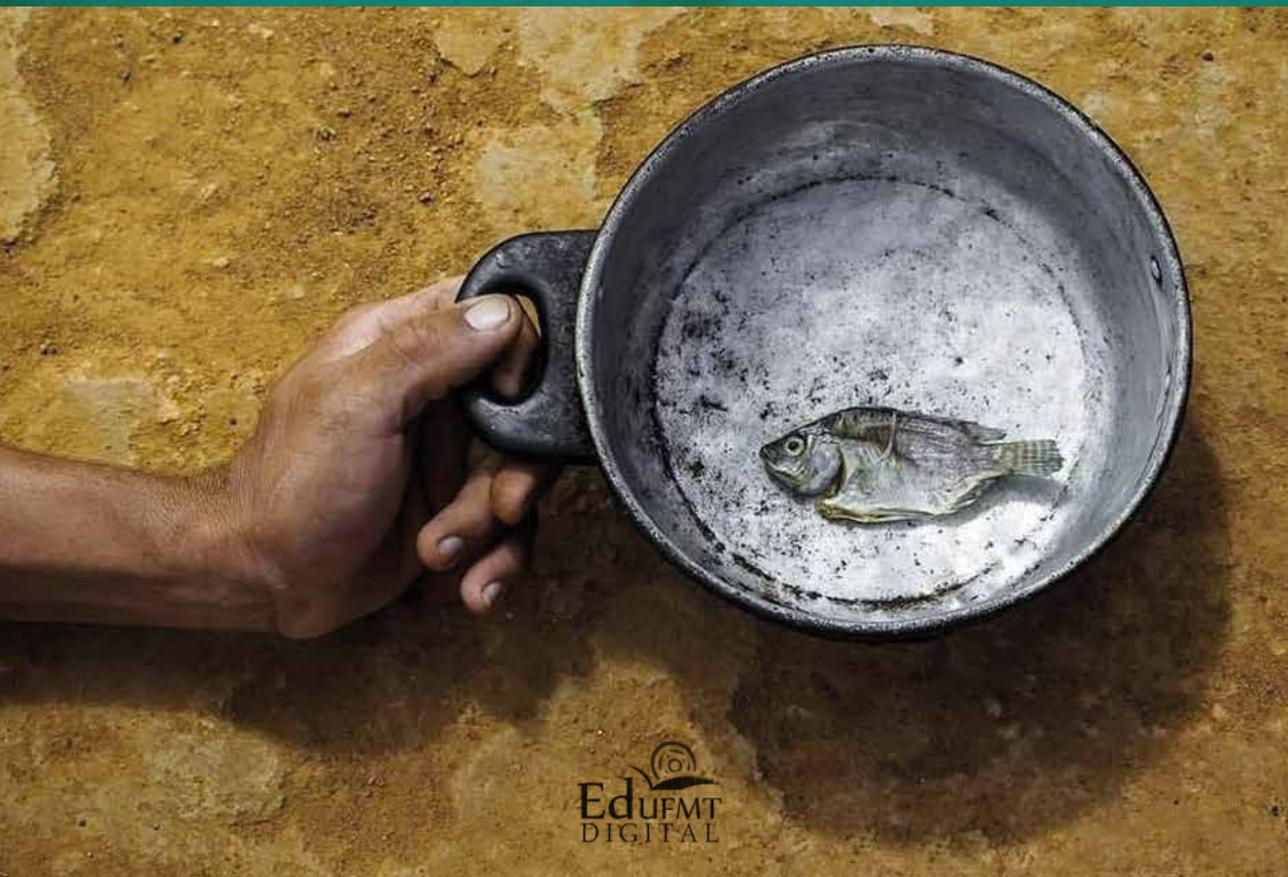


Ruteléia Cândida de Souza Silva
Erivã Garcia Velasco
Tânia Maria Santana dos Santos
Lívia Daniela de Brito Berlandi
(Organizadoras)

Tematizações sobre capitalismo, política social e serviço social

Tempos de crise e resistência



Copyright © Ruteléia Cândida de Souza Silva, Erivã Garcia Velasco, Tânia Maria Santana dos Santos e Lívia Daniela de Brito Berlandi (organizadoras), 2020.

A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A EdUFMT segue o acordo ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil, desde 2009.

A aceitação das alterações textuais e de normalização bibliográfica sugeridas pelo revisor é uma decisão do autor/organizador

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Douglas Rios – Bibliotecário – CRB1/1610)

T278

Tematizações sobre capitalismo, política social e serviço social:

Tempos de crise e resistência [e-book]./ Organizadoras:
Ruteléia Cândida de Souza Silva, Erivã Garcia Velasco, Tânia
Maria Santana dos Santos, Lívia Daniela de Brito Berlandi.
Cuiabá-MT: EdUFMT Digital, 2020.

300 p.

ISBN 978-65-5588-020-5

1. Capitalismo. 2. Política Social. 3. Serviço Social.
I. Silva, Ruteléia C. de S. (org.). II. Velasco, Erivã G. (org.).
III. Santos, Tânia M. S. dos (org.) IV. Berlandi, Lívia D. Brito (org.)

CDU 323:36

Coordenação da EdUFMT

Francisco Xavier Freire Rodrigues

Supervisão Técnica

Ana Claudia Pereira Rubio

Revisão Textual e Normalização

Karin Elizabeth Rees de Azevedo

Fotografia da Capa

Noilton Pereira

Diagramação e Arte da Capa

Diagrama Editorial



Editora da Universidade Federal de Mato Grosso

Av. Fernando Corrêa da Costa, 2.367

Boa Esperança. CEP: 78.060 - 900 - Cuiabá, MT.

Contato: www.editora.ufmt.br

Fone: (65) 3313-7155

“A favela vai abaixo”

Remoções involuntárias de moradias e regularização fundiária no contexto de desmonte das políticas sociais

Betina Ahlert

Gleny Terezinha Duro Guimarães

*Minha cabocla, a favela vai abaixo
Quanta saudade tu terás desse torrão!
Da casinha pequeninha de madeira
Que nos enche de carinho o coração
(...) Vê agora a ingratidão da humanidade
(...) Quem sem brilho vive pela cidade
Impondo o desabrigo ao nosso povo da favela.
(Sinhô, A Favela vai abaixo, Rio de Janeiro/RJ,
1928).*

Introdução

O título e a epígrafe deste estudo trazem a letra de um dos tantos sambas que têm como tema a remoção de famílias pobres e a demolição de suas casas localizadas em áreas de ocupação. A música data do ano de 1928 e demonstra que as remoções de moradias e a insegurança

de posse perpassam a história da ocupação de terras urbanas no Brasil, marcadas historicamente pela ação do Estado, pela expansão do mercado imobiliário e pela resistência popular.

É nesse ínterim que este estudo tem o objetivo de trazer ao debate a moradia como direito social, correlacionado ao direito à cidade, e sua relação contraditória com as remoções involuntárias de famílias, em contextos de grandes projetos urbanos e de desmonte da política urbana, em tempos de inflexão ultraliberal (SORAGGI, ARAGÃO, CORRÊA, 2019). Essas questões perpassam o trabalho cotidiano da maioria dos/as assistentes sociais, que tem a cidade como espaço de inserção, mesmo que, por vezes, os/as profissionais não façam a mediação entre a política social onde atuam e a questão urbana. A realização deste texto¹ teve como campo de pesquisa territórios urbanos ocupados por famílias atendidas por programas habitacionais de reassentamento involuntário na cidade de Porto Alegre/RS e que tiveram que ser removidas para realização de grandes obras de infraestrutura.

Analisar as políticas sociais, a produção da cidade e a ocupação de seus territórios, precede a afirmação de que existe uma base comum que estrutura as relações sociais no sistema de produção capitalista, que tem como pilar central a propriedade privada, seja essa dos meios de produção ou da terra (rural e urbana). Como refere Ermínia Maricato (2008), existe um *nó da terra* que estrutura as cidades no Brasil desde sua origem, e que gerou uma ocupação territorialmente desigual, calcada no fato de que a terra tem a capacidade de gerar renda fundiária. Por isso, discutir temas como e a função social da propriedade – consequentemente, as políticas públicas de habitação de interesse social e regularização fundiária e remoção involuntária de famílias – tornam-se tão caros no Brasil. Nesse sentido:

As remoções involuntárias são parte da história mundial das cidades e do campo. Executadas sob diferentes justificativas e

1 Este estudo decorre da tese de doutorado *Cidade do Estranhamento: remoções involuntárias no espaço urbano*, defendida em 2017, no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), com bolsa CAPES.

interesses, desde o discurso do risco, formas de diminuir a resistência em períodos de ditaduras, execução de obras públicas (e privadas), megaeventos e megaprojetos, o discurso do combate ao crime, etc. Escondem motivos outros como a busca pela homogeneidade econômica, o controle da ocupação de determinados territórios, a higienização – por meio não somente da remoção de moradias, mas também das regulações de ocupação do espaço público, por exemplo dos artistas de rua e dos trabalhadores ambulantes (AHLET, 2017, p. 74).

Buscando atender ao objetivo proposto, este texto está subdividido em duas partes, na primeira são apresentados os fundamentos da constituição das políticas sociais, para melhor compreensão da configuração histórica da política habitacional no Brasil, na sequência é problematizado o desmonte desta no contexto da mercantilização do espaço urbano. A conclusão, sempre provisória, indica que as remoções involuntárias servem aos interesses do Estado penal e para seu enfrentamento é necessário a organização e a resistência destas famílias, no que diz respeito ao direito à cidade.

1 Fundamentos da política social e a política de habitação no Brasil

Têm-se que as primeiras iniciativas de políticas sociais resultam da questão social que emerge após a Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, consequência da relação contraditória entre capital e trabalho, através de suas novas formas de produzir mercadorias, relações sociais e econômicas. A origem da questão social está ligada a dois aspectos centrais: ao pauperismo extremo, acompanhado das possibilidades (sem efetivação) de seu encerramento face ao aumento da produção (NETTO, 2013) e; as lutas do movimento operário, que inicialmente reivindica melhorias nas condições de trabalho, ampliando seu escopo de demandas para moradia e equipamentos urbanos. Assim, conforme referenda Yamamoto (1998), a questão social apresenta duas

dimensões: as expressões ligadas à desigualdade social e às resistências empregadas pela “classe-que-vive-do-trabalho”².

As transformações desencadeadas pela Revolução Industrial e por outras revoluções que a acompanharam ou precederam, transformaram por completo a sociedade, tanto no que tange a produção e consumo, quanto nas formas de poder instituídas. Essas mudanças nas relações de poder têm como consequência a constituição de um Estado novo formado por capitalistas industriais, que é chamado a responder às expressões da questão social, buscando, contraditoriamente, tanto a manutenção dos trabalhadores na produção e a perpetuação do sistema, evitando riscos de revoltas, quanto ao atendimento de algumas demandas de classe. Isso leva o Estado a implementar políticas sociais.

Existe, na história das políticas sociais, uma relação conflituosa e complementar entre as lógicas de ajuda, repressão e direito ao atendimento das demandas populares, que tiveram seu momento de maior propulsão nos países centrais nos trinta anos de ouro no pós-Segunda Guerra Mundial, como resposta, através da política keynesiana, à crise mundial do capital. A intervenção do Estado na economia, a criação de novos empregos, a manutenção do pleno emprego e as políticas universais buscam o crescimento na taxa de lucros e visam superar a crises de sistema que saía de uma Guerra Mundial.

Como as cidades se tornaram local de moradia e de trabalho da maior parte da população, a partir do desenvolvimento do capitalismo, é também nas cidades que se executam as primeiras ações como políticas sociais. No período manufatureiro, o território urbano existente não apresentava condições de moradia e infraestrutura para os trabalhadores, nem mesmo regulação de ocupação ou dos preços de aluguéis que pudessem ser pagos com os baixos salários fabris da maioria dos empregados.

As particularidades que condicionam a origem e a efetivação das políticas sociais nos países de capitalismo dependente não permitem o simples transplante das políticas sociais do Estado de Bem-Estar Social, pois este não se efetivou, como tal, no Brasil. Também a forma

2 Expressão cunhada por Antunes (1999).

como ocorreu a urbanização, apresentando particularidades da formação sócio-histórica e econômica de cada território.

A formação das cidades no Brasil aconteceu por meio de uma industrialização tardia, marcada por heranças do passado (recente) escravista, de uma dominação colonial agroexportadora, de uma elite hegemônica e uma economia marcada pela heteronomia, pelo subimperialismo e pela superexploração da força de trabalho. As cidades se caracterizam como estruturalmente desiguais (CALDEIRA, 2000) e foram erguidas por meio de uma urbanização com baixos salários, que condicionou o lugar de moradia do trabalhador e a autoconstrução de moradias (MARICATO, 2015) para áreas periféricas ou que representavam menor valor comercial.

Se, por um lado, havia dominação, por outro havia resistência e luta da classe trabalhadora. A história do Brasil é marcada por revoltas populares pela superação das formas de opressão que aconteceram, inclusive, no período anterior à industrialização e a urbanização³. Contudo, com a industrialização e a urbanização, os trabalhadores fabris no Brasil começam a se organizar no movimento operário que passa a demandar melhores condições de trabalho e de vida nas cidades. Esse movimento se instituiu acompanhado de um movimento de bairro, portanto, marcado territorialmente (KOWARICK, 1988).

As primeiras respostas vêm com o atendimento de demandas dos trabalhadores formais por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) na década de 1920, substituída pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), na década de 1930. Através dos IAPs eram desenvolvidas ações no campo das políticas de saúde, de previdência social e em menor medida a habitação. Para aqueles que se colocavam fora desse grupo de trabalhadores formais, restavam às ações emergenciais da caridade e da ajuda religiosa ou a repressão. Em relação à moradia não existia um subsídio específico, fazendo com que a autoconstrução fosse a alternativa de acesso a mesma.

3 Podemos citar como exemplo a formação dos quilombos, a Revolta da Chibata, entre outras, algumas inclusive sobre influência da Revolução Haitiana no final do século XVIII e início do século XIX.

Dessa forma, entre as demandas históricas dos trabalhadores está a moradia, perpassada pela necessidade de regulação dos valores dos aluguéis⁴, por parte do Estado. Mesmo com regulamentação, esses aluguéis eram aumentados, conforme o desejo dos locadores e, posteriormente, a produção habitacional para aqueles que não tinham condições de acessá-la através de recursos solváveis.

Existiu uma série de lutas e conflitos territorialmente localizados na cidade, visto que o Estado perpetrrou muitas ações de higienização urbana, por exemplo, por meio das grandes campanhas de vacina e das demolições de cortiços, nas primeiras décadas do século XX. A regulação do solo nas cidades e a ocupação das áreas têm no Estado um papel central, que se caracteriza como contraditória, em um misto de permissão, de proibição e de repressão às ocupações urbanas.

Para exemplificar, vale destacar que era o Estado que autorizava, formalmente, a formação de favelas no início do século XX, já que essas “resolviam” o problema habitacional dos pobres. Ainda hoje, as ocupações se formam aos olhos do poder estatal, mesmo que proibidas, e se tornam um problema quando o território chama a atenção do mercado através do processo de valorização. No que diz respeito à repressão, cita-se o exemplo das reintegrações de posse e das remoções involuntárias de famílias, que sofrem a pressão de acordo com os interesses do mercado e do Estado.

As demandas habitacionais dos trabalhadores foram inicialmente destinadas pela regulação dos aluguéis, ou a construção de casas populares pelas empresas. É desse período a criação de vilas operárias por indústrias em várias cidades do Brasil. Contudo, essas vilas não davam conta da necessidade de moradias perante a demanda crescente de trabalhadores de baixa renda, que buscavam na zona urbana melhores condições de vida. A diferença nos acessos à moradia refletia as desigualdades sociais e econômicas⁵. A demanda por moradia começa

4 Na ocasião o Estado regula os valores dos aluguéis através do Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942.

5 Um exemplo da construção desigual das casas por indústrias para trabalhadores aconteceu na cidade de Foz do Iguaçu/PR, quando da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, nas décadas de 1970/80. Na ocasião foram construídas casas em três bairros diferentes da

a ser destinada ao Estado, que segue por respondê-la sob o misto da repressão, da remoção violenta das áreas centrais e por ações de produção habitacional que, ou acabam por atender a classe média – como foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁶, nas décadas de 1960/80 – ou refletem a lógica da exclusão territorial por meio da entrega de lotes ou unidades habitacionais nas periferias sem infraestrutura das cidades.

Na luta pela ampliação das políticas sociais urbanas é importante destacar o papel do Movimento de Reforma Urbana, que foi o responsável pelo Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, e na sua regulamentação, por meio do Estatuto das Cidades, em 2001 (Lei nº 10.257/2001). Entre as principais definições legais está o reconhecimento da função social da propriedade urbana e rural, os instrumentos de regulação do solo nas cidades e a instituição das instâncias de participação e controle social. Apesar da ausência de uma reforma estrutural de distribuição da terra no Brasil, institucionalmente foi criado o Ministério das Cidades em 2003, mas se formalizou pela primeira vez (com seus limites) uma Política Nacional de Habitação no ano de 2004 e foram criados programas e normatizadas as ações no campo legal (entre esses o próprio trabalho social nos programas) na década de 2000.

Quando no Brasil se começa a construir as possibilidades de ampliação das políticas sociais, em torno da democratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, o avanço do neoliberalismo passa a influenciar diretamente na constituição das políticas sociais, entre essas a política urbana através dos ajustes estruturais. O Estado

cidade: a Vila C, lindeira a obra é formada por moradias mais simples para operários; a Vila A, um pouco mais afastada da obra, ocupada por trabalhadores intermediários; e a Vila B formada por casas de melhor qualidade e infraestrutura, destinadas aos profissionais com cargos mais elevados, como diretores e engenheiros. Hoje, a Vila B é um condomínio fechado.

- 6 O Banco Nacional de Habitação foi criado em 1964 pelo Governo Federal e tinha o objetivo de subsidiar o financiamento e a construção de moradias para os trabalhadores. Apesar de em sua origem – em momento anterior à Ditadura Empresarial Militar – ter sido pensado como um programa progressista, que pretendia atender aos trabalhadores da classe mais baixa, na prática, quando executado, atendeu a classe média.

é apontado como o problema para o desenvolvimento da economia e, tendo por base os ajustes, são propostas mudanças chamadas de Reformas pelo Poder Público.

Behring (2008) avalia que o termo Reforma foi utilizado, no Brasil, por Governos conservadores para justificar medidas que, em realidade, distorcem o significado do termo que tem origem com o movimento operário socialista e em suas estratégias revolucionárias. Assim, a utilização do termo, no Brasil, se caracteriza como uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, que é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social democrata. Além disso, é usada como se qualquer mudança significasse uma reforma não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica.

Dessa forma, a Reforma caracteriza, em realidade, uma contrarreforma marcada pelo desmonte da estrutura estatal com o objetivo mais grave e profundo de atingir e fazer retroceder os direitos sociais, que são produto de luta histórica que impôs limites à exploração. Implicaram e, ainda implicam, em um profundo retrocesso social, em benefício de poucos e ainda a anulação de atores políticos. No contexto de uma contrarreforma: “o Estado ocupa uma posição mais distante de mediador vislumbrado pelos clássicos da política passando a cuidar prioritariamente das condições gerais de reprodução do capital e dos excessos cometidos” (BEHRING, 2008, p. 23).

Em tempos de contrarreforma do Estado no Brasil se vive uma contradição no campo da política urbana e, mais especificamente, na política de habitação de interesse social. Isso porque os avanços legais, a partir de 2009 – como a institucionalização de uma política nacional e a criação de um programa que efetivamente subsidiou moradia para a população de baixa renda, como foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Este tem uma clara orientação de produção habitacional e financiamentos, que visam o aquecimento do mercado, em detrimento de outras alternativas de atendimento, tais como: a regularização fundiária de áreas e prédios ocupados que não cumprem a função social da propriedade e que, frequentemente, são alvos de desocupações forçadas.

Assim, as políticas sociais, entre essas a política de habitação, têm sofrido impactos em decorrência das contrarreformas do Estado, marcadas também pelo ultraconservadorismo que governa o Brasil em tempos recentes e que toma proporções muito claras na efetivação de um Estado Penal. Esse movimento ocorre em contradição aos avanços no campo legal e institucional dos direitos sociais na sociedade brasileira após a Constituição de 1988, mas também ocorre em continuidade com o neoliberalismo, já que é marcado pela ausência de mudanças nas bases estruturais da propriedade privada.

Contudo, como consequência dos avanços legais, decorrentes das lutas populares, houve conquistas importantes, como a construção de unidades habitacionais gestadas pelos movimentos sociais, por meio do Programa Minha Casa Minha Entidade; ou ainda pela regularização fundiária de várias comunidades e favelas. Considera-se que mesmo essas iniciativas tiveram limitações e problemas, contudo, nos anos recentes (após golpe parlamentar de 2016), a política de habitação e regularização fundiária venha sofrendo um desmonte ainda maior. A terra e a moradia nunca deixaram de ser um *nó* no Brasil, contudo, garantias constitucionais como a função social da propriedade, por exemplo, têm sido duramente atacadas, como se demonstra na sequência do estudo.

2 Desmontes na política urbana: perda de garantias legais e a ênfase em velhas práticas de remoção no contexto da cidade mercadoria

Refletir sobre a política urbana e habitacional não pode prescindir da leitura do papel que ocupam as cidades no mercado mundial, ou seja, o seu papel econômico em tempos de financeirização do capital. A cidade no capitalismo é transformada em mercadoria e seus governantes buscam, incessantemente, torná-las atraentes aos capitais internacionais, através de entre outras coisas, de desregulamentações legais, acordos pouco transparentes e concessões de áreas públicas para empresas privadas.

Nesse contexto das cidades neoliberais, os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) se tornam o desejo dos governos locais, que entram em verdadeiros processos de competição por investimentos privados a qualquer custo, desconsiderando consequências sociais e ambientais. Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs): “[...] constituem-se expressão cada vez mais importante e hegemônica do urbanismo contemporâneo e da produção socioespacial [sic] da cidade” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019, p. 14). Nesse sentido, os grandes projetos urbanos estão articulados à reprodução e manutenção do capital financeiro, através da articulação entre diversos atores da política urbana: “[...] mediados pelos instrumentos de política urbana adotados, e que resultam em arranjos formais, que viabilizam as iniciativas e influenciam diretamente quem ganha o quê com sua implementação” (SARUE, 2018, p. 02).

Essa linha de ação do Estado está estruturada por meio de acordos com diferentes agentes – nem sempre transparentes, com destaque para aqueles que compõem o mercado, e têm gerado o afastamento do Estado de ações de políticas sociais e da política urbana. Para compreender este afastamento é necessário perceber as articulações entre o Estado, os capitais urbanos e os atores sociais, e a quem servem determinados interesses e a quem afetam diretamente, neste caso, pensando nas remoções involuntárias. Dessa forma:

É, portanto, necessário compreender como os diferentes formatos institucionais impactam, por exemplo, na reserva de terras para habitação social ou na dependência em relação ao mercado e à valorização dos terrenos. Em todos os casos, o momento de venda ou expropriação dos terrenos é fundamental, pois determina os atores que irão se apropriar do sobrelucro da valorização da região (SARUE, 2018, p. 02).

Com a intenção de proporcionar reestruturação econômica e inserção competitiva, somadas ao discurso da geração de novos empregos, o Estado cria facilidades para atrair o capital privado por meio da flexibilização de leis, desconsiderando os impactos sociais, ambientais e

a função social da propriedade dos territórios impactados pelas obras dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs).

O movimento de financeirização das cidades se processa através de diferentes ações e estratégias, entre essas a utilização dos fundos públicos, como aconteceu, por exemplo, na revitalização da área portuária do Rio de Janeiro na preparação para Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Acredita-se, também, que essa efetivação ocorre também por meio de mecanismo e ações estatais históricas no campo do controle da ocupação na cidade, como por exemplo, através das remoções involuntárias de famílias e atividades econômicas juridicamente irregulares.

É sabido que os grandes projetos urbanos envolvem revitalizações de áreas da cidade que, durante anos, não foram prioridade para governos e mercado. Esses locais (com destaque para os centros de cidades), muitas vezes, ficaram abandonados pelo Poder Público, tendo se tornado espaço de moradia e de convivência de famílias pobres, moradores de rua, usuários de substâncias psicoativas e daqueles que vivem do trabalho informal na cidade, como carroceiros, carrinheiros e ambulantes.

Os processos de revitalização, em geral, destinam o espaço para um perfil de comércio mais elitizado do que a sua ocupação anterior e para a circulação de transporte individual e não coletivo. Muitas vezes, a ocupação dessas áreas é juridicamente irregular em termos de titulação da propriedade, o que deixa as famílias em situação de insegurança de posse, tornando-as mais vulneráveis a remoções forçadas. É nesse contexto que se acredita que as remoções de famílias têm sido uma prática reproduzida também nos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), e que se trata de reatualizar uma prática antiga, agora com outros determinantes no capital na era das finanças.

É importante sinalizar que, no Brasil, as remoções involuntárias de famílias e atividades econômicas tomaram uma grande proporção e visibilidade com a realização dos megaeventos esportivos como Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Olimpíadas em 2016. A realização de megaeventos, em outros países do mundo, também foi responsável por um número considerável de remoções de famílias para realização de

obras e liberação do entorno dos estádios para o mercado, assim como diversas situações de infração de direitos humanos e ações de higienização nas cidades (DAVIS, 2006). Contudo, arrisca-se afirmar que a lógica daquilo que se instituiu com força naquele momento se torna um padrão de ação estatal na política de habitação, conforme já foi assinalado anteriormente:

Nesse sentido, tem-se a percepção que, somados aspectos como o retrocesso observado no campo das políticas sociais, a emergência do conservadorismo nos discursos de repulsa ao diferente, as ações de grupos movidos pela intolerância, culminam, no campo da gestão da política urbana, na redução da cidade como mera mercadoria. Diante desse contexto, as práticas de remoção involuntária tendem a assumir destaque no campo das intervenções urbanas, tornando-se cada vez mais injustificadas e violentas, com a abertura para que os agentes de mercado possam livremente conduzir as ações no espaço urbano, diante das já relatadas flexibilizações recentes da legislação vigente (AHLERT; MUNHOZ, 2018, p. 149).

Citando como exemplo, os casos investigados: o Programa Integrado Socioambiental (PISA) e Projeto Nova Tronco em Porto Alegre/RS, que demonstram como uma região da cidade vem se modificando, no decorrer dos anos, em termos de ocupação e de valorização. Trata-se da Zona Sul da cidade, que foi a região que teve maior valorização imobiliária nas últimas décadas, naquele município, mais especificamente, os bairros que fazem a ligação entre a Região Central e a parte Sul da cidade.

Nesse local foi construído um *shopping center* e torres comerciais, que buscam atender um perfil elitizado de clientes e, portanto, não àquelas que residiam em seu entorno. O Estado providenciou a remoção de diversas famílias, que ocupavam áreas irregulares no local (1713 famílias cadastradas para remoção), através de um financiamento in-

ternacional com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁷. Somou-se a essa, mais uma ação de remoção na preparação da Copa do Mundo de Futebol no ano de 2014: a indicação de remoção de mais 1525 famílias, que residam a aproximadamente 1 km das outras 1713, atendidas por meio de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Muitas dessas famílias moravam no local há anos e até mesmo décadas em condições desfavoráveis de infraestrutura que, quando ao fim recebem melhorias urbanas e de mobilidade não “servem” mais para essas famílias⁸.

Para entender como as áreas atrativas ao capital na cidade vão se transformando na lógica do lucro, a área entre o centro da cidade e a Zona Sul tem sido o foco do olhar do mercado e do Estado por meio de outros programas de revitalização e de urbanização na cidade: projeto de revitalização da orla do lago Guaíba, do Cais Mauá e do Pontal do Estaleiro, a construção de complexo hoteleiro ao lado do estádio Beira Rio, todas localizadas às margens do Rio Guaíba. Pode-se afirmar que há anos têm sido executadas ações estatais nessa região da cidade, que culminam para o estado atual dos projetos, e essas foram realizadas através de diferentes programas de remoção de famílias e moradias. Entre as remoções está – além das já citadas – a remoção de uma casa de passagem, na qual há muito tempo moravam militantes do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), ao lado do Estádio Beira Rio, que sediou os jogos da Copa.

Nessa lógica, as ações estatais no campo das políticas vêm sentindo os efeitos da transformação de um Estado Social em um Estado Penal

7 Os organismos internacionais, com destaque para o BID e para o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um dos braços do Banco Mundial, realizam empréstimos para programas na área da política urbana para municípios e Estados brasileiros desde a década de 1960. Além do vínculo financeiro estabelecido, os organismos internacionais têm clara influência nas regras de atendimento estabelecidas nos programas que acabam se estendendo para os textos de leis no Brasil. Além disso, trabalham ainda na formação dos profissionais brasileiros em concordância com suas crenças, através de seminários, formações e cursos.

8 Tese intitulada *Cidade do Estranhamento: remoções involuntárias no espaço urbano*. Objetivou investigar a materialização do direito à cidade nos territórios urbanos perpassados por ações de remoção involuntária de famílias e atividades econômicas para realização de obras públicas nas regiões Cristal e Cruzeiro, em Porto Alegre/RS.

(BRISOLA, 2012). O Estado Social que se instituiu, mesmo que com todas as limitações, por meio de políticas sociais conquistadas a partir de lutas que se refletiram na Constituição Federal, vem sendo gradativamente substituído por um Estado Penal. Segundo Brisola (2012), esse Estado Penal se materializa em uma mudança de entendimento, foco e financiamento das políticas sociais, visíveis no tangenciamento de recursos para políticas de segurança, na focalização em programas de transferência de renda, na criminalização dos movimentos sociais e na segregação urbana, reafirmada pela política habitacional, que insiste em reproduzir loteamentos habitacionais populares longe da infraestrutura urbana.

Esse Estado Penal é reafirmado por meio dos desmontes recentes na legislação da ocupação do solo e da regularização fundiária brasileira, que questiona a função social da propriedade. Segundo Alfonsin (2019) se está vivendo neste momento um processo de desdemocratização⁹, desmonte e descaracterização da política urbana após o golpe de 2016. Esse desmonte se refere às conquistas do movimento de Reforma Urbana, registrados na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades. A desdemocratização estaria se dando através das: (i) mudanças legais como, por exemplo, as instituídas pela Lei nº 13.465/2017, relacionadas ao marco legal de terras no Brasil, que colocam uma ‘reforma fundiária’ ao porte das outras reformas (trabalhista e previdenciária); (ii) a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades e a imprecisão em relação ao acontecimento da Conferência das Cidades e; (iii) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80 de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, que altera normas em relação à função social da propriedade.

Entre as mudanças ocasionadas pela Lei nº 13.465/2017 se encontram aquelas relacionadas à Regularização Fundiária no Brasil, até então normatizadas de forma a garantir a segurança de posse, a urbanização de assentamentos precários e a participação popular. Segundo Alfonsin (2019), essa nova Lei abandona a concepção de direito à cidade,

9 Para maiores informações sobre o conceito Alfonsin sugere utilizar o sociólogo, cientista político e historiador norte-americano Charles Tilly, em quem baseia o uso do conceito de desdemocratização.

porque está centrada somente no fornecimento da titulação individual para o morador e não na urbanização dos assentamentos (melhoria de rede de esgotos, asfaltamento, etc.) e na criação de serviços urbanos (como, por exemplo, a construção de posto de saúde, centros de convivência, etc.). Para a estudiosa, existe um grande risco de gentrificação dessas áreas, já que essas não são mais consideradas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), o que possibilita sua venda no mercado.

Na nova Lei desaparece a menção à participação e controle social e ao Plano Diretor, instrumento fundamental da política urbana nos municípios. Além disso, a Lei introduz novos instrumentos de regularização que não limitam mais o tamanho do lote urbanizado, ou seja, grandes lotes podem ser regularizados para somente uma pessoa; além de que não determinar o tempo anterior de ocupação para poder ser regularizado, ou seja, quer dizer que a pessoa não precisa comprovar tempo de moradia no local para esse ser regularizado. Essas mudanças favorecem a grilagem de terras por pessoas que não a utilizam com a finalidade de moradia. Para Alfonsin (2019) existe uma migração da ideia de função social para função econômica da propriedade.

No que diz respeito ao desmonte que se processou no Ministério das Cidades e nas instâncias de participação e controle social, a autora observa que no Governo Temer a competência de chamar a Conferência Nacional das Cidades foi deslocada do Conselho das Cidades (ConCidades) para o Ministério e que a Conferência foi adiada de 2017 para 2019. Com a extinção dos Ministérios no Governo de Bolsonaro, suas atribuições são dissolvidas no Ministério de Desenvolvimento Regional, que responde por um *hall* diferenciado de temas. A pesquisadora refere que os dados que o Ministério das Cidades tinha compilado sobre a questão urbana no Brasil não estão mais acessíveis e, além disso, existe uma perda de interlocução com o Governo, nenhum órgão é responsável por chamar a Conferência e se vive um ataque constante aos conselhos de políticas públicas e de direitos.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 80 modifica o capítulo da Reforma Urbana na Constituição Federal, já que desconsidera o Plano Diretor e dá liberdade aos proprietários para escolherem como atender a função social da propriedade (ou preservar o meio ambiente ou o

patrimônio histórico – todos colocados como igual opção). A possibilidade de desapropriação de terras, que não cumprem a função social da propriedade se mantém, contudo, essa é realizada tendo por base o valor de mercado e não sofre a desvalorização por não estar cumprindo sua função social até aquele momento. Em divulgação na mídia: “ela beneficia, ao mesmo tempo, especuladores imobiliários, donos de latifúndios improdutivos, o crime organizado e milícias – que têm no domínio territorial e na apropriação do solo urbano uma das suas principais fontes de renda e poder” (BIONDI, 2019, s/p). Para, além disso, a proposta é toda apresentada como se o Estado fosse um empecilho no Brasil e cometesse injustiças com os proprietários de terras, quando faz valer a função social da propriedade.

Apesar do Supremo Tribunal Federal (STF) ter realizado alguns votos a essas propostas, para Alfonsin (2019) se está vivenciando uma descaracterização da política urbana, o rompimento com acordos internacionais do qual o Brasil é signatário, o fechamento de canais de interlocução entre população e Governo e de participação e controle social.

Conclusão

Observa-se que existe uma espécie de alinhamento de ações e mudanças legais que buscam efetivar o desmonte no campo das políticas sociais, inclusive no campo da política urbana e de habitação, que somente a partir da década de 2000, efetivamente se instituiu, enquanto política nacional, fortalecendo espaços de participação e controle social, ainda que regulados. Congregam aqui as prerrogativas do Estado Mínimo no campo social prescrito pelo neoliberalismo e reforçado pelas contrarreformas no Brasil, com processos de desdemocratização nos anos recentes, desmonte e descaracterização da política urbana através de leis e mudanças institucionais, fechamento de espaços de participação e interlocução da população com o Governo. Se somam à criminalização dos movimentos sociais através da tipificação das lideranças como terroristas, que é a forma com que o Governo atual tem

tratado os movimentos sociais urbanos (SORAGGI, ARAGÃO, CORRÊA, 2019).

Acredita-se que as mudanças, que estão se processando no campo da Política Urbana, estão ligadas as ações dos Governos que visam tornar suas cidades atrativas ao capital por meio dos grandes projetos urbanos e os acordos que permitem que esses aconteçam, e com as ações violentas de remoções involuntárias de famílias que reforçam a lógica do Estado Penal e servem para controlar a ocupação do solo urbano. Nesse sentido:

O tratamento dispensado à questão urbana persiste na questão da manutenção da segregação sócio territorial e, portanto, evoca uma análise crítica sobre o reflexo dessas políticas no aprofundamento das situações de violência e dificuldades de reprodução social das pessoas (ou trabalhadores?) nas grandes cidades do país (AHLERT; MUNHOZ, 2018, p. 156).

Políticas sociais nascem no espaço urbano e possuem determinantes centrais que se instituem em decorrência disso, como, por exemplo, a lógica territorial que é uma de suas diretrizes de operacionalização e que é um aspecto central para o trabalho dos assistentes sociais. Por isso se defende que as questões ligadas à produção da cidade (circulação, ocupação de espaços públicos, local de moradia, remoções involuntárias e grandes projetos urbanos, por exemplo) são mediações fundamentais para pensar e problematizar o trabalho do/a assistente social. Essas determinações de como a cidade está estruturada e como o Estado e os agentes do capital negociam o futuro de áreas da cidade, determinam sobremaneira a vida da população usuária dos serviços sociais. Exemplo disso pode ser visto nas situações de remoções involuntárias: as pesquisas demonstram que essas causam impactos nas formas de socialidade, nos vínculos familiares e comunitários, na organização política das populações que vivem nas áreas irregulares, na renda e nas possibilidades de trabalho das pessoas e famílias (AHLERT, 2017; VIEIRA, 2018).

Para além das remoções de famílias, os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) impactam o direito à cidade no que se relaciona ao transporte público, aos espaços públicos, a repressão às manifestações de rua, ao aumento dos aluguéis e ao aumento dos bens de consumo das áreas de entorno dos projetos, do controle através da repressão aos moradores e aos artistas de rua. Somado às mudanças no campo legal da Política Urbana, se está vivendo o retorno do conservadorismo no campo das políticas sociais, que descaracteriza o direito, em um processo de substituição do Estado Social pelo Estado Penal – presente, inclusive, na pauta de campanha do atual presidente brasileiro, centrada na segurança pública.

A história demonstra que o campo dos direitos no capitalismo é permeado por uma constante correlação de forças, marcada por avanços e retrocessos, face aos interesses antagônicos de classe. No território urbano, algumas manifestações de resistência têm demonstrado importância em pontuar a função social da propriedade e o direito à moradia e à cidade, entre essas a ocupação de prédios e áreas urbanas que não atendem a função social. A ocupação de prédios vazios, em áreas centrais, de equipamentos públicos, como, por exemplo, as escolas, face aos retrocessos na política de educação, e a ocupação das ruas para manifestações e festas populares são importantes para mostrar a diversidade, que compõe a cidade àqueles que, como diz o samba, “sem brilho vive pela cidade” (SINHO, 1928).

Referências

AHLERT, Betina. **Cidade do Estranhamento**: remoções involuntárias no espaço urbano. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

AHLERT, Betina. MUNHOZ, Manoela Rodrigues. “A contramola que resiste” – o trabalho do assistente social na política habitacional. *In*: SANTANA, Joana Valente. **Habitação e Serviço Social**: dimensões teóricas, históricas e metodológicas. Campinas/SP: Papel Social, 2018.

- ALFONSIN, Betania. **O desmonte do direito à cidade e a descaracterização da Política Urbana**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=706962569717455>. Acesso em: 30 set. 2019.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo:Boitempo, 1999.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BIONDI, Pedro. Proposta de Flávio Bolsonaro pode favorecer especulação, latifúndio e milícias. In: *Jornal Brasil de Fato*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/09/proposta-de-flavio-bolsonaro-favorece-especulacao-imobiliaria-latifundio-e-milicias/>. Acesso em: 30 set. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 25 set. 2019.
- BRISOLA, Elisa. **Estado Penal, criminalização da pobreza e Serviço Social**. *Revista Ser Social*, v. 14, n. 30, jan/jun 2012. Brasília, 2012. Disponível em http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12824/11197. Acesso em: 25 set. 2019.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social e Contemporaneidade**. São Paulo: Cortez,1998.
- KOWARICK, Lúcio. **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. São Paulo, Paz e Terra, 1988.
- MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. *Revista Piauí*, edição 21, junho de 2008. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/colaborador/erminia-maricato/>. Acesso em: 18 set. 2019.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira. RAIZER, Eugenia Célia (Orgs.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória/ES: EDUFES, 2013.

- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Proposta de Levantamento e Análise das Coalizões de Poder nas Metrôpoles Brasileiras**. Rio de Janeiro, 2019.
- SARUE, Betina. **Quando grandes projetos urbanos acontecem?** Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*. vol.61 no.3 Rio de Janeiro July/Sept. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2T42BKS>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- SINHO. **A favela vai abaixo**. Letra de música/samba. Rio de Janeiro, 1928. Disponível em <https://www.letras.mus.br/sinho/389472/>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- SORAGGI, Ana Carolina Maria. ARAGÃO, Themis Amorim. CORRÊA, Felipe Souza. **O papel das ocupações urbanas como elemento de repertório dos movimentos de moradia na inflexão ultraliberal**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2019. Disponível em http://www.observatoriodas-metropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/TD-003-2019_Ana-Themis-e-Filipe_Final.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.
- VIEIRA, Nuria Pardillos. Remoções de Moradias e Trabalho do/a Assistente Social. In: RAICHELIS, Raquel. VICENTE, Damares. ALBUQUERQUE, Valéria (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.