras iniciaron una fuerte ola de argumentarios contrarios a la medida, basándose en supuestas pérdidas económicas, paralización del sector de la construcción y supuesta inconstitucionalidad.

Los motivos del sector privado tenían una clara fundamentación: nos estábamos excediendo con los límites a la propiedad privada. Este mantra, que seguramente podría ser válido para muchos de los bienes que circulan en la economía capitalista, no debería operar en el caso de la vivienda. ¿Por qué? Exponemos cuatro motivos principales: 1, el mandato de garantía del derecho a una vivienda digna; 2, la función social de la propiedad; 3, el interés general[1]; y 4, la justicia espacial.

El Derecho a la vivienda

1. No abordaremos el debate competencial en este artículo porque se centra en cuestiones muy técnicas, consistentes, a grandes rasgos, en la robustez de la norma tras 11 años en vigor, habiendo superado el examen del Consell Consultiu de Catalunya (ver) y modificaciones normativas (especialmente importantes las de 2011), y en la necesidad de interpretar de manera no restrictiva las competencias autonómicas (ver STC 62/2016, de 17 de marzo de 2016 (voto particular) y STC 4/2013, FJ 10).

En primer lugar, el derecho a una vivienda digna se encuentra reconocido a nivel internacional, regional, constitucional y autonómico. Como derecho social reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada debe implementarse haciendo uso del máximo de recursos disponibles por parte de las administraciones públicas. Desde luego, esta obligación no se está cumpliendo, puesto que la medida del 30% no es más que el desarrollo de una previsión normativa anclada en el artículo 17.3 de la Ley de Vivienda de Catalunya que no se había implementado hasta ahora. Esta norma ha superado el control de constitucionalidad y forma parte del corpus del ordenamiento urbanístico de Catalunya, pero por múltiples motivos ha sido débilmente aplicada durante sus once años de vigencia a día de hoy.

La función social de la propiedad

En segundo lugar, la propiedad se configura como un derecho en el sistema constitucional español. Sin embargo, no se trata de un derecho absoluto, sino que el propio artículo 33 de la Constitución Española (de ahora en adelante, CE) establece sus límites en el apartado 2: "La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes." Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones este aspecto intrínseco del derecho[2], considerando que es necesario tener en cuenta los valores e intereses de la comunidad en cada momento para modularlo. Pues bien, en la actualidad el difícil acceso a la vivienda de gran parte de la ciudadanía, y el encarecimiento de los precios de alquiler apuntan a la indispensable intervención en los precios de la vivienda, también aquella de iniciativa privada, afectando, así es, a la propiedad privada. Pero la medida del 30% no desvirtúa el derecho ni lo vacía de contenido: tan sólo establece un precio tasado de venta o alquiler que limitará los beneficios obtenidos en el negocio inmobiliario.

Asimismo, la Ley de Vivienda de Catalunya, norma central que vertebra la posibilidad de este tipo de destinos en suelo urbano consolidado, en su artículo 5 contempla la función social de la propiedad y posibles incumplimientos, así como la Ley del Suelo estatal (artículo 3). Por lo tanto, la propiedad comporta derechos, pero también obligaciones. En este sentido, cabe tener en cuenta que una figura similar, como serían las reservas en suelo urbanizable, ya goza de porcentajes comparables, y se utilizan ponderando el derecho de propiedad, de libertad de empresa y de vivienda, manteniendo el contenido mínimo de todos los derechos.

El interés general

En tercer lugar, la administración debe velar por el interés general a la hora de articular sus políticas públicas (artículo 128 CE). En este punto, es necesario considerar de nuevo los derechos en liza. Como acostumbra a pasar, los derechos patrimoniales como el derecho a la propiedad privada entran en contradicción con los derechos sociales como el derecho a la vivienda. A menudo, es un juego de suma cero. Pero cabe primar aquellos derechos que son universalizables, como el derecho a una vivienda digna -y, por lo tanto, asequible[3]-. La tenencia de vivienda en propiedad está notablemente capilarizada en España, fruto de una clara voluntad política durante la dictadura franquista[4]. Pero en la actualidad los problemas de acceso a la vivienda son mayúsculos[5]. Teniendo esto en cuenta, la medida aborda beneficios para el 75% de la ciudadanía, es decir, una amplia capa de la población podría -potencialmente- disfrutar de vivienda a un precio por debajo del de mercado. En las ciudades sin prácticamente suelo urbanizable, el aumento de la vivienda asequible tiene que venir necesariamente por la transformación de las construcciones ya existentes más que a través de nuevas promociones. En ambos casos, obligar a los propietarios a introducir un precio menor en el 30% de las viviendas no implicará una grave afectación a sus derechos, sino un menor lucro. ¿Se trata de una conculcación del derecho a la propiedad? No, más bien una reducción de sus privilegios, de sus ganancias de negocio.

"Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo".

La piedra angular de la medida es la co-responsabilización de los privados de una grave deficiencia en su sector de negocio -y, a la vez, derecho humano-: la vivienda asequible. Es tarea de los poderes públicos introducir límites y regulaciones a las actividades económicas. Además, el urbanismo es una función pública, y la base jurídica de esta herramienta se inserta en el ordenamiento jurídico urbanístico.

2. En especial, STC 39/1987, de 26 de marzo: "*Su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo*", también en 164/2001, de 11 de julio, 178/2004, de 21 de octubre, y 112/2006, de 5 de abril.

3. La asequibilidad es uno de los atributos principales que Naciones Unidas atribuye al derecho a una vivienda adecuada, según la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla este derecho.

4. Es recurrente citar al ministro franquista José Luis Arrese, quien instituyó la famosa frase "Queremos un país de propietarios y no de proletarios".

5. En la última década se han ejecutado en España más de 600.000 desahucios; consultar http://observatoridesc.org/sites/default/files/informe_odesc_desnonaments_208-2017_1.pdf.

Justicia espacial

En cuarto lugar, la implantación del destino del 30% permitirá avanzar en la justicia espacial, puesto que están obligadas todas las promociones o rehabilitaciones de la ciudad, donde quiera que estén ubicadas. Ello comporta vivienda asequible en los barrios con menos recursos, pero también en las zonas acaudaladas, favoreciendo la mixtura social y mitigando la segregación espacial que comporta el acceso a la vivienda por vía del mercado privado. Se calcula que entre 300 y 400 viviendas anuales serán fruto de la medida: una contribución importante para frenar la expulsión de vecinos y vecinas de sus barrios por el encarecimiento de la vivienda.

Si bien la medida presentada es tan sólo un ejemplo de herramientas que se pueden llevar a cabo para mejorar el acceso a la vivienda, resulta sumamente importante la posibilidad de extraer ese 30% del mercado privado, altamente especulativo en algunas zonas. Las viviendas que correspondan al 30% se regirán por un precio fijado por decreto por parte del gobierno.

Una victoria ciudadana

El debate entre derecho de propiedad y derecho a la vivienda no está resuelto, si bien la medida se ha aprobado de manera definitiva, y seguramente los tribunales deberán establecer criterios ante el alud de impugnaciones por parte de constructores y promotoras que consideren que se están menoscabando sus derechos. Será necesario, para ello, tener en cuenta la decena de desahucios diarios que hay en la ciudad de Barcelona, o la comparación entre el precio del alquiler y el salario mínimo: la cohesión social y la supervivencia de la ciudad depende, en gran medida, de contar con vivienda asequible. Y aquí, es parte del rol de los poderes públicos obligar al sector privado a poner su grano de arena, disminuyendo beneficios empresariales en favor de derechos sociales en peligro. En ocasiones, como en Barcelona, se necesita un empujón desde la sociedad civil para enfrentar estos poderosos lobbies: el liderazgo ciudadano ha sido clave para terminar aprobando la medida, que en la actualidad se quiere extender a muchas otras ciudades en situación similar.

Nota sobre la autora

Irene Escorihuela Blasco estudió Ciencias Políticas y de la Administración (UPF y Sciences Po) y Derecho (UB y PUCP), con Máster en Abogacía (UB). Especializada en derechos humanos, es directora del Observatorio DESC (de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de Barcelona. Ha trabajado en la Asamblea Nacional del Ecuador y en diferentes proyectos latinoamericanos. Entre sus principales ámbitos de intervención destaca el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Reunión del grupo promotor-*volemel30*.

A CIDADE DAS PESSOAS:

EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE URBANA

KARLA MOROSO
BENEDITO ROBERTO BARBOSA
ORLANDO SANTOS JUNIOR

Favela do Vidigal, Rio de Janeiro. Foto: Orlando Santos Junior

A vida humana se encontra gravemente ameaçada sempre que submetida à lógica do livre mercado, baseada na racionalidade dos preços.

Essa afirmação encontra fundamentação no estudo do historiador e antropólogo Karl Polanyi em torno das transformações ocorridas entre os séculos XIX e XX. Nesse período foram realizadas reformas políticas e econômicas visando a promoção da mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro, gerando efeitos perversos sobre a sociedade, em especial a pauperização e o crescimento das desigualdades e contrarreformas, incorporando a adoção de mecanismos de proteção social, na tentativa de subordinar o moinho satânico do livre mercado a valores e normas fundamentais à vida social.

É fácil perceber a ameaça social que representa esse moinho satânico. Imaginemos todas as relações sociais mercantilizadas, com todos os comportamentos submetidos à lógica dos preços. O resultado seria o fim da sociedade, já que não existiriam valores e princípios, tais como a reciprocidade e a solidariedade, capazes de dar coesão ao agrupamento de indivíduos e à sociedade.

Pois bem, Polanyi argumenta que o trabalho (as atividades humanas necessárias à própria vida), a terra (o campo no qual se planta e o solo urbano, no qual se constroem as moradias e equipamentos públicos necessários à vida), e o dinheiro (símbolo de troca) não são na sua essência mercadorias. Ao contrário, são bens essenciais à reprodução social. Assim, a mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro representaria uma grave ameaça à vida humana. Uma ordem econômica deve ser uma função da ordem social, da qual ela faz parte, e, portanto, deveria estar enraizada nos valores e princípios que fundamentam a sociedade.

Estendendo esse argumento para as cidades, pode-se dizer que o acesso ao solo urbano e à habitação são essenciais para a reprodução social. Por isso, a distribuição e o uso do solo urbano e da moradia não deveriam ocorrer sob a lógica do livre mercado, mas estar subordinado aos valores e princípios que garantissem a coesão e a justiça social. Sem isso, a própria sociedade está ameaçada.

Antes de atender a interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, a cidade é um direito coletivo, o que significa que precisa estar a serviço de toda coletividade, garantindo a proteção social e a qualidade de vida de todos e de todas. É por isso que o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU – defende o princípio da função social da propriedade.

A defesa do princípio da função social da propriedade, no entanto, não é resultado de uma concepção ingênua ou substantivada desse conceito. No capitalismo, o direito de propriedade, para existir e ser exercido, depende, contraditoriamente, da regulação pública e da forma não propriedade (imagine uma cidade sem espaços públicos de circulação). Em outras palavras, a própria propriedade subordinada à forma mercadoria depende, contraditoriamente, da forma não mercadoria, o que se expressa na adoção de alguma modalidade de função social da propriedade ou de utilidade pública nas normativas legais relativas à propriedade. Com efeito, as contradições decorrentes das tentativas de universalizar a forma mercadoria tornam necessário organizações que ultrapassam a lógica da forma mercadoria por meio de politicas de bem estar e a desmercantilização de certos bens e serviços. Assim, bem estar social, interesse social, interesse público, função social são sempre termos em disputa.

Tudo isso se reflete no conflito entre mercantilização e desmercantilização da propriedade. A função social é uma concepção em disputa, é sempre relacional envolvendo o que se entende por comum, bem comum, interesse comum, de um lado, e de propriedade e mercadoria, de outro. Do ponto de vista dos que defendem a superação da forma mercadoria e do modo de produção capitalista, o exercício pleno da função social implicaria no fim da propriedade, ou pelo menos da propriedade na forma mercadoria capitalista. Do ponto de vista dos que defendem a ordem liberal pura, o exercício das liberdades individuais de uso da propriedade implicaria no fim da sua função social como mecanismo de acesso à cidade.

Assim, para discutir nossa concepção de função social da propriedade é necessário partir do ideário do direito à cidade.

O direito à cidade pode ser compreendido como um direito coletivo de todas as pessoas ao usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da justiça social e territorial, da sustentabilidade ambiental e da democracia. Ou seja, o direito à cidade envolve o direito à moradia, ao acesso à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, a mobilidade urbana, ao trabalho, a cultura, ao lazer, a educação, a saúde e a todos os bens e serviços necessários a reprodução social com dignidade e qualidade.

O direito à cidade também envolve o direito de recriar a cidade, o direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva.

Nessa perspectiva, o FNRU defende que a função social da propriedade urbana implica na subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. A oposição entre propriedade privada e propriedade estatal deve ser progressivamente substituída por regimes de direito comum, em especial no que se refere à terra e ao solo urbano, mas também envolvendo o conhecimento humano, que podem ser considerados bens comuns fundamentais à vida. Nesta perspectiva, devem ser adotadas formas de criação, gestão e proteção desses bens baseadas em assembleias e associações populares, em processos participativos e democráticos.

O FNRU defende também a adoção de políticas públicas que efetivem a função social da propriedade, tal como previsto na

Constituição Brasileira, sobretudo através da regulação do solo urbano, na perspectiva da promoção do bem comum e da justiça social, em contraponto à lógica mercantilista que impera na produção do espaço urbano, através da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, que devem ser aplicados dentro dos princípios constitucionais. A nosso ver, entre estas políticas, destacam-se:

1, a adoção, pelo poder público, de medidas de desmercantilização da moradia e do solo urbano, incluindo a limitação no número de terrenos urbanos e unidades habitacionais, evitando concentração fundiária, utilizando-se de políticas que promovam uma justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização, de forma a garantir uma cidade mais equitativa, mais democrática, plural e equilibrada ambientalmente, com acesso de todos e de todas à terra e à moradia digna;

2, a limitação do tamanho máximo dos lotes / glebas no tecido urbano e induzindo a sua utilização através de regras que promovam a redução e o controle das mais valias urbanas, e novos mecanismos públicos de financiamento de programas e projetos que qualifiquem a cidade e garantam o direito à cidade e à moradia das populações mais vulneráveis;

3, o reconhecimento, pelo poder público, da propriedade e da posse coletiva por meio de associações e cooperativas populares, as quais precisam ser potencializadas e instrumentalizadas com assessorias técnicas capazes de auxiliá-las na execução das suas ações para a defesa da sua moradia e dos territórios nos quais exercem os seus direitos sociais;

O direito à cidade pode ser compreendido como um direito coletivo de todas as pessoas ao usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da justiça social e territorial, da sustentabilidade ambiental e da democracia.

4, a mudança do procedimento legal das reintegrações de posse e das ações possessórias no caso de litígios coletivos pela posse dos imóveis urbanos e rurais, de forma a proteger os direitos humanos e coletivos de milhares de famílias ameaçadas de despejo por medidas liminares em todo Brasil;

5, a adoção, pelo poder público, de mecanismos, procedimentos e políticas que promovam a gestão e proteção da terra urbana como bem comum, por meio de processos participativos e democráticos da política e dos projetos urbanos, envolvendo assembleias locais, conselhos e conferências das cidades, de forma a garantir a progressiva institucionalização da gestão democrática das cidades.

Acreditamos que estes princípios e diretrizes são de fundamental importância para subordinar a lógica do mercado imobiliário aos valores e princípios vinculados ao ideário de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas e podem iluminar ideias mais criativas para as políticas urbanas federais do próximo governo eleito em 2018.

Nota sobre os autores

Karla Moroso é arquiteta e urbanista, especialista em Direitos Humanos e Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Desde 2002 atua no terceiro setor. Integrou a equipe do COHRE Américas - Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos (2006-2010) e atualmente é assessora técnica e pesquisadora do CDES Direitos humanos, organização não governamental de direitos humanos com foco no direito à cidade e à moradia, que atua em nível local e nacional e de modo articulado aos movimentos sociais que integram a rede da reforma urbana no Brasil.

Benedito Roberto Barbosa - Dito- é coordenador da Central de Movimentos Populares em São Paulo – CMP-SP, advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UNMM-SP. É membro do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU e mestre em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC e pesquisador do LABJUTA - Laboratório de Justiça Territorial – UFABC.

Orlando Santos Junior - Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR / UFRJ), pesquisador do Observatório das Metrópoles e ativista do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. Bolsista de produtividade CNPq - Nivel 2. Areas de atuação: planejamento urbano, participação popular, direito à cidade.

DERECHO DE PROPIEDAD EN CHILE:
HACIA UNA CONCEPCIÓN NO LIBERAL

RAQUEL ÁGUILA KIWI

El alcance que se le otorga a los derechos individuales y sociales, y cómo se resuelven las permanentes tensiones que existen entre unos y otros, configura en gran medida las bases sobre las que se cimienta una sociedad. Es, a su vez, lo que define el desenvolvimiento de las relaciones entre las personas y las políticas públicas que se pueden impulsar desde el Estado.

Ello por cuanto los derechos individuales son aquellos que están relacionados principalmente con la protección de las libertades personales y la participación en la vida política, es decir, protegen un interés preponderantemente individual; mientras que los segundos engloban a los derechos económicos, sociales y culturales de un grupo o comunidad de personas, lo que supone la protección de intereses sociales.

En el ámbito del urbanismo, una de las definiciones centrales dentro de este entramado la constituye la regulación de la propiedad. A este respecto, en Chile encontramos dos cuerpos normativos especialmente relevantes para definir la institución en cuestión: la Constitución Política de la República[1] y el Código Civil[2]. Así, por una parte, existe consagración de la propiedad en el artículo 19 n.° 24 de la Constitución, que asegura a todas las personas "el derecho de propiedad en sus diversas especies"; derecho de propiedad limitado por su función social, que, en virtud del mismo precepto, comprende los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Por otra parte, el artículo 582 del Código Civil consagra el derecho de dominio (o propiedad) sobre las cosas corporales, que otorga a su dueño la facultad de usarlas y disponer de ellas de forma arbitraria, es decir, sin más consideraciones que sus propios deseos.

Bajo la comprensión de que "propiedad" y "dominio" son sinónimos –en tanto así pareciera entenderlo el Código Civil–, se ha arribado a la conclusión de que el artículo 19 n.° 24 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, es decir, protege un tipo de propiedad que pone en el centro de su definición a la persona que lo detenta, por cuanto la institución se configura a partir de la utilidad individual que reporta a quien es dueño de una cosa (otorgándole amplias libertades para el disfrute de su derecho). Ello se sustenta en la fuerte inspiración liberal de nuestro Código Civil, el cual se estructura en principios como

1. La Constitución vigente en Chile actualmente fue dictada en 1980, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet. Si bien ha sido reformada en algunos aspectos, la regulación del derecho de propiedad no ha sido modificada desde la fecha de su dictación.

2. El Código Civil chileno data de 1856, y regula las relaciones de derecho privado entre particulares, siendo uno de los ámbitos de aplicación más importantes del citado cuerpo normativo la regulación del derecho a la propiedad, o, como se muestra en el presente artículo, de una de las especies de la referida garantía constitucional.

el de la libre circulación de los bienes y la protección de la propiedad privada, configurando un derecho de dominio de carácter absoluto –en tanto permite que el dueño pueda usar, gozar y disponer de sus cosas de forma arbitraria, con escasas limitaciones– y exclusivo –ya que se ejerce únicamente por una persona o un grupo reducido de éstas, es decir, es de carácter eminentemente individual–.

Sin embargo, la asimilación que hace el Código Civil entre los conceptos de propiedad y dominio (siendo ésta en realidad la institución que propiamente regula dicho cuerpo normativo) constituye un error, en tanto existe una relación género-especie entre ambas, puesto que tal como lo señala la Constitución, el derecho de propiedad es un concepto amplio, dentro del cual se admiten "diversas especies" de la misma, siendo justamente una de éstas el dominio. En otras palabras, en tanto nuestra Carta Fundamental reconoce la existencia de especies de propiedad, entiende que la propiedad privada (o dominio) es una de las tantas clases de propiedad que están protegidas en nuestro ordenamiento jurídico.

Foto: Pawel Czerwinski. Obra del artista callejero Blu, Wroclaw, Poland. Unsplash.

En este sentido, el profesor Eduardo Cordero Quinzacara, en su artículo *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad*, a partir de un análisis de la historia del concepto de propiedad en el derecho comparado y chileno, concluye que hoy no podemos hablar de propiedad en singular, sino que debemos referirnos a "las propiedades" para retratar la diversidad que existe en dicha institución. Destaca que es la "cuestión social" lo que genera que las Constituciones más modernas tomen distancia de dicha concepción y consagren una institucionalidad más amplia con un centro gravitante en la función social de la propiedad.

En conclusión, para dotar de contenido el derecho de propiedad consagrado en la Constitución chilena, no debemos cobijarnos exclusivamente en el paradigma de la propiedad privada que nos propone el Código Civil. En nuestro ordenamiento pueden convivir diferentes estatutos de propiedad, los cuales deben condecirse con los fines que cada uno persigue, lo que cobra especial relevancia en materia urbanística frente a la regulación del referido derecho. Ello por cuanto nos abre la puerta a pensar en nuevas formas de propiedad (distintas al modelo tradicional de la propiedad privada) que se condigan con objetivos propios de las políticas urbanas, tales como provisión de infraestructura y servicios, redistribución, integración social, control de la especulación y del precio del suelo.

Nota sobre la autora

Raquel Águila Kiwi es licenciada en Derecho de la Universidad de Chile. Coordinadora de la campaña "Por el derecho a la ciudad y el territorio", que busca concientizar respecto al rol de los derechos constitucionales en la construcción del espacio. Sus áreas de interés son el derecho público y diseño de políticas públicas.

CAPITALISMO SOB DOMINÂNCIA FINANCEIRA

O CASO BRASILEIRO À LUZ DA POLÍTICA FUNDIÁRIA

TARCYLA FIDALGO RIBEIRO

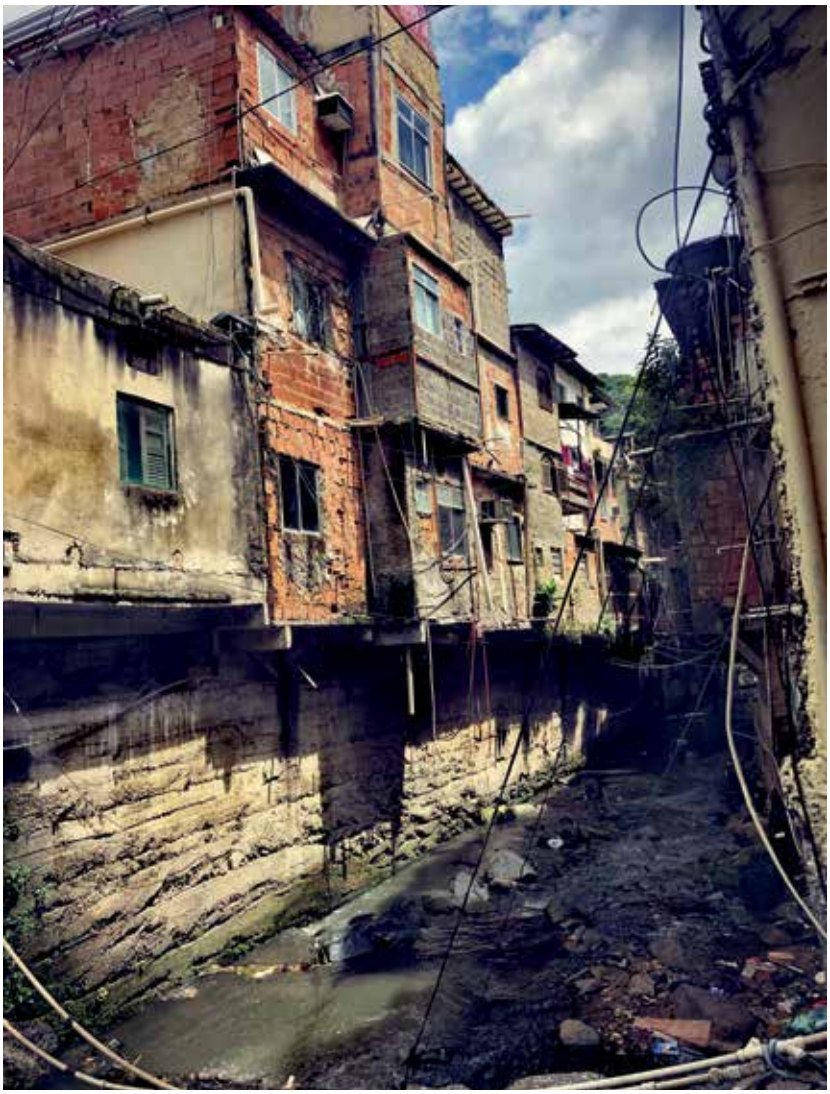


Foto: Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Em dezembro de 2016, poucos meses após a interrupção democrática que se instaurou no Brasil com o golpe jurídico-parlamentar do qual foi vítima a presidenta Dilma Roussef, iniciou-se o processo de alteração do modelo de regularização fundiária nacional a partir da edição da Medida provisória 759/16 que, antes mesmo de passar por deliberação do poder legislativo, já revogava a legislação anterior sobre o tema e colocava em vigor um novo modelo de regularização fundiária no país. Após pouco mais de seis meses de trâmite legislativo, esta Medida Provisória foi convertida na Lei Federal n. 13465/17 que, apesar de ter incorporado algumas demandas de movimentos e organizações profissionais que atuam sobre o tema, promoveu mudança importante no modelo geral da regularização fundiária.

Esta mudança pode ser descrita, resumidamente, como a revogação de um modelo que compreendia a regularização fundiária como um processo amplo -que deveria conter aspectos urbanísticos, arquitetônicos, sociais e jurídicos- em favor de um modelo que privilegia de forma decisiva o aspecto jurídico-formal, permitindo que se promova regularização fundiária

apenas a partir da titulação formal dos imóveis, deixando os demais aspectos (urbanísticos, sociais e econômicos) em segundo plano.

A regularização fundiária enquanto processo amplo era entendida como um instrumento de garantia de direitos para os moradores de terrenos irregulares, especialmente nas áreas urbanas, nas quais a irregularidade se encontra facilmente conjugada com a precariedade. No entanto, sua redução a um processo massivo de formalização jurídica dos imóveis retira este potencial, contribuindo para a manutenção de condições precárias nas cidades, inclusive com possibilidade de aumento de processos de expulsão mercadológica de populações vulnerabilizadas de áreas mais valorizadas do território.

Destaque-se que uma mudança no modelo de regularização fundiária tem potencial de impactar diretamente a própria estrutura fundiária no Brasil, visto que –apesar da ausência de dados oficiais– o próprio governo estima que mais de cinquenta por cento do território padeça de alguma irregularidade quanto à formalização do terreno.

Com este percentual de irregularidade, constituído historicamente em um território de dimensões continentais, a propriedade fundiária no Brasil adquiriu contornos heterogêneos, havendo diversos tipos de relação estabelecidas com a terra, não necessariamente em conformidade aos moldes capitalistas.

Neste cenário, uma primeira questão que se coloca é sobre o papel do Estado e a importância deste tema no cenário de ascensão de um governo menos ambíguo quanto ao seu alinhamento com uma ordem neoliberal internacional.

Como é sabido, o neoliberalismo prega intervenções estatais em favor dos interesses do capital (em sua etapa atual sob dominância das finanças). O controle destas intervenções se dá, principalmente, por duas vias: 1, a interferência direta ou indireta de organismos internacionais, especialmente aqueles responsáveis por empréstimos, e 2, a difusão de modelos que se apresentam como solução padrão para diversas questões, em muito associados a experimentos regulatórios, a partir de think-tanks (bases de produção de conhecimento à serviço dos princípios neoliberais espalhado pelo mundo, mas com atuação destacada nos países centrais).

A face econômica do neoliberalismo é a financeirização, aqui entendida como a prevalência do capital financeiro sobre a esfera produtiva, além do processo de capilarização da lógica financeira em diversos setores econômicos e relações sociais, especialmente nos últimos vinte ou trinta anos[1].

Esta capilarização vem atingindo também o espaço urbano e as políticas a ele destinadas, sendo que, nas últimas décadas, é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial

1. SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, Santiago de Chile, v. 39, n. 118, 2013.

Foto: Tarcyla Fidalgo Ribeiro

as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada e conforme o "ritmo" das finanças[2]. Estas transformações podem ser identificadas em níveis e graus distintos, relacionadas à construção civil, infraestrutura e terra urbana.

Quanto a este último aspecto, no que se refere à mudança no modelo de regularização fundiária brasileiro, esta se encontra sob o auspício de ambos os mecanismos descritos anteriormente de interferência internacional e interiorização de modelagens elaboradas em think-tanks. Isto porque o novo modelo se baseia amplamente na doutrina da governança de terras, difundida como solução em termos de controle territorial a partir do enfoque em registro cartorial e georreferenciamento, introduzida no país pelo Banco Mundial, como uma de suas "recomendações" cujo cumprimento interfere na avaliação do país.

Parece claro que o novo modelo de regularização fundiária adotado no Brasil, em conformidade com a doutrina da governança de terras, pretende, sobretudo, homogeneizar a propriedade fundiária sob o regime da propriedade privada individual, ao privilegiar a titulação por essa via e a formalização registral e georeferencial em relação a medidas de melhoria territorial e social dos moradores destas áreas.

Esta modelagem, apresentada como solução para o controle territorial e atualmente incorporada na nova legislação de regularização fundiária brasileira, se mostra importante para a capilarização e desenvolvimento da financeirização no país, na medida em que expande as fronteiras de possibilidades de acumulação capitalista –ao incorporar grandes quantidades de terra no mercado– e garante maior segurança para o cada vez maior número de especuladores que negocia a partir da terra urbana sob uma lógica financeirizada.

De fato, a terra urbana tem se tornado uma opção cada vez mais relevante para investidores e especuladores. O quantitativo crescente de habitantes em cidades no mundo, e o consequente crescimento de sua importância para a organização e circulação do capital, tem direcionado a atenção do capital para as cidades seja pela via produtiva, seja pela especulativa.

Segundo Harvey[3] (2015), o investimento em infraestruturas urbanas pode ser uma saída ótima para crises de sobreacumulação, típicas do capitalismo e agudizadas por um modelo de acumulação baseado em ativos financeiros. Isto porque, ao mesmo tempo em que seria capaz de absorver grandes quantidades de capital e mão de obra por um período prolongado de tempo, poderia preparar estruturas para um ciclo de acumulação futuro.

Pela via especulativa, assistimos a um crescimento relevante, em nível mundial, de títulos securitizados baseados na terra urbana, bem como de fundos imobiliários que atuam nas cidades sob a lógica financeira da valorização acionária e maximização do lucro no menor prazo de tempo possível.

Levanta-se a hipótese de que, no Brasil, estes mecanismos de capilarização da lógica capitalista sob dominância financeira nas cidades encontram-se prejudicados pela falta de homogeneidade jurídico-formal da propriedade privada devido ao histórico de irregularidade fundiária no país.

A partir desta hipótese, seria possível estabelecer uma base explicativa para o fato do tema ter se tornado prioritário no momento de ascensão ao poder de um governo menos ambíguo quanto ao seu alinhamento com os interesses neoliberais e financeiros internacionais.

Deste modo, a edição da Medida provisória 759/16, posteriormente convertida na Lei 13.465/17 parece ter como objetivo atender a esta demanda pela homogeneização do regime jurídico de todo o território nacional a partir do modelo da propriedade privada plena capitalista, de modo a constituir uma fonte de expansão e base financeira para o capital, em um movimento, que vem se mostrando mais agudo e menos ambíguo, de integração do Brasil na lógica da acumulação financeirizada que já se mostra dominante no cenário internacional.

Para mais informação:

Christophers, Brett. Revisiting the urbanization of capital. In: *Anals of the association of american geographers*, 2011.

Durand-Lasserve, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi: World Bank, 1996.

Rolnik, Raquel. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

NOTA. As duas imagens deste artigo são da favela Indiana, situada na Tijuca, Zona Norte do Rio de Janeiro. Esta comunidade resistiu ao movimento de remoção forçada dos moradores no contexto dos

2. *Ibidem*

3. HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Nota sobre la autora

Tarcyla Fidalgo Ribeiro é pesquisadora no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua com assessoria jurídica social no âmbito fundiário. Atualmente coordena pesquisas sobre propriedade coletiva no Brasil.

LA ENTREVISTA DE CRÍTICA URBANA

"Política y planificación territorial"

POR MARICARMEN TAPIA

María José Piñeira Mantiñán es geógrafa y profesora de la Universidad de Santiago de Compostela. Nos habla de la relación entre política y planificación territorial, centrándose en el caso de la crisis producida por la burbuja inmobiliaria en España (2008) y sus principales consecuencias hasta hoy en día

La entrevista es un rápido repaso a la profunda discusión que permite hablar de política y territorio, considerando como punto de partida que los instrumentos de planificación territorial son instrumentos de acción política. Identifica brevemente los principales conflictos urbanos y territoriales en España, y explica cómo se produce la burbuja inmobiliaria que, unida a la crisis económica internacional, estalla en el 2008 con un fuerte impacto en la economía del país.

Para esta geógrafa gallega las consecuencias de la crisis no sólo atañen al modelo de desarrollo urbano e inmobiliario, sino que ponen en evidencia las fuertes repercusiones sociales que conlleva este modelo, ilustrándonos, con datos precisos, sobre cómo esta crisis ha afectado a las vidas de cientos de miles de familias en España. Finalmente, analiza algunos de los cambios surgidos desde la ciudadanía en respuesta a estas crisis, con temas y experiencias que ofrecen un modelo alternativo.

María José Piñeira Mantiñán ha desarrollado diversas investigaciones y publicaciones sobre temas sociales y su reflejo en el territorio, como vulnerabilidad, el proceso urbanizador reciente y crisis, nueva gobernanza y movimientos sociales urbanos post crisis.

Ver entrevista

Entrevista a María José Piñeira Mantiñán. Crítica Urbana núm. 3. Santiago de Compostela, septiembre 2018. Duración 12 min.

Campaña contra la violencia de género en Ferrol. Foto: Maricarmen Tapia. 2018

CRÍTICA URBANA