

**DIREITO À CIDADE E ESPAÇOS TERRITORIAIS: CONTRADIÇÕES DO PODER PÚBLICO NOS REASSENTAMENTOS****RIGHT TO THE CITY AND TERRITORIAL SPACE: GOVERNMENT OF CONTRADICTIONS IN RESETTLEMENT**

**Gleny Terezinha Duro Guimarães<sup>1</sup>**  
**Betina Ahlert<sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo tem o objetivo de refletir sobre o direito ao usufruto do espaço territorial de famílias que são afetadas pelo processo de reassentamento urbano. Foi utilizado o método dedutivo, a partir de uma revisão bibliográfica à luz do materialismo histórico e dialético e da teoria do espaço de Agnes Heller. O contexto desta reflexão é a garantia do direito à cidade, assegurado no capítulo da Reforma Urbana da Constituição Federal de 1988, que, porém, nem sempre se materializa, em decorrência das contradições inerentes à sociedade capitalista, cujos resultados imanentes são a segregação socioespacial e as desigualdades sociais. Este artigo demonstra que o direito à moradia está indissociavelmente vinculado a um fascismo financeiro; que o papel do poder público é fundamental na garantia do direito das famílias reassentadas, mas contraditoriamente ele também serve aos interesses econômicos e à especulação imobiliária. O resultado deste artigo demonstra que a participação das famílias no processo de reassentamento involuntário é fundamental enquanto expressão de resistência à ação do Estado e enquanto forma de engajamento nos movimentos sociais urbanos, já que o direito à cidade é necessariamente coletivo.

**Palavras-chave:** território, reassentamento, política pública, participação popular, Estado.

**Abstract**

This paper aims to reflect on the usufruct rights of the territorial space by families who are affected by urban resettlement process. The deductive method was used, based on a literature review from the perspective of dialectical and historical materialism and Agnes Heller's theory of space. The context of this reflection is the guarantee of the right to the city, assured by the Federal Constitution of 1988 in the chapter on Urban Reform, which however does not always materialize, due to the contradictions inherent in capitalist society, whose immanent results are socio-spatial segregation and social inequalities. This work demonstrates that the right to housing is inextricably linked to a financial fascism; the role of government is crucial in ensuring the right of the resettled families, but paradoxically this same government serves the economic interests and real-estate speculation. The results of this paper show that the participation of families in the involuntary resettlement process is critical as resistance expression to the action of the state and as a form of engagement in urban social movements, after all the right to the city is necessarily collective.

**Keywords:** territory, resettlement, public policies, popular participation, Government.

---

<sup>1</sup> Profa. Dra. Titular da Faculdade de Serviço Social da PUCRS. Pós-doutorado em Serviço Social. Coordenadora desde 1996 do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Assistência Social. E-mail: gleny@pucrs.br

<sup>2</sup> Doutoranda no Programa de Pós-graduação do Curso de Serviço Social da PUCRS. E-mail: Asbetinaa@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representa um grande avanço no que diz respeito à garantia do direito à cidade, especificamente no capítulo da Reforma Urbana, que apresenta pela primeira vez a função social da propriedade como um instrumento da produção das cidades. O direito à moradia, entendido aqui como eixo fundamental (apesar de não único) do direito à cidade, é definido como um dos direitos sociais fundamentais, tal como o direito à saúde, à educação, entre outros.

Apesar da mobilização dos movimentos sociais e da sociedade civil na construção da Constituição Federal - que foi capaz de garantir avanços legais não vistos em momento anterior na sociedade brasileira - a Constituição Federal, por si só, não foi capaz de promover reformas estruturais, visto que a presença da ideologia liberal está nas entrelinhas do discurso constitucional e do aparato jurídico que garante os direitos sociais. Pressupõe-se que uma forte evidência disso seja a prevalência da propriedade privada enquanto garantia legal, reafirmando o papel fundamental da propriedade na estrutura do modo de produção capitalista. Há, inclusive, um processo de naturalização em torno dessa questão na atualidade. Trata-se de uma contradição sintomática que revela, mesmo que de forma sutil, a disputa de interesses antagônicos, uma vez que “[...] vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e as taxas de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2012, p. 73).

O direito à cidade não é um direito individual, mas coletivo, uma vez que a produção das cidades ocorre através do processo de desenvolvimento urbano que condiciona questões comuns aos seus moradores, permeadas pelas contradições inerentes à sociedade capitalista e, nela, ao papel do Estado: de um lado, atender à manutenção do modo de produção capitalista e, de outro, às demandas necessárias à reprodução da força de trabalho (CASTWLLS, 2000; LOJKINE, 1981; KOWARICK, 1985; MOISÉS, 1985). O processo de desenvolvimento não ocorre de forma igual para todos, pois a dinâmica da produção na sociedade capitalista privilegia o setor econômico em detrimento de outros, como o social, a saúde, habitação, educação. O desenvolvimento urbano evidencia este privilégio através da segregação dos espaços territoriais geralmente ocupados pela classe trabalhadora.

Diante disso, desde o início da constituição das cidades brasileiras, o crescimento do tecido urbano foi se dando de forma desigual, onde as famílias dos trabalhadores correntemente ocupam áreas sem infraestrutura, e com condições de moradia marcadas pela precarização, pela

autoconstrução e por ocupações de áreas consideradas irregulares. Dentre os aspectos ligados ao direito à cidade, o direito à moradia também está relacionado à segregação social, à desigualdade na ocupação dos espaços urbanos, à supremacia do Estado na realização de reassentamentos involuntários - que muitas vezes esconde interesses do capital privado - à especulação imobiliária, à mercantilização da moradia. Essas questões privilegiam interesses econômicos em detrimento do bem-estar e qualidade urbana de vida da classe popular, que é apenas objetualizada diante da ditadura do capital.

O IPEA apresenta uma estimativa do déficit<sup>3</sup> habitacional brasileiro em 2011: 5,4 milhões de domicílios (BRASIL, IPEA, 2013, p. 06). Portanto, o tema da moradia diz respeito a um número considerável de brasileiros, que vivenciam cotidianamente o drama da falta de habitação. O Ministério das Cidades, em parceria com a Fundação João Pinheiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aponta que o déficit habitacional de famílias que recebem até três salários mínimos, em 2012, estava assim distribuído em algumas das principais regiões metropolitanas brasileiras: 83,5% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 74,3% na Região Metropolitana de São Paulo, 83,8% na Região Metropolitana de Fortaleza e 74% na Região Metropolitana de Porto Alegre (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

É importante e pertinente refletir sobre a temática habitacional como forma de dar visibilidade aos sujeitos sociais que sofrem com os processos de reassentamento involuntário. É uma das formas de ressaltar o quanto a desigualdade social no Brasil tem permeado a questão social do direito à cidade e à moradia. Longe de ser um problema localizado em determinado espaço geográfico, ele é estrutural e deve ser analisado a partir do contexto histórico, econômico e social no qual se insere. Pensar a moradia permite pensar o direito à cidade, ao mesmo tempo em que a moradia é entendida como necessidade básica do ser humano. Em decorrência disso, num primeiro momento, serão trazidos alguns apontamentos em relação à habitação para pensar a cidade.

---

<sup>3</sup> “O Déficit Habitacional é indicador que contribui para a formulação e avaliação da política habitacional, na medida em que orienta o gestor público na especificação das necessidades das moradias. O objetivo do indicador é orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de programas capazes de suprir a demanda explicitada na estimação do indicador nas distintas esferas de governo: municípios, Distrito Federal, estados e União” (BRASIL, IPEA, 2013).

## DIREITO À MORADIA E O FASCISMO FINANCEIRO

A desigualdade no acesso à moradia, a ocupação de habitações precárias<sup>4</sup>, o crescimento das cidades de forma desordenada são uma velha questão, apresentada já por Engels desde meados do século XIX<sup>5</sup> (ENGELS, 2015), que vem sendo economicamente produzida e historicamente reproduzida. Ela vem se agudizando em decorrência do modo de produção capitalista e da estrutura em que são produzidas socialmente as riquezas. As condições de produção acabam determinando a configuração do processo de expansão da cidade bem como a correlação de forças na ocupação dos espaços territoriais. O acesso à moradia atinge as classes sociais de forma proporcional à renda; ou seja, quanto menor a renda *per capita*, maiores os problemas relacionados à falta de moradia.

O que hoje se entende por escassez de moradia é o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; é o aumento colossal dos preços do aluguel; é a aglomeração ainda maior de moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento (HEGEL, 1980, p. 38).

A ocupação das cidades e o acesso aos benefícios produzidos pelas mesmas demonstram a divisão das classes que as ocupam, onde historicamente coube aos pobres urbanos ocupar áreas periféricas, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica, ou áreas verdes e áreas consideradas de risco para a moradia e saúde (MARICATO, 1996; SANTOS, 1994).

O que se observa é que a ocupação do solo urbano não se caracterizou e nem se caracteriza como um processo justo, igualitário e democrático no sistema em que prevalece a acumulação capitalista. Esse processo é transpassado pelas possibilidades de acesso à terra, pela propriedade privada e pela renda fundiária urbana, que determinam, em última instância, o processo de organização e ocupação dos territórios nas cidades. “[...] a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos” (HARVEY, 2012, p. 74).

---

<sup>4</sup> O IPEA utiliza o termo “habitação precária” para designar domicílios improvisados e aqueles que são construídos utilizando “taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material” (IPEA, 2013, p. 03) A Fundação João Pinheiro (FJP) e o Centro de Estatística e Informações (CEI) utilizam o termo “domicílios inadequados”, pressupondo as seguintes variáveis: “carência de infraestrutura (energia elétrica, água, esgotamento sanitário, banheiro exclusivo); Adensamento excessivo de domicílios próprios; Cobertura inadequada; Inadequação fundiária” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 19).

<sup>5</sup> A questão da terra, da moradia e da constituição das cidades remonta ao início da história da humanidade; aliás, a própria história poderia ser contada através da evolução das moradias e da forma como as zonas urbanas foram se desenvolvendo. Segundo Santos (2014, p. 59), as primeiras cidades se formaram por volta de 3500 a.C.

O espaço da moradia e o acesso à infraestrutura urbana são permeados por interesses privados desde o início da formação das cidades. Nelas, a presença de segregação nos espaços está relacionada com a divisão social do trabalho, que corresponde a uma divisão socioespacial ou “uma divisão territorial do trabalho” (SANTOS, 2014, p. 76). Os espaços urbanos com infraestrutura e com equipamentos de consumo coletivo estão associados à divisão social do trabalho e são ocupados pelos mais abonados da sociedade, que usufruem da riqueza socialmente produzida na mesma. Aqueles que produzem a riqueza por meio do trabalho, mas que não se apropriam dela, ocupam os espaços mais negligenciados, de difícil acesso, escassa infraestrutura e mal servidos em termos de equipamentos públicos, já que “A ocupação *stricto sensu* continua prioritariamente em terra urbana de baixo valor, em geral em lugares de risco ou extremamente marginais” (DAVIS, 2006, p. 49).

A questão da moradia tem sido tão alarmante que podemos relacioná-la com o que Santos intitula de “fascismo societal”, destacando o fascismo financeiro<sup>6</sup>. Neste sentido, a financeirização do capital tem sido uma das suas modalidades mais perversas na sociedade contemporânea, pois “é o fascismo que comanda os mercados financeiros de valores e de moedas, a especulação financeira [...]” (1999, p. 54). É a mais perversa porque as decisões tomadas no âmbito do capital financeiro irão se refletir no cotidiano das pessoas, sem as mesmas sequer perceberem, pois as transações ocorrem através da bolsa de valores internacional e nacional, determinando vários fatores, como o preço das *commodities*, a especulação imobiliária, o monopólio das grandes construtoras, enfim as diversas formas de rentabilidade do capital financeiro que circula globalmente.

Esse é um processo perverso porque se efetiva através da “mão invisível<sup>7</sup>” do mercado, cujas relações econômicas e financeiras se dão fora do alcance e da consciência da maioria dos trabalhadores sobre as regras do sistema de mercado capitalista internacional. É invisível também porque se dilui em meio ao falso discurso do bem comum, da democracia e da participação da sociedade civil, gerando desigualdade, segregação e exclusão social. “Exatamente o oposto do que se deseja com a democracia participativa, a inclusão social em todas as instâncias de reprodução da vida social, mesmo que seja um ‘patamar mínimo de inclusão’” (SANTOS, 1999, p. 62).

---

<sup>6</sup> Santos (1999, p. 51-55) apresenta seis tipos, que são: fascismo do apartheid social; do Estado paralelo; o paraestatal; o populista, da insegurança e o financeiro.

<sup>7</sup> Termo utilizado por Adam Smith, referente à lei de oferta e procura na teoria do liberalismo econômico (A FILOSOFIA, 2015).

No mercado financeiro, o Estado tem uma participação decisiva em relação ao acesso e direito à moradia, que pode ocorrer em diversas modalidades: pela taxaço dos imóveis e dos terrenos; através do favorecimento ao crédito para a obtenção de financiamento; os espaços públicos com ou sem edificação podem estar a serviço de interesses privados; a elaboração do Plano Diretor e da legislação pertinente (HUGUENIN, 2013), o que acaba definindo e estimulando o desenvolvimento de novas áreas urbanas (HUGUENIN, 2013; KOWARICK, 1985), etc.

A atuação do Estado se dá de forma a viabilizar os processos de acumulação capitalista e reprodução das classes sociais. Para isso o Estado utiliza instrumentos variados, dentre os quais a regulamentação do solo urbano, que acabam por levar à segregação social (HUGUENIN, 2013, p. 35).

A dinâmica de como o espaço territorial tem se constituído é uma expressão da circulação e acumulação do capital, na qual o atual estágio de financeirização tem determinado a supremacia do mercado, principalmente na configuração de como são estabelecidas a propriedade privada, a distribuição de renda e a conseqüente e necessária desigualdade social para sua reprodução e manutenção. Assim como perpassados pela função do Estado nessa relação e dos atores sociais envolvidos na produção e reprodução das cidades.

## ESPAÇO TERRITORIAL NA DIALÉTICA DA SOCIEDADE EM MOVIMENTO

Para além de uma dimensão geográfica, o espaço territorial diz respeito às relações humanas e com a natureza que se estabelecem na sociedade. Santos (2014, p. 31) concebe o espaço numa dimensão mais ampla, enquanto “sociedade em movimento” ou “sociedade transformada em espaço”. O espaço territorial representa as relações sociais que se estabelecem na sociedade, onde tudo está dialeticamente interconectado, representado por uma multiplicidade de relações e, ao mesmo tempo, uma singularidade que assegura a particularidade da expressão do sujeito. O espaço territorial precisa ser compreendido considerando a multiplicidade de relações sociais, econômicas e culturais que configuram o movimento da sociedade, bem como o espaço de expressão da unidade na medida em que assegura o direito de cada sujeito coletivo ao seu território. Multiplicidade e unidade coexistem e configuram o fenômeno de espaço territorial, numa sociedade em constante movimento.

O espaço tem a característica de ser antropocêntrico, pois o indivíduo<sup>8</sup> é o centro das relações cotidianas que se estabelecem a partir de um território. Este representa o ponto central de referência em que as relações sociais irão se estabelecer e “é o campo de ação de nossos atos” (Heller, 1991, p. 383). Por isso, o espaço representa todas as relações que se estabelecem na vida cotidiana. A representação social do espaço “está indissolúvelmente inter-relacionada” (ibid., p. 382) com os aspectos sociais, familiares, econômicos, culturais em que está inserido o sujeito.

O espaço na vida cotidiana tem a função de orientar, ser norte, guia para o sujeito social, já que “de fato o sistema de referência natural da vida cotidiana e do pensamento cotidiano é a terra” (ibid., p. 382). O sistema de referência é o local de moradia, o endereço como fonte de localização e referência de pertencimento territorial, o que lhe assegura direitos correspondentes enquanto morador do seu espaço urbano.

No cotidiano, também faz parte do sistema de referência o *ethos* na medida em que expressa determinados costumes e comportamentos que são compartilhados no mesmo espaço territorial. É vivenciada uma espécie de “atmosfera” que caracteriza aquele espaço como único e singular, razão pela qual difere dos demais. Suas dimensões podem corresponder a um espaço macro como a cidade ou até um espaço micro como o bairro. “O limite é a fronteira do espaço em que se movem as ações do indivíduo [...] as ações são motivadas por experiências efetuadas dentro de um espaço determinado [...] e o raio de ação de seus atos não supera os limites desse espaço” (HELLER, 1991, p. 384).

O espaço territorial, ao se constituir num sistema de referência, está relacionado, segundo Heller (1991), com as “objetivações em-si”. Estas são todas aquelas objetivações que satisfazem as necessidades do indivíduo no âmbito da particularidade. Os resultados obtidos através das objetivações em-si são considerados verdadeiros pelo indivíduo, porque têm correspondência com a satisfação das necessidades imediatas do cotidiano. As objetivações em-si abarcariam o que Hegel (1980) chama de “saber imediato”, porque diz respeito às condições da própria existência, a partir de um saber que se inicia no nível do “sensível”, ou seja, no nível das percepções particulares e imediatas e que lhe parece verdadeira enquanto condição necessária para a existência.

A coisa é: eis o essencial para o saber sensível. Esse puro ser ou essa pura imediatez constitui a sua verdade. Justamente por isso a certeza é, como relação, pura relação imediata. A consciência é Eu, nada mais, um puro este. O singular sabe o puro este ou sabe o singular (HEGEL, 1980, p. 56).

---

<sup>8</sup> Indivíduo na concepção helleriana significa a unidade máxima do desenvolvimento humano. É a síntese da particularidade com a genericidade. Não é compreendido no sentido em que o liberalismo concebe o indivíduo.

Dessa forma, o espaço territorial se constitui, para os sujeitos, local de satisfação de necessidades imediatas, a atmosfera de relações, uma referência natural da vida cotidiana, “local” de inter-relações. Assim entendido, e ainda somado a isso o entendimento da moradia enquanto uma necessidade humana, permite a clara relação com a constituição do sujeito e as possibilidades de emancipação humana.

## PODER PÚBLICO E TERRITÓRIO DOS REASSENTAMENTOS

O Estado, enquanto poder público, tem função decisiva na garantia dos direitos sociais, dentre eles o direito à moradia para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e segregação socioespacial. Nessa relação marcada por contradições, os processos de remoções, reassentamentos, deslocamentos involuntários de famílias – caracterizados também hoje como função do Estado – sempre existiram. Durante o século XX, foram executados mediante remoções de famílias trabalhadoras pobres de áreas centrais, justificadas pela necessidade de manter a salubridade e afastar as “pestes”; a moradia era tratada como uma questão de saúde pública para justificar a intervenção estatal. Atualmente a justificativa central é o desenvolvimento urbano - mediante o discurso do bem comum e do desenvolvimento das cidades -, a melhora na qualidade de vida, de moradia e também – apesar de apresentar aspectos muito diferenciados - como “função social ou interesse social”<sup>9</sup>. O Plano Diretor, instituído com a Constituição Federal e Estatuto das Cidades, é um instrumento básico da política de expansão e planejamento municipal por meio de estratégias de estruturação urbana, a mobilidade urbana, a regulação do uso do solo privado, a qualificação ambiental, a promoção econômica, a produção da cidade e o sistema de planejamento. No que diz respeito à política pública de habitação de interesse social (HIS) e ao atendimento à população de baixa renda, a estratégia mencionada “a produção da cidade”. A esta se relaciona as remoções, os deslocamentos e reassentamentos involuntários. Os reassentamentos involuntários foram normatizados no Brasil por meio da Portaria n. 317 de 18 de julho de 2013<sup>10</sup>, que os intitula deslocamentos involuntários e compreende este processo como

---

<sup>9</sup> No Capítulo II da Constituição, sobre a política urbana, o artigo 182 afirma, no parágrafo 2º, que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, Constituição, 1988). Segundo o artigo 5º da Constituição, inciso XXIV, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, Constituição, 1988).

<sup>10</sup> Nesse documento se optou por chamar os reassentamentos involuntários de deslocamentos involuntários.

Alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocada pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, inclusive quando o deslocamento for motivado pela eliminação de situações de risco ou insalubridade, ou desocupação de áreas impróprias para a ocupação humana, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas (BRASIL, 2013).

Os reassentamentos involuntários de famílias ocorrem através de ações estatais que incidem e impactam na vida dos trabalhadores e grupos que ocupam áreas de interesse do poder público; ou seja, tratam-se de prescrições estatais, justificadas, na grande maioria das vezes, pelo discurso do “bem comum” e da melhoria das condições urbanas da cidade. Dentre estes argumentos utilizados pelo aparato estatal para justificar o reassentamento está o de que os moradores se encontram em espaços ou áreas irregulares e, por isso, pertence ao Estado o poder de determinar a retirada das famílias do local. Aparentemente, a solução apresentada para lidar com o processo de reassentamento é de que se disponibilizará às famílias todo suporte necessário para tal, vinculando esse processo à ideia de que irão melhorar a sua qualidade de vida, através de uma moradia digna<sup>11</sup>, o que é assegurado na legislação vigente, contudo as prefeituras municipais tem atendido de diferentes formas as famílias envolvidas nos processos de reassentamento<sup>12</sup>. A Portaria 317/2013 prevê que as medidas sejam aplicadas no Plano de Reassentamento com a finalidade de garantir os direitos sociais e à moradia.

Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, que assegure que as famílias afetadas em decorrência da necessidade de deslocamentos involuntários provocados pela execução de obras e serviços de engenharia recebam soluções adequadas para seu deslocamento e para as perdas ocasionadas pela intervenção, quando houver, garantindo-se o respeito aos direitos individuais e sociais, em particular à moradia e à cidade (Brasil, Portaria 317, 2013).

O reassentamento involuntário pode escamotear a inclusão, sob a face oculta da exclusão, na medida em que cria uma falaciosa representação social de que, com o processo de reassentamento, as famílias poderão melhorar as suas condições de vida e moradia. A melhora

---

<sup>11</sup> “Moradia digna: aquela que abrange o acesso à habitação, à segurança da posse, à habitabilidade, ao custo acessível, adequação cultural, acessibilidade, localização e aos bens e serviços urbanos oferecidos pela cidade, no que se refere à disponibilidade de transporte público e condições adequadas de circulação, acesso a equipamentos públicos, saneamento, saúde, segurança, trabalho, educação, cultura e lazer, nos padrões médios da cidade” (BRASIL, Portaria 317, Anexo).

<sup>12</sup> Apesar da determinação legal, as formas de atendimento, ou não atendimento as famílias dependem das prefeituras municipais e da capacidade de resistência empregada pelos moradores de áreas de reassentamento. Na cidade de Porto Alegre viu-se crescer nos últimos anos as modalidades de atendimento provisório, com especial destaque para o aluguel social.

desejada e almejada não tem sido uma realidade para muitas famílias<sup>13</sup>, já que existem aspectos que não são “melhorados no processo”, apenas uma paródia irônica em nome do bem-estar de todos e dos benefícios acarretados ao espaço urbano.

A resposta para esta questão é simples, em princípio: maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente. Como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade. Em toda a história capitalista, parte do excedente foi taxada e, na fase social-democrática, a proporção à disposição do Estado se elevou significativamente (Harvey, 2012, p. 86).

O Estado enquanto garantidor dos direitos tem representado na sociedade uma parcela da população privilegiada, com acesso a bens e serviços, até porque muitas vezes a relação entre essa parcela da população e o Estado é intrínseca. Embora se defenda uma sociedade democrática, esta acaba se efetivando de forma desigual, mesmo estando sob o pressuposto da igualdade e homogeneidade. Segundo Santos (1999, p. 36), “o pressuposto é que as medidas sejam comuns e procedam por correspondência e homogeneidade”. Isso significa dizer que a homogeneidade e a correspondência privilegiam os iguais, da mesma classe, os que compartilham dos mesmos interesses políticos, decisórios e econômicos. Para estes, a justiça social e a cidadania se fazem de fato e legalmente, mas, para aqueles que representam a classe oposta, no cotidiano o acesso a bens e serviços é resultado de forças heterogêneas e externas.

Estas forças estão subsidiadas pelo capital internacional, considerando que a política habitacional brasileira sofre uma forte influência dos organismos internacionais, como o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>14</sup>, para conseguir efetivar remoções e reassentamentos no espaço urbano. Até mesmo o ideário da participação popular que permeou a construção da legislação brasileira de Habitação de Interesse Social<sup>15</sup> tem clara orientação dos organismos internacionais (SANTANA, 2013). Em 1998 a Política Operacional (OP 710) passou a vigorar, regulamentando os reassentamentos involuntários que são financiados pelo BID.

---

<sup>13</sup> Segundo a realidade vivenciada com moradores da Região Cruzeiro (Projeto Nova Tronco), na cidade de Porto Alegre, constatada através resultado de pesquisa financiada com bolsa de iniciação científica pelo CNPq, edital PIBIC 2014/2016.

<sup>14</sup> A Política Operacional OP 710 do BID regulamenta os reassentamentos involuntários financiados por este Banco, e a Política Operacional n. 4.12 regulamenta os financiados pelo Banco Mundial.

<sup>15</sup> “Moradia de Interesse Social: consolida a realização do direito aos padrões de qualidade de vida e o equacionamento do acesso aos equipamentos públicos urbanos e comunitários, à circulação e ao transporte, à limpeza urbana, às condições físicas adequadas da habitação, como também a inserção no território da cidade” (PMHIS, p. 12).

Esta política abrange qualquer deslocamento físico involuntário de pessoas causado por um projeto do Banco (BID). Aplica-se a todas as operações financiadas pelo Banco, nos setores público e privado, seja o financiamento canalizado diretamente (como em empréstimo de investimento) ou administrado por intermediários (como em obras múltiplas, programas de crédito por etapas ou multissetoriais) (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1998, p. 07).

Os reassentamentos involuntários e suas políticas de financiamento estão diretamente relacionados com a expansão do espaço urbano, com interesses políticos, econômicos e do mercado imobiliário. Neste sentido, o reassentamento serve a dois senhores, dependendo dos interesses econômicos atrelados a determinada região e que possam atender as novas exigências de mercado. Serve aos interesses do capital privado quando a especulação imobiliária identifica, numa determinada região, estratégias para especular e se expandir, criando polos comerciais e até mesmo novas centralidades urbanas. São exemplos disso os casos em que as remoções ocorrem cedendo lugar à construção de shopping centers ou grandes condomínios particulares<sup>16</sup>.

## OS PROCESSOS DE VALORIZAÇÃO E DESVALORIZAÇÃO TERRITORIAL

Refletir sobre o espaço territorial somente faz sentido se pensarmos em quem ocupa os espaços da cidade que as constitui. Não podemos deixar de frisar, como ressalta Mongin (2009, p. 53), que “mais do que os lugares, as pessoas são geradoras das cidades”. Mas quem são estes sujeitos? Todos ocupam e constituem os espaços de forma equânime? Será acaso que a parcela da população que sofre com o reassentamento involuntário é sempre “coincidentemente” a população excluída ou de baixa renda? Talvez um aspecto importante para pensar o espaço territorial urbano seja, exatamente, desnaturalizar o processo de ocupação do solo e a reprodução das relações capitalistas na cidade, já que, não é uma mera coincidência que estes trabalhadores representem a parcela dos excluídos e ocupem as áreas irregulares da cidade.

O perfil das famílias que são atingidas pela destituição de seu espaço territorial apresenta características peculiares e representa a população que mais sofre com a segregação do espaço urbano: ocupam áreas irregulares, a maioria da população é negra ou afrodescendente, 40% delas são chefiadas por mulheres, 53% possuem até cinco anos de escolarização, 80% têm uma renda zero a três salários mínimos, as suas atividades ocupacionais são de biscate, serviços gerais, coleta

---

<sup>16</sup> Outro aspecto que pode ser considerado nessa relação é que mesmo aquelas famílias que não necessitam ser removidas e acabam por permanecer no bairro, sofrem com a valorização imobiliária no sentido de que fica mais caro residir naquele local, que traz impactos diretos em quem mora em casas alugadas, por exemplo.

e triagem de resíduos sólidos, e as ligações de água e luz, no geral, são clandestinas (PMHIS, p. 22-3). A área que estas famílias ocupam, geralmente, necessita de regulamentação fundiária<sup>17</sup>, ou são áreas de preservação ambiental, ou risco ambiental.

O crescimento, tanto da população como dos espaços de moradia, ao longo do tempo, decorre da necessidade de alojamento que se reflete na expansão territorial. Mas por que determinados espaços urbanos são valorizados e outros não? Por que alguns territórios são alvo de remoção e outros não? Geralmente aqueles espaços onde ocorrem as remoções são considerados espaços periféricos (no momento em que são inicialmente ocupados por famílias trabalhadoras), supostamente desvalorizados no território urbano e muitas vezes com infraestrutura de serviços insuficiente.

O território é considerado periférico quando está longe do centro comercial e financeiro da cidade e possui condições muito precárias em relação aos serviços de infraestrutura. Neles, as famílias enfrentam uma série de problemas em termos de disponibilidade de escola e creche, do transporte público, da unidade de saúde; enfim, os serviços públicos são inexistentes ou apresentam condições insuficientes de atendimento. Esse é o único espaço possível para algumas famílias se estabelecerem, o que demonstra que seu direito à cidade é um pseudodireito. Hegel (1980, p. 40) se torna muito atual quando faz a crítica ao processo de “empurrar” os trabalhadores para a periferia: “O resultado é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores, de modo geral, se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas”. Esse processo segue atual inclusive por meio das remoções involuntárias executadas no marco dos megaeventos nas cidades brasileiras, principalmente na cidade do Rio de Janeiro:

Os megaeventos esportivos no Rio de Janeiro marcaram o retorno da forma mais violenta do desrespeito ao direito à moradia na cidade. A coalizão de forças políticas somadas aos interesses das grandes empreiteiras acelerou a “limpeza social” de áreas valorizadas da cidade, e de áreas periféricas, convertidas em novas frentes lucrativas para empreendimentos de classe média e alta renda.[...] Trata-se de uma política de realocação dos pobres na cidade a serviço de interesses imobiliários e oportunidades de negócios, acompanhado de ações violentas e ilegais (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015, p. 19).

---

<sup>17</sup> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, Lei 11.977/2009).

Apesar da realidade urbana atual apresentar outras características de segregação, a exemplo dos enclaves fortificados (CALDEIRA, 2000)<sup>18</sup>, a questão da periferalização ainda está presente na sociedade brasileira, já que com processos de remoção executados na perspectiva higienista<sup>19</sup>, a população de baixa renda é deslocada para as regiões distantes, sem valor comercial e, na maioria das vezes, não dispõe dos serviços e infraestrutura básica. A pobreza tem que ser escondida, pois, assim, não “incomoda” os olhares de quem detém a riqueza socialmente produzida. Porém, conforme a cidade vai se expandindo, as regiões que antes eram consideradas “depósito” dos sem moradia formal ou áreas desvalorizadas passam a ser incorporadas naturalmente pela expansão urbana e adquirir a infraestrutura, que lhes agrega valor comercial, e passam a adquirir valor de troca - enquanto geradoras de mais-valia - e acabam por ser incorporadas ao interesse do capital. Isso significa que esse é um processo que atinge as famílias de forma geracional. Numa década, aquele espaço territorial estaria numa condição de periferia e desvalorizado, e, nas décadas seguintes, em decorrência do fenômeno da expansão urbana, passa a ser valorizado e as famílias de baixa renda que permaneceram ali correm o risco de ser engolidas pelas necessidades do capital, e serão elas as atingidas pelas remoções, sejam as executadas pelo Estado, sejam as executadas pelo mercado, mediante valorização imobiliária.

O solo, este capital fixo, tem seu valor alterado de acordo com sua localização na cidade e sua acessibilidade; pela existência de serviços urbanos, como as redes de infraestrutura urbana e de telecomunicações; pela previsão de planos e projetos urbanísticos para área pelo poder público; pela legislação urbana vigente e pela completa transformação da área rural em área urbana (HUGUENIN, 2013, p. 34).

Um dos aspectos que compõem o valor comercial de determinado espaço territorial é sua localização em relação ao centro da cidade ou as novas centralidades urbanas que surgem. Essa relação centro/periferia é um processo antigo, e Hegel (1980, p. 39), mais uma vez, torna-se atual quando diz que “a expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas,

---

<sup>18</sup> Para Caldeira (2000, p. 11-12), “Os enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo. Podem ser shopping centers, conjuntos comerciais e empresariais, ou condomínios residenciais” que acabam por criar um novo modelo de segregação social, que muda a relação com a espaço público nas cidades.

<sup>19</sup> No início do século XX, o Movimento Higienista ou Sanitarista propunha a consolidação de uma Nação através do combate às doenças, principalmente as contagiosas. Ideologicamente, a visão higienista estava presente em todas as áreas, e, na mídia, podemos lembrar-nos das propagandas ligadas ao Jeca Tatu, de Monteiro Lobato (Narciso, 2012). “[...] buscava a higienização da sociedade, através da exclusão do ‘diferente’ dos padrões da época e a ‘purificação da raça’. Atualmente, esses Movimentos, enquanto sociedades constituídas, não existem mais. Todavia, a concepção Higienista continua viva enquanto pensamento gerado sob a égide do capitalismo. Apenas apresenta-se com outras denominações e formas” (BOARINI, 1998, p. 01).

especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal”.

Como já foi assinalado anteriormente, outro aspecto que exemplifica o valor atribuído ao espaço territorial são os processos de “reorganização” das cidades que sediam os megaeventos esportivos. Recentemente, em função da Copa do Mundo de Futebol ocorrida em 2014, em várias cidades brasileiras ocorreram (e ainda estão ocorrendo) processos de remoções e reassentamentos, sob a regência do Estado, para atender as normas e exigências internacionais no que diz respeito aos megaeventos. As justificativas têm base nesse discurso, mas em sua essência trata-se de obras antigas incorporadas ao “pacote” de obras dos megaeventos, para utilizar determinado recurso público para sua execução. A justificativa para ocorrer o reassentamento é de que aquele espaço territorial seria destinado à construção de grandes avenidas, melhorando a mobilidade urbana, ou destinado à construção dos grandes estádios e seu entorno.

As capitais que sediaram jogos da Copa do Mundo de 2014 foram palco de acontecimentos desse tipo, como, por exemplo, na cidade de Fortaleza, onde a execução de obra do Veículo Leve sobre Trilhos indicava a necessidade de remoção de aproximadamente 1.700 famílias que residiam num “enclave de pobreza na área nobre da cidade” (BARBOSA, 2014) e até o momento resistiam para não sair desse local. A indicação de reassentamento era, também, semelhante a outras cidades, em residências do Programa Minha Casa Minha Vida em áreas periféricas. A cidade do Rio de Janeiro passa mais uma vez por processos de remoção por megaeventos, em decorrência da realização da Olimpíadas no ano de 2016. Exemplo muito claro de violação dos direitos humanos na produção da cidade tem sido a remoção da Vila Autódromo, para a construção de estacionamento para a cidade olímpica (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Na cidade de Porto Alegre, isso ocorreu por meio do Projeto Nova Tronco, que visava à remoção de 1.525 famílias. Esse projeto, cujas obras foram iniciadas em 2011, até hoje se encontram inacabado, e a via pública projetada para o local destinado à remoção permanece um grande canteiro de obras. Já as unidades habitacionais previstas para serem construídas na região, via Programa Minha Casa Minha Vida, ainda não foram iniciadas<sup>20</sup> (POA, DEMHAB, Projeto Tronco, 2015). Atualmente, as construtoras responsáveis pela implantação das casas populares, como é o caso do programa governamental “Minha Casa, Minha Vida”, não deixam de obter mais-valia,

---

<sup>20</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV está decretado e sancionado na Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009.

neste caso, através do financiamento público. Elas são responsáveis por arquitetar todo o processo de construção das casas e, por consequência, gerenciar a forma de obtenção do lucro.

Buscando maximizar sua margem de lucro, tais empresas definem o padrão do empreendimento de acordo com a faixa salarial a ser atendida, além de definir também o terreno e a localização do empreendimento, o que geralmente resulta em um espaço urbano desqualificado (HUGUENIN, 2013, p. 36).

O slogan “Minha Casa, Minha Vida” é extremamente significativo, porque remete à dimensão mais importante, que é o espaço da casa, da morada do Ser. É a partir do espaço da casa que a vida cotidiana se estabelece e as relações afetivas, familiares, econômicas, sociais, culturais, laborais se ressignificam. É justamente o espaço da casa, o espaço em que as famílias são afetadas com os malefícios causados pela remoção.

Possuir um ponto fixo no espaço, do qual “partir” e voltar sempre, é parte da vida cotidiana da média dos homens. Este ponto fixo é a casa. A casa não é simplesmente o edifício, a habitação ou a família. O conhecido e o habitual são necessários para criar um sentido de familiaridade, porém não esgotam a categoria da casa. É necessário que exista também o sentido de segurança: a casa protege. Contribuem ademais relações afetivas intensas e sólidas: o calor do lugar. Ir para casa significa mover-se na direção de um ponto fixo no espaço onde nos esperam coisas conhecidas, habituais, a segurança e uma forte dose de sentimento (HELLER, 1991, p. 385).

Ao realizar os reassentamentos involuntários, o Estado, através do poder público municipal, não oferece respostas imediatas às famílias afetadas. Para as famílias, o projeto é executado de forma lenta, fragmentada, com muitos percalços, dando a impressão de que não houve planejamento no processo. Assim, algumas famílias ficam anos esperando o poder público finalizar o reassentamento. Nesse processo, coexistem dois tipos de tempo a serem considerados: o tempo do poder público e o tempo real das famílias. Para o poder público, a noção de tempo perpassa os percalços da burocracia, depende de liberação de recurso (seja pública ou dos organismos internacionais), caracteriza-se por obras que se iniciam e muitas vezes não são finalizadas nos prazos, etc. Para o poder público, o tempo é o futuro, pode esperar, e uma ação poderá levar anos para ser finalizada. Para as famílias que vivenciam a remoção, o tempo é o presente, pois dele depende a satisfação das necessidades básicas, como comer hoje, trabalhar hoje, ir para casa hoje. “O presente é o real, o atual que se esvai; e sobre ele, como sobre o passado, não temos qualquer força. O futuro é que constitui o domínio da vontade [...]” (SANTOS, 2014, p. 94). E não é por acaso que prevalece o tempo de domínio da vontade do Estado.

Por se tratar de tempos diferentes, as famílias que vivenciam a remoção sofrem sérias consequências que não são visibilizadas. O que é demonstrado pela grande imprensa<sup>21</sup> são casos exitosos de reassentamento involuntário, criando uma ideologia de que o reassentamento proporcionou melhores condições de vida e moradia para as famílias; ou êxitos de remoções realizadas via violência estatal. O que não é mencionado pela mídia ou pelo Estado são as dificuldades que algumas dessas famílias enfrentam, como a perda de vínculos familiares; reassentamento em locais distantes, inclusive em outras cidades<sup>22</sup>; alto grau de estresse para membros familiares, acarretando o adoecimento de pessoas; aumento na distância de deslocamento para o trabalho; perda quando se trata de pequenos estabelecimentos comerciais quando possuem em momento anterior ao reassentamento, etc.

Fica muito claro que o processo de reassentamento é expressão dos interesses da classe econômica dominante e o quanto o espaço territorial se tornou uma mercadoria. Coexistem duas dimensões no valor de troca: aquela que gera mais-valia e está a serviço dos interesses do capital e o valor de troca das famílias, em que a troca é realizada com os sujeitos sociais que lá vivem; trocam-se os homens de lugar como se trocam objetos, ou seja, as famílias são coisificadas. Em decorrência deste valor de troca, o valor de uso se torna um mercado privilegiado para a especulação imobiliária, que, na maioria das vezes, conta com a conivência do Estado.

Esta generalização do valor de troca nos faz pensar que a própria cidade é uma mercadoria. No entanto, o espaço não é uma mercadoria como as demais, a cidade não é trocada como objeto. O que se vende na realidade são fragmentos de lugares (HUGUENIM, 2013, p. 33).

---

<sup>21</sup> Na reportagem do jornal *Zero Hora* “A nova estrada de Andreia” é veiculada a ideia de que o reassentamento das famílias atingidas é algo excelente, que proporciona melhora na qualidade de vida, destacando somente os aspectos positivos. Vendo esta reportagem, algum leitor se tornaria contra a melhora de vida daquelas famílias? melhora nas condições de vida? de saneamento básico, infraestrutura? O que eles “esquecem” de mencionar aos leitores são os interesses ocultos que podem ser os da especulação imobiliária, muitas vezes ocultados pelo discurso de bem comum e benefício para toda a cidade.

<sup>22</sup> Exemplo disso são os reassentamentos na cidade de Porto Alegre que acontecem através de indenização e compra de casas no mercado imobiliário. O valor que os órgãos públicos pagam só permite à família adquirir uma residência longe do local em que se encontra, sendo induzida a se estabelecer em regiões periféricas da cidade ou até mesmo em outras cidades. Em Porto Alegre a Prefeitura Municipal tem utilizado o instrumento bônus moradia como forma de reassentamento. Trata-se de uma indenização de R\$ 52.340,00 as famílias cadastradas em programas de reassentamento que somente pode ser utilização na compra de uma casa no mercado imobiliário (aquisição intermediada pela Prefeitura Municipal), devidamente matriculada. O valor, que não é reajustado desde o ano de 2012, demonstra insuficiente para aquisição de imóveis próximos ao local de origem de moradia.

## PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NO PROCESSO DE REASSENTAMENTO

O direito ao espaço na cidade, para que se configure como direito de fato, pressupõe a participação das pessoas nas mais diversas instâncias onde se encontra o poder de decisão. Heller (1982) nos alerta a respeito da impossibilidade de se pensar um Estado democrático sem ocorrer o exercício da participação da população nas instâncias decisórias da sociedade. Democratização do espaço territorial pressupõe, no mínimo, que as famílias participem nas instâncias de decisão no que diz respeito ao direito à cidade. Se esta participação não ocorre, podemos dizer que existe uma falácia, um pseudodireito aos espaços da cidade.

Mas, como conseguir imaginar o desenvolvimento do consenso, se os cidadãos do Estado não estiveram habituados, desde sua infância, a participar ativamente nas decisões comunitárias, a discutir racionalmente? Só podemos decidir em conjunto se aprendermos a viver um com o outro (HELLER, 1982, p. 143).

Um dos fatores que deve ser considerado e que influencia a desarticulação popular e a falta de participação decorre da forma como está estruturada a sociedade, que tem por base a cultura dominante do individualismo. A falta de participação coletiva, nas instâncias de planejamento, decisão e debate, tem se configurado como uma “fastidiosa alusão à participação [...] as famílias a quem o planejamento se destina, essas raramente têm acesso aos documentos finais” (Santos, 2014, p. 159). O que se evidencia nos processos de reassentamento involuntário é que a participação não se dá no nível de decisão macro, mas que se restringe a consultar a comunidade. Para as famílias que conseguem participar de reuniões da comunidade com representantes do órgão público, mesmo que o poder de decisão tenha sido mínimo, ainda tem representado às famílias um esforço sisífico<sup>23</sup>. Elas são a expressão da objetualidade humana, em que se “aplica” o que o poder público decidiu nos nichos burocráticos dos gabinetes.

No Estado Democrático de Direito, conquista brasileira muito recente, após 20 anos de ditadura, através da Constituição Federal de 1988, estão previstos mecanismos de participação e controle social, especificados no Estatuto da Cidade, artigo 2º: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, Lei n. 10.257, 2001). Contudo, é também sabido que a previsão legal e a prática cotidiana podem estar totalmente desarticuladas em muitos aspectos.

---

<sup>23</sup> Fazemos uma analogia com a mitologia grega de Sísifo, que estava condenado a eternamente empurrar uma pedra até o topo da montanha, e esta sempre retornava. Representa um esforço que não tem fim e que não produz os resultados desejados.

A democracia formal representativa, no caso brasileiro, apesar de definir a participação direta dos cidadãos como um dos princípios do Estado democrático de direito, não efetiva os mecanismos constitucionais que garantam o exercício dessa participação, para que o povo defina efetivamente os rumos e as prioridades das políticas públicas (CASTILHO, 2013, p. 13).

Está previsto na legislação que abarca a política social da habitação a participação da comunidade envolvida nos processos de remoção e reassentamento. A participação é concebida como “processo de informação, consulta e discussão em linguagem adequada que garanta o envolvimento das famílias afetadas em todas as fases constitutivas da concepção e implementação das obras e do deslocamento involuntário” (BRASIL, Portaria 317, 2013). O fato de conceber a participação como mero acesso à informação retira das famílias afetadas toda possibilidade de realizar a verdadeira participação. Desta forma, o planejamento urbano acaba sendo resultado do poder de decisão que se efetiva nas engrenagens do Estado e nas suas relações com o capital privado, por meio das grandes corporações imobiliárias.

A administração pública municipal, responsável pela execução do processo de deslocamento involuntário, tem a responsabilidade de assegurar às famílias o previsto na Portaria 317/2013, que são mecanismos de participação como audiência pública e outros “meios”. Na verdade, o que se acaba assegurando é uma pseudoparticipação, pois a audiência pública está prevista apenas para ser um meio de “consulta”, para que a população envolvida tenha acesso às informações, e os demais “meios” são postos de forma tão abrangente que o poder de decisão não será acessível para as famílias. A legislação especifica isso da seguinte forma:

[...] assegurar meios para garantir a participação das famílias afetadas no planejamento e na execução da intervenção, constituindo instância específica de participação e gestão compartilhada, possibilitando o estabelecimento de acordos para a definição das soluções de atendimento que irão compor o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias (BRASIL, Portaria 317, Anexo).

Na realidade, o que se observa é uma ausência de informações às famílias, que, por vezes, não chegam nem a saber exatamente porque o deslocamento involuntário está ocorrendo, além de faltar informações em relação a prazos dos programas<sup>24</sup>. Para as famílias tudo é muito vago e incerto, pois sentem que suas vozes não são escutadas nem levadas em consideração. Geralmente os gestores trabalham com a lógica de que a quanto menos informação as famílias tiverem acesso, melhor será a execução das decisões do poder público, pois “não explicitando exatamente o que

---

<sup>24</sup> Segundo a realidade vivenciada com moradores da Região Cruzeiro (Projeto Nova Tronco), na cidade de Porto Alegre, constatada através resultado de pesquisa financiada com bolsa de iniciação científica pelo CNPq, edital PIBIC 2014/2016.

pretendem, possibilitam um desarmamento efetivo e não uma arregimentação consequente” (SANTOS, 2014, p. 160).

O poder público privilegia os atendimentos informativos de forma individual e, às vezes, com o representante da comunidade, mas evita encontros coletivos<sup>25</sup>. Intencionalmente, isso acaba fortalecendo as soluções individualistas e desarticulando possibilidades de mobilização coletiva das famílias nos movimentos sociais para reivindicar seus direitos no espaço territorial que ocupam ou que serão obrigadas a ocupar. Entre o ideal que a atual legislação assegura e o real que as famílias vivenciam cotidianamente, ainda existe um abismo colossal que se reinventa na sociedade brasileira e que é dialeticamente necessário para a manutenção da cidade capitalista.

Participação no sistema capitalista acaba por privilegiar quem tem acesso ao poder econômico, pois o “bem comum” ou o “interesse social” não ocorrem numa perspectiva de resistência coletiva, e acabam predominando os interesses e mecanismos ardilosos e camuflados do fascismo financeiro. Os valores da democracia são permeados ideologicamente, num espaço simbólico que neutraliza, muitas vezes de forma imperceptível, a participação popular.

Os valores da modernidade – a liberdade, a igualdade, a autonomia, a subjetividade, a justiça, a solidariedade – e as antinomias entre eles permanecem, mas estão sujeitos a uma crescente sobrecarga simbólica, ou seja, significam coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo que o excesso de sentido se transforma em paralisia da eficácia e, portanto, em neutralização (SANTOS, 1999, p. 41).

Os processos de reassentamento involuntário comprovam a não efetivação da participação, direito que tem sido constantemente violado por parte do Estado. Porém, ressalta-se a importância dos sujeitos sociais participarem dos movimentos de resistência na área da habitação, nos quais os “sujeitos de direito possam sentir-se efetivamente parte da realidade política e das tomadas de decisão no campo institucional” (CASTILHO, 2013, p. 05). Vários movimentos sociais<sup>26</sup> têm demonstrado resistência, avanços e conquistas em relação à política

---

<sup>25</sup> Segundo a realidade vivenciada com moradores da Região Cruzeiro (Projeto Nova Tronco), na cidade de Porto Alegre, constatada através resultado de pesquisa financiada com bolsa de iniciação científica pelo CNPq, edital PIBIC 2014/2016.

<sup>26</sup> Citando alguns: União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) (PMHS, p. 21); União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Central dos Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). (FERREIRA, 2012). O Movimento dos Conselhos Populares (MCP) “surge com a proposta de construção de Conselhos Populares, espaços organizativos nos bairros através dos quais o povo fosse capaz de construir formas de lutar coletivamente por suas demandas, sem esperar que um poder externo as concretize. Atualmente o movimento trabalha com diversas frentes inseridas em eixos organizativos centrais, que são a cidade, o trabalho e a cultura. Dentro do eixo cidade, que consiste na luta mais ampla pelo direito

pública da habitação. Não podemos deixar de lembrar que o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257<sup>27</sup>, é fruto da organização dos mesmos. Porém, as famílias que são atingidas pelo reassentamento ou deslocamento involuntário são um exemplo do quanto os movimentos sociais urbanos ainda precisam continuar na defesa e luta emancipatória pelo direito à cidade, de fato, para todos.

Não se trata de ignorar, ingenuamente, o papel da luta de classes, que ganha contornos dramáticos no capitalismo global. Nem se desconhece a sobrevivência da tradicional e cultural manipulação do aparelho do Estado como coisa privada e pessoal no Brasil. Mas trata-se de dar visibilidade aos conflitos, sempre ocultados pela tradição do “homem cordial”, e construir novos paradigmas de consciência e organização social que contrariem o patrimonialismo na organização do Estado (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2010, p. 166).

## CONCLUSÕES

As conclusões não podem ser compreendidas como algo acabado, mas como considerações *em devir* porque sempre estarão se reconstruindo, se reformulando e se modificando em cada contexto econômico e social; assim, não devem ser interpretadas como algo estanque e sim em constante movimento gerando muitas possibilidades.

O espaço urbano é um assunto muito importante num país que, historicamente, tem na propriedade privada o seu fundamento e em que os direitos humanos e sociais são seguidamente violados, como podemos observar no Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro<sup>28</sup>. Especificamente, o tema da moradia é fundamental e não se esgota, é necessário continuar refletindo criticamente sobre os processos de remoção e reassentamento instituídos pelo Estado e que impactam na vida das famílias populares de baixa renda. Para além da moradia, o direito à cidade e as consequentes decisões em torno da produção da cidade ainda não tem se constituído plenamente de acordo com o que prevê a legislação vigente, e ainda não permitem a apropriação da cidade como um todo pelos sujeitos que nela vivem. O direito à cidade, tem se revelado como um pseudodireito, enquanto historicamente o capitalismo financeiro vai crescendo em nível global e deixando um rastro de malefícios como uma onda crescente nas expressões da questão social que revelam a segregação socioespacial e as desigualdades sociais.

---

à cidade, está inserida a discussão sobre a falta de moradia, a urbanização das áreas periféricas, a utilização e apropriação dos recursos naturais e culturais do espaço urbano” (Castilhos, 2013, p. 17)

<sup>27</sup> Esta lei regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição.

<sup>28</sup> COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO,

O direito à terra não é uma questão localizada num espaço territorial específico, mas é uma questão que envolve todas as questões, o que Harvey chama de “acumulação por posseção”. Este é um processo que se estabelece “no cerne da urbanização sob o capitalismo; a absorção de capital pelo desenvolvimento urbano está causando numerosos conflitos em torno da captura das terras valiosas de populações de baixa renda que nelas puderam viver por muitos anos” (HARVEY, 2012, p. 83).

As reflexões apresentadas neste artigo nos permitem concluir que a partir da Constituição Federal de 1988 o direito à cidade, pautado no capítulo da Reforma Urbana, demonstra um grande avanço na legislação, porém nem sempre se materializa em decorrência das contradições inerentes à sociedade capitalista, ficando o discurso legislativo distante dos resultados concretos vivenciados pelas famílias que sofrem cotidianamente com o processo de reassentamento involuntário. Para que o direito à cidade se concretize, é necessário que seja dada voz àqueles que sofrem com a segregação espacial, social e economicamente, de forma coletiva.

Contraditoriamente o direito à moradia está vinculado a um fascismo do mercado financeiro em que a especulação imobiliária e os interesses atrelados aos órgãos financeiros internacionais acabam se sobrepondo ao bem-estar da maioria da população que é espoliada do seu espaço de vida.

O acesso à terra e o espaço urbano para moradia tem sido, historicamente um processo desigual e o poder público, no que diz respeito aos territórios ilegais, promove reassentamentos justificados em prol do desenvolvimento da cidade, porém contraditoriamente acaba provocando novas formas de exclusão social na medida em que acabam empurrando para áreas cada vez mais periféricas as famílias que foram reassentadas, processo muitas vezes não acompanhado de medidas que visem à manutenção de renda e vínculos.

O espaço territorial não deve ser considerado apenas pela ótica financeira, mas deve ser compreendido como um espaço onde as relações humanas se estabelecem, onde a dialética do cotidiano se encontra em constante movimento a partir das objetivações em-si. Se essa compreensão ampla imperasse, o poder público poderia elaborar políticas públicas de habitação que de fato e de direito favorecessem as famílias reassentadas. Em oposição a isso, os processos de reorganização dos territórios, mediante os reassentamentos involuntários, não têm sido executados com a real participação das famílias atingidas e movimentos sociais urbanos, perpassados pela ausência de informações claras e relações individuais, em vez de coletivas com os moradores. A participação popular, não desconsiderando os processos inerentes ao capitalismo,

que acabam por escamotear sua efetividade, ainda é a ação que possibilita construções coletivas do direito à cidade.

A última conclusão do artigo é propositiva na medida em que defende a ideia de enfrentamento da segregação e da desigualdade social através da participação das famílias não somente no processo de reassentamento, mas também de produção da cidade, de forma que a legislação, sendo garantida enquanto direito, se efetive numa política pública mais justa para uma sociedade melhor para todos.

## REFERÊNCIAS

A FILOSOFIA. **Adam Smith e a Mão Invisível**. Disponível em: < [www.afilosofia.com.br/post/adam-smith-e-a-mao-invisivel/335](http://www.afilosofia.com.br/post/adam-smith-e-a-mao-invisivel/335)>. Acessado em: nov. 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Reassentamento Involuntário**: política operacional e documentos de antecedentes. Washington, D.C., out. 1998. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org>>. Acessado em: nov. 2015.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. Produção do Espaço e Remoções: Copa do Mundo 2014 em Fortaleza. **@Metrópolis** – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, ano 5, n. 18, 2014.

BOARINI, Maria Lúcia. **Estudo sobre os movimentos higienista e eugênico enquanto construção histórica**. Universidade Estadual de Maringá, 1998. Disponível em: <[http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/1998/Educacao\\_e\\_historia/Trabalho/10\\_05\\_25\\_II\\_estudo\\_sobre\\_os\\_movimentos\\_higienista.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/1998/Educacao_e_historia/Trabalho/10_05_25_II_estudo_sobre_os_movimentos_higienista.pdf)>. Acessado em: nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>. Acesso em: dez. 2015.

\_\_\_\_\_. IPEA - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Nota Técnica**: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011), 2013. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130517\\_notatecnicadirur01.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf)>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Conselho das Cidades**. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades.html>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 317 de 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob

gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/legis\\_24624228\\_PORTARIA\\_N\\_317\\_DE\\_18\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_24624228_PORTARIA_N_317_DE_18_DE_JULHO_DE_2013.aspx)>.

Acesso em: 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portal da Legislação Governo Federal.** Disponível em

<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1#content>>.

Acesso em: dez. 2015.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Edusp, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** Paz e Terra: São Paulo, 2000.

CASTILHO, Natalia Martinuzzi. Aspectos do direito de resistir e a luta social por moradia urbana: a experiência de ocupação Raízes da Praia. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo: Instituto Humanitas UNISINOS, ano II, n. 200, 2013.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Olimpíadas Rio 2016, os jogos da exclusão –** Megaeventos e violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Boitempo, 2015.

FERREIRA, Regina F. C. F. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade.** Texto apresentado no 2º Fórum de Sociologia, 2012. Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/artigo\\_reginaferreira\\_isa.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf)>. Acesso em: nov. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012.** Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo: PUCSP, 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. In: **Os pensadores.** São Paulo: Abril Cultural, 1980.

HELLER, Agnes. **Para mudar a vida.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

\_\_\_\_\_. **Sociología de la vida cotidiana.** Barcelona: Ediciones Peninsula, 1991.

HUGUENIN, João Paulo O. **O território do homem comum: constituição e apropriação cotidiana do espaço em cooperativas habitacionais.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôloles & Letra Capital, 2013.

KOWARICK, Lúcio. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In Kowarick, Lúcio (org.). **Cidade, povo e poder**. Paz e Terra: São Paulo, 2ª ed., 1985.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Hermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In Kowarick, Lúcio (org.). **Cidade, povo e poder**. Paz e Terra: São Paulo, 2ª ed., 1985.

MONGIN, Olivier. **A condição urbana: a cidade na era da globalização**. Tradução Letícia Martins de Almeida. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

NARCISO, Anderson José de Almeida. **O movimento higienista em foco: perspectivas do sanitarismo em Juiz de Fora na Primeira República**. In: XIII ENCONTRO REGIONAL, ANPUH. Minas Gerais, 2012. Disponível em:

<[http://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340674737\\_ARQUIVO\\_OMOVIMENTOHIGIENISTAEMFOCO.pdf](http://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340674737_ARQUIVO_OMOVIMENTOHIGIENISTAEMFOCO.pdf)>. Acessado em: nov. 2015.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, 2010**. Disponível em: <<file:///D:/Users/Kuka/Documents/artigos%20atuais/Territorio/plano%20diretor%20poa.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

PORTO ALEGRE, DEMHAB, Projeto Tronco. **DEMhAB atende moradores da Região Tronco**. Disponível em: <[www2.portoalegre.rs.gov.br](http://www2.portoalegre.rs.gov.br)>. Acessado em: 16 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **DEMhAB, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Disponível em: <[www.iproweb.procempa.com.br](http://www.iproweb.procempa.com.br)>. Acessado em: 16 nov. 2015.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

SANTANA, Joana Valente. **Gestão de cidades no Brasil: estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Campinas/SP: Papel Social, 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto. 1999.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Metamorfose do espaço habitado**. 6ª ed. São Paulo: USP, 2014.

*Trabalho enviado em 28 de dezembro de 2015.*

*Aceito em 08 de março de 2016.*