

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

LIZANDRA HOFFMANN PASSAMANI

**POBREZA URBANA: AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO POPULAR NO  
MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS**

Porto Alegre  
2012

LIZANDRA HOFFMANN PASSAMANI

**POBREZA URBANA: AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO POPULAR NO  
MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre  
2012

**P285p Passamani, Lizandra Hoffmann**

Pobreza urbana: as condições de habitação popular no município de Passo Fundo/RS / Lizandra Hoffmann Passamani. – 2012.  
99 f. : il., color. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Pobreza urbana. 2. Habitação popular. 3. Política pública – Habitação. I. Reis, Carlos Nelson dos, orientador. II. Título.

LIZANDRA HOFFMANN PASSAMANI

**POBREZA URBANA: AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO POPULAR NO  
MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis – (Orientador)  
Faculdade de Serviço Social (PUCRS)

---

Profa. Dra. Idilia Fernandes  
Faculdade de Serviço Social (PUCRS)

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Wünsch  
(UCS)

Porto Alegre  
2012

Dedico este trabalho ao meu marido Josi e às minhas  
filhas Aline e Lorena, por tudo o que significam pra  
mim. Amo vocês!

## Agradecimento

De modo especial ao professor Carlos Nelson dos Reis, por orientar com dedicação esse estudo e por me incentivar a seguir adiante, sobretudo nos momentos em que mais precisei de uma direção.

Aos que estiveram comigo durante essa etapa da minha formação.

Como posso dialogar, se alieno a ignorância, isto é, se a vejo sempre no outro, nunca em mim?

Como posso dialogar, se me admito como um homem diferente, virtuoso por herança, diante dos outros, meros "isto", em quem não reconheço outros *eu*?

Como posso dialogar, se me sinto participante de um gueto de homens puros, donos da verdade e do saber, para quem todos os que estão fora são "essa gente", ou são "nativos inferiores"?

Como posso dialogar se parto de que a *pronúncia* do mundo é tarefa de homens seletos e que a presença das massas na história é sinal de sua deterioração que devo evitar?

Como posso dialogar, se me fecho à contribuição dos outros, que jamais reconheço, e até me sinto ofendido com ela?

Como posso dialogar se temo a superação e se, só em pensar nela, sofro e definho?

A auto-suficiência é incompatível com o diálogo. Os homens que não têm humildade ou a perdem, não podem aproximar-se do povo. Não podem ser seus companheiros de pronúncia do mundo. Se alguém não é capaz de sentir-se e saber-se tão homem quanto os outros, é que lhe falta ainda muito que caminhar, para chegar ao lugar de encontro com eles. Neste lugar de encontro, não há ignorantes absolutos, nem sábios absolutos: há homens que, em comunhão, buscam saber mais.

Paulo Freire (1987)

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre a pobreza urbana identificada por meio das condições de habitação popular no município de Passo Fundo. Para tanto, buscou-se, inicialmente, refletir acerca dos significados da pobreza urbana, que de acordo com pesquisa bibliográfica e documental mostrou que a pobreza urbana tem se intensificado na mesma proporção em que ocorre o incremento da urbanização. A discussão da visão contemporânea mostrou que, embora seja uma categoria bastante discutida por estudiosos de diversas áreas do saber, as concepções produzidas são marcadas pela amplitude do tema. Por meio de um resgate histórico das condições socioeconômicas de Passo Fundo, foram discutidas algumas características históricas que perpassam elementos desde a sua colonização até os dias atuais. A estrutura econômica do município foi abordada com objetivo de compreender sua dinâmica econômica. Posteriormente, foi traçado um panorama das vilas populares, cuja reflexão apontou que o município congrega, legalmente, 22 Setores Demográficos/Bairros e cerca de noventa vilas e loteamentos considerados irregulares. Na sequência, foi discutida a política pública de habitação no município de Passo Fundo. Para tanto, por meio de breve contextualização e retrospectiva, discutiu-se a política de habitação popular no Brasil, com ênfase nos seus marcos legais. Após, com elementos subsidiados pelo IBGE sobre os aglomerados subnormais, realizou-se um panorama das condições de habitação popular no município, tendo como referência o período de 2010. Um dos apontamentos das considerações finais é o de que é premente a necessidade de constituir uma política urbana, em Passo Fundo, que promova a integração sócio-espacial da população pobre, como meio de ecoar a concepção legítima de direito respaldado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

**Palavras-chave:** Pobreza Urbana. Habitação Popular, Política Pública de Habitação.



## ABSTRACT

The present dissertation approaches the urban poverty identified through the popular housing in the city of Passo Fundo. To this end, it was sought, initially, to reflect on the meanings of urban poverty, which according to documentary and bibliographical research has shown that it has intensified in the same proportion as the increase of urbanization. The discussion of the contemporary view showed that although it is a category widely debated by scholars from various areas of knowledge, the conceptions produced are marked by the breadth of the subject. By means of a historical review of the socioeconomic conditions of Passo Fundo, it was discussed some historical features that permeate elements from its colonization to the present day. The economic structure of the city was approached in order to understand its dynamic economy. It was later drawn an overview of popular neighborhoods, whose reflection showed that the city brings together, legally, 22 demographic sectors/neighborhoods and about ninety neighborhoods and settlements are considered irregular. Soon after it was discussed the public policy on housing in the city of Passo Fundo. To do so, through brief contextualization and retrospective, it was discussed the policy of housing in Brazil, with emphasis on its legal frameworks. Then, with elements subsidized by IBGE on substandard clusters it was established a panorama of the housing conditions in the city, with reference to the period of 2010. One of the remarks of the final consideration is that there is a pressing need to establish an urban policy, in Passo Fundo, which promotes the social-spatial integration of the poor, as a means of echoing the legitimate conception of law backed by the Universal Declaration of Human Rights, 1948.

**Keywords:** Urban Poverty. Popular Housing. Public Housing Policy.

## LISTA DE SIGLAS

AGSN	Aglomerados Subnormais
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COABS	Cooperativas Habitacionais
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
EPT	Educação Para Todos
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAPS	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NBNS	Necessidades Básicas Não Satisfeitas
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACS	Agentes Comunitários de Saúde
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PSF	Programa de Saúde da Família
PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNUD	Programa de Desenvolvimento para as Nações Unidas
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RS	Rio Grande do Sul
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UN-Habitat	Programa de Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

## LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Setores Demográficos do Município de Passo Fundo.....	50
Quadro 2 - Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil 2008.....	60
Quadro 3 - Domicílios ocupados em aglomerados subnormais, população residente e a média de moradores no município de Passo Fundo.....	70
Quadro 4 - Domicílios por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita no município de Passo Fundo .....	72
Quadro 5 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade em domicílios em aglomerados subnormais, alfabetizadas, por grupos de idade, no município de Passo Fundo - 2010.....	73
Quadro 6 - Domicílios em aglomerados subnormais, por forma de abastecimento de água, no município de Passo Fundo e em aglomerados subnormais - 2010.....	74
Quadro 7 - Domicílios em aglomerados subnormais, por tipo de esgotamento sanitário, no município de Passo Fundo e nos aglomerados subnormais passofundenses- 2010 .....	75
Quadro 8 - Domicílios em aglomerados subnormais, por destino do lixo, no município de Passo Fundo e aglomerados subnormais passofundenses - 2010 .....	76
Quadro 9 - Domicílios em aglomerados subnormais, por existência de energia elétrica, no município de Passo Fundo e nos aglomerados subnormais passofundenses - 2010 .....	77
Quadro 10 - Produções públicas mais antigas .....	81
Quadro 11 - Necessidades habitacionais 2009 e 2010 .....	87

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos estabelecimentos, de acordo com o setor de atividades, no município de Passo Fundo/RS – 1860 a 1934 .....	42
Tabela 2 - População urbana e rural do município de Passo Fundo – 2010.....	44
Tabela 3 - Força de trabalho no município de Passo Fundo - 2000 .....	45
Tabela 4 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano de Passo Fundo, RS e Brasil – 2000.....	46
Tabela 5 - Produto Interno Bruto (PIB) do município de Passo Fundo, Corede Produção e RS em 2006.....	46
Tabela 6 - Situações de Coabitação nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde.....	52
Tabela 7 - Domicílios Precários/Área de Risco/Improvisados nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde.....	53
Tabela 8 - Déficit Habitacional Total nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde .....	54
Tabela 9 - Domicílios Alugados nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde.....	55
Tabela 10 - Domicílios com Ausência de Banheiro nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde.....	56
Tabela 11 - Domicílios com Adensamento Excessivo nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde.....	57
Tabela 12 - Produções públicas após o ano de 2005 .....	82
Tabela 13 - Produções privadas - Programa de Arrendamento Residencial de 2000 a 2009 .....	83
Tabela 14 - Demandas da população de acordo com o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação, setembro de 2009 .....	86

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	12
2	OS SIGNIFICADOS DA POBREZA URBANA .....	17
2.1	A visão clássica da pobreza.....	17
2.2	A visão contemporânea da pobreza.....	20
2.3	A pobreza no espaço urbano .....	29
3	AS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DE PASSO FUNDO/RS.....	38
3.1	Algumas características históricas do município de Passo Fundo .....	38
3.2	A estrutura econômica do município de Passo Fundo .....	41
3.3	Um panorama das vilas populares no município de Passo Fundo .....	48
4	A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS.....	59
4.1	A política de habitação popular no Brasil: breve contextualização e retrospectiva.....	59
4.2	Um panorama das condições de habitação popular no município de Passo Fundo .....	68
4.3	Reflexos da política pública de habitação nas condições de habitação popular em Passo Fundo.....	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
6	REFERÊNCIAS .....	93
	APÊNDICES .....	97

## 1 INTRODUÇÃO

A categoria teórica pobreza, sempre foi tema debatido por estudiosos e pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, em tempos e espaços geográficos distintos. Porém, embora seja uma literatura presente, ainda consiste em um fenômeno complexo e que exige compreensão multidimensional.

Dessa forma, constata-se que compreender a categoria teórica pobreza não é simples, considerando, sobretudo que essa face da questão social bastante presente no cotidiano das cidades, revela significados, sentidos e formas de manifestar-se dependendo do período histórico e do espaço geográfico, assim como das formas que esta vem sendo notada dentro da sociedade e, sobretudo por aqueles que a vivenciam diretamente.

As manifestações da pobreza urbana no cotidiano da população podem ser observadas no âmbito dos territórios, sobretudo nos perímetros urbanos. O processo de mobilidade demográfica que culmina na urbanização ao longo dos tempos vem imprimindo novos contornos socioespaciais às cidades e, com isso, engendrando as estruturas urbanas e, por conseguinte, a periferia. Importa dizer que o processo de urbanização traz no seu bojo a pobreza urbana e o aviltamento das condições de vida da população atingida pelas desigualdades dela decorrentes. Logo, seus reflexos manifestam-se de forma aviltante nas condições de habitação popular de um significativo contingente da população que vive em situação de pobreza, moradora nas pequenas e grandes cidades.

A realização desse estudo, no mestrado em Serviço Social, justifica-se pela existência de situações de pobreza, em face de manifestações de destituição no espaço urbano por meio da habitação popular percebidas durante experiência de estágio curricular em Serviço Social, realizado junto a uma comunidade, pertencente em um bairro periférico do município de Passo Fundo/RS. A experiência resultou no trabalho de conclusão de curso, cuja vivência e produção teórica demonstraram a pertinência da discussão sobre a pobreza urbana, bem como a necessidade de dar prosseguimento a debates e estudos científicos envolvendo o tema.

A investigação proposta sustenta-se, sobretudo, na importância e necessidade de se atentar para o fenômeno da pobreza urbana, bem como para as estratégias que vêm sendo adotadas pelo poder público municipal como forma de conhecer em que medida e de que forma a pobreza vem se manifestando no cotidiano da população, como meio de fornecer elementos que permitam refletir sobre os limites e possibilidades impostos ao enfrentamento da pobreza.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de aprofundamento da temática no meio acadêmico segundo a abordagem do Serviço Social articulado a outras áreas do conhecimento para o aprimoramento da discussão, com vistas a auxiliar profissionais assistentes sociais e demais técnicos que atuam sobre essa demanda. Busca-se, portanto, melhor compreender a pobreza, bem como oferecer subsídios para se pensarem estratégias de enfrentamento via políticas sociais públicas.

Dessa forma, esse estudo mostra-se relevante em termos social e científico, uma vez que se propôs à construção de elementos que evidenciem convergências e dissonâncias na relação entre as condições de habitação popular em Passo Fundo e a política habitacional adotada pelo município desde as primeiras iniciativas do setor, na década de 1960.

Ressalta-se ainda que o estudo do tema possibilitou, em caráter pessoal e acadêmico, dar continuidade a um percurso de estudos sobre a pobreza, com enfoque na pobreza urbana, mais especificamente naquilo que diz respeito à habitação popular, e, nas formas de enfrentamento das adversidades impostas à população que vive à margem dos processos econômicos, sociais e políticos nas várias instâncias da sociedade. Importa referir que, enquanto compromisso ético-científico com a sociedade, bem como com a área do Serviço Social, tem intenção precípua de contribuir na discussão de estratégias e argumentos que visem ao avanço de políticas sociais públicas, sobretudo daquelas voltadas à habitação popular.

Tendo como referência a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Políticas e Processos Sociais o estudo orientou-se pelo problema de pesquisa buscando discutir as diferentes compreensões sobre a pobreza, os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais que a caracterizam, bem como suas manifestações clássicas e contemporâneas, tendo como espaço geográfico o município de Passo Fundo/RS.

Assim, procurou-se desvendar a seguinte questão: Em que medida, tendo como referencial a pobreza urbana, a política habitacional do município de Passo Fundo/RS se reproduz nas condições de habitação popular? Com o objetivo de responder a essa pergunta, outras questões norteadoras impulsionaram a organização do estudo, são elas: Quais os principais contornos do debate teórico sobre a pobreza urbana? Como se apresenta o cenário socioeconômico do município de Passo Fundo/RS? Como a política habitacional do município de Passo Fundo/RS se reproduz em ação de enfrentamento à pobreza manifesta nas condições de habitação popular?

Para responder a tais questões, o estudo apresenta como objetivo geral: Identificar em que medida a política habitacional do município de Passo Fundo/RS se reproduz nas

condições de habitação popular, com vistas à qualificação das formas de enfrentamento da pobreza urbana no município de Passo Fundo/RS. E objetivos específicos: Estudar a pobreza urbana com a finalidade de compreender como se desenvolve o debate teórico da categoria; Identificar as condições socioeconômicas do município de Passo Fundo/RS visando perceber as características da habitação popular nesse contexto; Investigar como a política habitacional do município de Passo Fundo/RS se reproduz em ação de enfrentamento da pobreza urbana manifesta nas condições da habitação popular.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa apoia-se nas bases epistemológicas fornecidas pelo método dialético-crítico, que amparado na compreensão das contradições históricas, permite apreender e desvendar as realidades concretas, na sua totalidade. O método implica assumir uma visão de homem e de sociedade que não parte do senso comum, mas de uma apreensão crítica do real, buscando analisar os fenômenos a partir de sua gênese, levando em conta categorias como historicidade, contradição e totalidade. Enquanto postura investigativa implica analisar os fenômenos em busca de produzir novos conhecimentos teóricos de explicação da realidade.

O estudo se caracteriza por ser do tipo exploratório. Sendo assim, importa referir que as pesquisas exploratórias encontram-se no nível aproximativo da realidade em torno de um fato, tendo a função de possibilitar uma visão geral e global sobre ele. Com caráter quanti-qualitativo, o problema de pesquisa foi explorado por meio de uma investigação qualitativa, uma vez que tal abordagem permite conhecer e desvendar as construções teóricas acerca da pobreza e suas múltiplas formas de manifestação no mundo vivido da população. Além da abordagem qualitativa, a pesquisa realizada utilizou aporte quantitativo com o intuito de complementar a análise e ampliar as possibilidades de compreensão da realidade investigada.

O processo de coleta de dados teve início com revisão teórica sobre a pobreza, sistematizando as diferentes concepções construídas historicamente acerca da categoria. Quanto ao procedimento técnico, a investigação caracteriza-se como bibliográfica e documental. Portanto, para a coleta de dados foram consideradas produções bibliográficas científicas publicizadas a partir de livros e artigos; e ainda, documentos escritos como leis, regulamentos, planos municipais, relatórios obtidos junto à Secretaria de Habitação e informações estatísticas e estudos realizados e disponibilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), bem como instituições nacionais, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Para a realização da coleta de dados, tanto na pesquisa bibliográfica como na documental foram adotados roteiros de análise e estudo<sup>1</sup>. Após a coleta de dados, as informações compiladas foram organizadas, sistematizadas a deu-se início ao processo de análise considerando os objetivos do estudo. Em se tratando da análise e interpretação dos dados, tais procedimentos foram realizados por meio da análise de conteúdo.

A apresentação dos resultados da investigação está organizada em três capítulos. No primeiro apresenta-se os significados da pobreza urbana, construído a partir de revisão de literatura e pesquisa bibliográfica. Com base em algumas obras clássicas e contemporâneas buscou-se discutir a pobreza abordando interpretações e concepções construídas ao longo da história. Contemplou-se ainda neste capítulo a discussão da pobreza no espaço urbano, tema central do estudo.

No segundo capítulo, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, foram discutidas as condições socioeconômicas do município de Passo Fundo/RS, tendo como finalidade identificar as características da habitação popular presente nesse contexto. Primeiramente foram apresentadas algumas características históricas que marcaram a constituição política, social, econômica e cultural, buscando evidenciar aspectos históricos do município. Após, foi abordada a estrutura econômica, no intuito de identificar quais as características da economia local, sobretudo suas potencialidades no período presente. Finalmente, tendo como subsídio concepções teóricas e técnicas discutidas anteriormente, foi apresentado um panorama das vilas populares do município de Passo Fundo/RS.

Por fim, no terceiro capítulo, utilizando-se pesquisa documental e bibliográfica, buscou-se discutir a política pública de habitação do município de Passo Fundo/RS. Assim, este capítulo está dividido em três momentos. Primeiramente, foram abordados aspectos da política de habitação popular no Brasil, com uma breve contextualização retrospectiva. Em seguida, apresenta-se um panorama das condições de habitação popular no município de Passo Fundo, levando-se em conta dados do IBGE referentes aos Aglomerados Subnormais identificados no estudo, com a finalidade de realizar uma aproximação sobre as condições de habitação popular nos espaços geográficos de maior incidência da relação entre pobreza urbana e habitação popular. Na sequência, são contextualizados os aspectos da política habitacional adotada no município de Passo Fundo, contemplando suas principais características desde a sua constituição enquanto política de enfrentamento à pobreza urbana,

---

<sup>1</sup> Os roteiros que nortearam a pesquisa estão disponíveis em Apêndices.

como forma de identificar seus principais reflexos nas condições de habitação popular no município de Passo Fundo.

Por fim, nas considerações finais, apresentam-se aspectos desvendados durante todo o processo investigativo, buscando evidenciar alguns elementos que possam instigar discussões e reflexões acerca da política de habitação, e, por conseguinte, suscitar formas de intervenção que contribuam com melhores condições de habitação popular à população que vive em situação de pobreza nos espaços urbanos.

## 2 OS SIGNIFICADOS DA POBREZA URBANA

Esse capítulo apresenta os significados da categoria teórica pobreza. Desse modo, inicialmente é apresentada a visão clássica da pobreza, buscando abordar alguns aspectos que embasaram o entendimento da pobreza nos séculos passados. Após, apresenta-se a pobreza na visão contemporânea, trazendo elementos que elucidam a concepção atual do tema. Finalmente, subsidiada pelas discussões anteriores, será abordada a pobreza no espaço urbano.

### 2.1 A visão clássica da pobreza

A temática pobreza historicamente sempre foi debatida e analisada por pensadores de diferentes áreas do conhecimento, contudo, embora seja uma literatura presente, essa categoria teórica persiste em caracterizar-se como fenômeno complexo e que, como tal requer compreensão multidimensional.

A partir da literatura consultada, constata-se a escassez de estudos documentados que buscam compreender a evolução da concepção da pobreza. Assim, para este estudo, optou-se por utilizar a obra *Os pobres na Idade Média* (1989), de Michel Mollat, que compila catorze anos de estudos e pesquisa acerca dos termos “pobreza” e “pobre”, sobre o enfoque de questões econômicas, sociais, culturais, morais e religiosas.

Comum ao Ocidente, a expressão pobreza tem origem latina e disseminou-se com a utilização das línguas vulgares a partir do século XIII, sobretudo do XIV. Mesmo com a evolução semântica do termo, seu emprego sempre esteve vinculado a procedimentos mentais a respeito de realidades e situações semelhantes (MOLLAT, 1989).

O estudo de Mollat mostra que o termo “pobreza” inicialmente fora empregado como adjetivo, exprimindo qualidade; após, passou a ser utilizado como substantivo, suscitando uma determinada circunstância. Sendo assim, “uma pessoa é pobre; fica sendo ‘um pobre’. A pobreza designa inicialmente a qualidade, depois a condição de uma pessoa de qualquer estado social atingida por uma carência” (MOLLAT, 1985, p. 2).

Contudo, a destituição se apresenta em circunstâncias diversas, o que permite perceber tratar-se de uma pobreza relativa, isso é, “percebe-se uma grande dose de ambiguidade no emprego das mesmas palavras. Somos sempre mais ou menos pobres que outros” (MOLLAT,

1989, p. 2). Outro aspecto destacado refere-se ao emprego adjetivo do termo pobre no plural “pobres”, que “traduz a percepção quantitativa de um grupo social de fato e o despertar de um sentimento de piedade [...] suscitado pelo número de pobres” (MOLLAT, 1989, p. 2).

Nessa construção,

O “Pobre”, então exprime uma abstração, evoca em um único termo a imagem do aflito, seu estado de aflição, uma carga afetiva de compaixão ou de horror e todo um potencial de revolta e temor sociais. Essa progressão, de acompanhamento bastante complexo, prosseguiu e acelerou-se até o século XVI, no ritmo do desenvolvimento do pauperismo (MOLLAT, 1989, p. 2).

As alterações percebidas nas noções de pobreza e o que estas noções suscitam, seja na forma adjetiva, expressando qualidade; seja na substantiva, caracterizando as circunstâncias vividas, foram provocadas por leituras particulares, produto de construções histórico-coletivas “a partir de um ponto de vista, o olhar dos outros sobre os pobres” (MOLLAT, 1989, p. 3). Com essas breves considerações, percebe-se que os pensadores do século XII discutiam a categoria pobreza e, portanto, seu emprego nos mais variados termos era impregnado de significados. A exemplo disso destacam-se as variações da expressão *pauperna* Idade Média, explicando que a transição da forma adjetiva para a substantiva evidencia a multiplicidade das adversidades, sentimentos e julgamentos em relação aos desamparados.

Desse modo colocam-se em evidência a impecúnia e o despojamento em geral (*egens, egenus, indigens, inops, insufficiens, mendicus, miser*), a deficiência alimentar (*esuriens, famelicus*) e de vestuário (*nudus, pannosus*), a deficiência física: cegueira (*caecus*), claudicação (*claudus*), reumatismos deformantes (*contractus*), enfermidade em geral (*infirmus*), lepra (*leprosus*), ferida (*vulneratus*), a debilidade da saúde ou da idade (*aegrotans, debilis, senex, valetudinarius*), a deficiência mental (*idiotus, imbecillus, simplex*), os períodos de debilidade das mulheres grávidas ou em estado puerperal, (*mulier ante et post partum*), as situações de adversidade, como a privação do pai e da mãe (*orphanus*), do marido (*vidua*), da liberdade (*captivus*), o banimento e o exílio (*banus, exiliatus*). Às vezes um sentimento de compaixão dá origem a um matiz deriva da admiração pela discricção do ‘pobre envergonhado’ (*pauperverecundus*); o respeito à imagem de Cristo refletida no pobre exprime-se no título de ‘pobre de Cristo’ (*pauper Christi*), anteriormente reservado aos monges, pobres voluntários por amor a Deus. Há muita condescendência no diminutivo pobrezinho (*pauperculus, paupertinus*). Da condescendência passa-se ao desdém, do desdém ao desprezo e do desprezo à repulsa, através de simples alterações de grau. A humildade do pobre (*humilis*) nem sempre é compreendida como a manifestação da virtude bíblica expressa no *Magnificat* pela ‘Serva do Senhor’; a fraqueza do pequeno (*impotens*) avizinha-se da vulgaridade do rústico (*ignobilis, vilis e até vilissimus*). Sujo, esfarrapado, nauseabundo, coberto de úlceras, o pobre torna-se repugnante (*abjectus*) (MOLLAT, 1989, p. 3).

Tantas denominações permitem notar o vasto vocabulário adotado no período medieval para referir-se ao pobre, por meio de formas adjetivas, assim como, às manifestações da pobreza vividas no cotidiano dos desafortunados, através das formas substantivas.

Não obstante, outras formas de classificação da destituição foram empregadas a partir do século XIV, impondo caráter depreciativo à pobreza. Manifesta-se, no período, grande preocupação em diferenciar a pobreza digna de caridade e ajuda daquela atrelada à preguiça e criminalidade.

Seguindo o curso da evolução do termo, a partir de meados do século XIV, as expressões *pauper* e pobre conservaram uma conotação religiosa, e nesta perspectiva a pobreza foi classificada: pobreza voluntária, identificada como aquela decorrente da opção realizada pelos monges na adesão à vida religiosa; pobreza simulada, referente aos hipócritas; e a pobreza involuntária, experimentada pelos mendigos. Também é a partir desse século que o termo “mendigo” passa a caracterizar o preguiçoso, bem como o termo “indigente”, antes visto como deficiência acidental de caráter passa ser compreendido como “indigência digna de interesse” ou “[...] a pobreza laboriosa do homem cujo trabalho não basta para garantir o próprio sustento e o dos seus” (MOLLAT, 1989, p. 4-5).

Dessa forma, novas denominações passam a caracterizar a pessoa que vivência situações de pobreza das mais diversas naturezas, avolumando o contingente de destituídos. Ao classificá-los, eram distinguidos entre pobres verdadeiros de mendigos indignos, pobres pacíficos de pobres perigosos (MOLLAT, 1989).

Agregaram-se ao conjunto de denominações, as vinculadas às atitudes comportamentais dos pobres, as quais identificam-se entre tantas, o pobre honesto, o pobre desonesto, o pobre sofredor, o pobre trabalhador (MOLLAT, 1989).

Importa mencionar que todas essas noções que designaram e caracterizaram o pobre, refletiram e respaldaram as formas adotadas para o enfrentamento das adversidades, a exemplo disso cita-se a Lei dos Pobres, que para mitigar o sofrimento dos desafortunados, causado pela evasão do campo provocada pela expulsão das pessoas de suas terras e casas, instituiu-se que “as municipalidades providenciassem trabalho para todas as pessoas capazes, punissem a vadiagem e criassem asilos para os anciãos, enfermos e incapazes” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 51). A ordem era a de que os pobres deveriam prover seu próprio sustento através do trabalho, o que demonstra o resgate da concepção e das noções do pobre enquanto trabalhador, criminoso, preguiçoso e ainda o incapaz.

Essa síntese em perspectiva histórica evidencia que a pobreza vivida e sofrida nas mais diferentes formas de desprovimento, seja no plano individual ou no coletivo, representa a face da desclassificação que refuta a dignidade do ser humano. Mostra ainda, que o pobre digno ou o temível, ambos emaranhados no relativismo de suas destituições, continuam sem rosto, sem voz, porém não há dúvidas de que o olhar da sociedade afirma que quanto “mais numerosos, mais incômodos!” (MOLLAT, 1989, p. 288).

A contextualização histórica a partir do período da Idade Média possibilita apreender a construção das percepções e designações dos termos pobreza e pobre, permitindo refletir suas características e conotações cotidianas nos dias atuais. Entretanto, essa análise deve considerar que as manifestações da pobreza evoluíram de acordo com as alterações geográficas e temporais, bem como sofreram reflexos de cunhos econômico, social, político e cultural, fator que inviabiliza comparações reducionistas.

Sob uma perspectiva crítica, faz-se necessário notar que a existência da pobreza, independentemente do período histórico no qual incide, sempre esteve atrelada à luta entre desiguais. Desse modo, para entender a pobreza, é preciso concebê-la numa perspectiva da existência da riqueza, ou seja, a pobreza é elemento constitutivo do capitalismo, portanto entrelaçado a processos econômicos, sociais e culturais.

Não há dúvida, de que é necessário “voltar a essas velhas noções, não para tentar defini-las ou interpretá-las melhor, mas para elucidar e entender as relações entre as dificuldades atuais e seus dilemas e suas origens mais amplas” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 16). Ou seja, voltar na história para aprofundar interpretações e melhor compreender o cenário atual, as formas de enfrentamento das manifestações cotidianas da pobreza.

## **2.2 A visão contemporânea da pobreza**

Compreender a categoria teórica pobreza não é simples, embora presente no cotidiano da humanidade, a pobreza guarda significados, sentidos e formas de manifestar-se dependendo do período histórico e do espaço geográfico, bem como das formas que esta vem sendo compreendida pela sociedade e, sobretudo por aqueles que a vivenciam concretamente.

Ao longo dos tempos, o tema vem ocupando espaço nas agendas de instituições do mundo inteiro, as quais buscam mensurar em que nível e em qual proporção a população é atingida pela pobreza, como forma de pensar políticas de inclusão e desenvolvimento, visto que a pobreza é um dos principais produtos das desigualdades.

É notória a centralidade que o conceito “pobreza” passou a assumir desde o início dos anos 1990, sobretudo em função de sua ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas [...]. (UGÁ, 2004, p. 55).

Muito se discute sobre os níveis de pobreza existentes, tendo como justificativa a complexidade que envolve tal conceito. Alguns estudos<sup>2</sup> caracterizam a pobreza na lógica monetária, ou seja, com base na destituição de renda de uma dada população, ao passo que outros consideram aspectos regionais e culturais, assim como a ausência de acesso a políticas públicas de qualidade e o poder de participação em sociedade.

Considerando as diversas compreensões teóricas construídas historicamente por estudiosos de distintas áreas do conhecimento, é possível apreender o fenômeno de maneira ampliada. Tais condições permitem ainda, identificar as diferentes noções históricas que refletem na atualidade a maneira como os destituídos se concebem e são concebidos em sociedade. Nesse sentido, a literatura destaca duas abordagens conceituais como principais características da pobreza, sendo: a pobreza objetiva e a pobreza subjetiva.

Numa abordagem contemporânea e ampliada, entende-se que “[...] a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um *status* específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos que vivem essa experiência” (PAUGAN, 2003, p. 45). Nessa perspectiva, a concepção de pobreza denota as circunstâncias vividas em razão de situação econômica desfavorável, assim como imprime um estado social experimentado pela população pobre, e que seguidamente sofre os reflexos da destituição material.

Com interesse em encontrar formas de mensurar a pobreza, no século XIX “surgiram os métodos científicos de medição da pobreza mundial, que passaram a identificá-la essencialmente segundo critérios fundamentados na insuficiência de rendimentos necessários ao suprimento de necessidades básicas humanas” (DALAGASPERINA, 2010, p. 49). Nessa lógica, a pobreza objetiva passa a ser objeto de análise para a elaboração da linha de pobreza, uma vez que “propiciará a aplicação dos métodos científicos de sua mensuração, porque possui estreita ligação com os indicadores estatísticos vinculados aos rendimentos monetários, apontando elementos relativos à renda e ao fluxo dos rendimentos” (DALAGASPERINA, 2010, p. 49). Ainda que importante para entender as dimensões concretas das várias faces da interdição, as técnicas para elaboração de linhas de pobreza privilegiam tão somente a

---

<sup>2</sup> Dentre as instituições que estudam a pobreza, bem como suas implicações, destacam-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

pobreza na sua abordagem monetária. A categoria objetiva da pobreza subdivide-se em duas dimensões: a pobreza absoluta e a pobreza relativa.

De modo geral, a pobreza absoluta é entendida como insuficiência de renda, num viés puramente econômico. Essa noção “fundamenta-se na ideia da subsistência – as condições básicas que devem ser preenchidas para que se mantenha uma existência fisicamente saudável”. (GIDDENS, 2005, p. 255). Assim, a população que não tem acesso a meios de subsistência e que de alguma forma não consegue atender minimamente necessidades de alimentação e abrigo, é classificada como pobre. Ainda, como “condição na qual se apresenta o mínimo de bens necessários à reprodução humana, ou seja, aquela em que se atende somente às calorias mínimas necessárias à reprodução fisiológica” (DALAGASPERINA, 2010, p. 49). Tais satisfações são calculadas em valores totalizando o gasto em reais necessário para que as necessidades sejam atendidas. Em síntese, “definir pobreza absoluta significa determinar os patamares de rendimentos” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 54).

A dimensão da pobreza relativa caracteriza-se pela forma como o “pobre” se vê diante da população em situação diferente da sua. Logo, a pobreza relativa faz uma leitura comparativa entre a população que tem acesso a bens de consumo e a população que fica à margem destes. Da mesma forma, a experiência da pobreza relativa depende do nível de poder aquisitivo das pessoas ao serem comparadas à população pertencente ao mesmo território.

Cumprе ressaltar a importância de serem observados os valores e aspectos culturais de uma dada sociedade, pois, assim como a própria comparação que a pobreza relativa implica, em vista da complexidade que envolve o conceito de pobreza relativa, sobretudo em razão das transformações ocorridas nas sociedades. O autor resalta a necessidade de que sejam revistos os parâmetros de análise e faz uma analogia das necessidades da população tempos atrás e nos dias atuais, enfatizando que o que um dia foi objeto de acesso restrito às camadas mais abastadas hoje é considerado pela população pobre item indispensável à qualidade de vida (GIDDENS, 2005).

De modo geral, a pobreza objetiva tende a ser mensurada com base em linhas de pobreza que têm como referência a renda e o poder de consumo atribuídos a uma determinada população. As fórmulas desencadeadas por essa concepção mostram-se complexas, inconsistentes e polêmicas, uma vez que suas análises tendem a percepções incompletas e limitadas acerca da pobreza, privilegiando somente aspectos monetários. Entretanto, “a pobreza de rendimentos compromete o acesso das pessoas pobres a uma infinidade de elementos necessários ao seu bem-estar social e, dependendo do nível de ausência, também



seu desenvolvimento humano” (DALAGASPERINA, 2010, p. 105). A destituição monetária é, sem dúvida, indicador de fragilidades severas, mas entende-se que para uma melhor compreensão do fenômeno, o fator renda não deve ser tomado como elemento único para a mensuração da pobreza.

O planejamento das políticas públicas tem como base o valor do salário mínimo no estabelecimento da linha de pobreza, conforme é possível verificar no Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que inclui

[...] abaixo da linha de pobreza os que vivem mensalmente com menos de meio salário mínimo *per capita* de renda familiar. Já os que auferem uma renda mensal *per capita* de até um quarto de salário mínimo são considerados como os que vivem na extrema pobreza, ou na indigência. (BRASIL, 2004, p. 15).

Considerando a linha de pobreza apresentada, o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2004, p. 15) registrou que em 2002 a população pobre foi estimada em 52,3 milhões, número equivalente a 30,6% da população total, e a população em situação de indigência atingia 20 milhões de brasileiros, o equivalente a 11,6% da população.

Alguns argumentos trazem à tona a discussão da pobreza nas dimensões absoluta e relativa. Dessa forma, “pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. [...] Pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão” (ROCHA, 2006, p. 11).

Enquanto a pobreza objetiva discute à luz de um prisma econômico, há tentativas de considerar os aspectos subjetivos, que alcançam as esferas sociais e políticas da pobreza, buscando ir além de conceitos monetários. É o caso da pobreza subjetiva, que permite analisar a problemática estabelecendo olhares para além das necessidades materiais emergentes da população. Nesta perspectiva, Peter Townsend, estudioso dos aspectos subjetivos da pobreza, dedicou-se a conhecer “[...] os estilos de vida, condições de vida, os hábitos de alimentação, o trabalho, o lazer e as atividades cívicas, [cujos resultados evidenciam] discrepâncias significativas entre as necessidades percebidas pelas famílias e as habilidades destas para satisfazê-las” (GIDDENS, AITA, 2005, p. 257).

A abordagem política da pobreza se estende ao âmbito dos direitos e do exercício de cidadania, permitindo uma análise a partir das transformações histórico-políticas e socioeconômicas sofridas ao longo dos tempos e que foram determinantes à atual conjuntura.

Nessa mesma ótica, considerando os aspectos subjetivos da vida humana, presentes nas relações sociais, materializadas por meio das experiências cotidianas, a pobreza pode representar

[...] destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar (ABRANCHES, 1985, p. 30).

Essa abordagem contempla uma interpretação ampliada que congrega várias faces da destituição: atribui à condição de pobreza a falta de renda e inexistência de bens de consumo, bem como a conceitua como sendo a marginalização à qual a população é submetida, fazendo uma leitura das esferas do “ter” e do “ser” e evidenciando a necessidade de se conceberem os sujeitos na sua totalidade.

Ainda, com relação aos aspectos subjetivos da pobreza, surgem outras abordagens voltadas à compreensão da pobreza como fenômeno que incide nas necessidades básicas dos sujeitos, na privação de capacidades básicas, bem como na exclusão política. Em se tratando das necessidades humanas básicas, teóricos como Doyal e Gouh defendem que essas são objetivas e universais, conjugando prioridades voltadas à autonomia do sujeito e à saúde física. Logo, o conceito “[...] não expressa a ideia de prestação ínfima e isolada de provisão social e, portanto, permite a inferência de que níveis superiores e concertados de satisfação devem ser perseguidos quando se lida com necessidades humanas” (PEREIRA, 2002, p. 181).

Outra abordagem discute o entendimento da pobreza como privação de capacidades. O pesquisador Amartya Sen defende que o enfrentamento da pobreza precisa manter relação estreita com o reconhecimento da liberdade individual, posto que “[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza” (SEN, 2000, p. 109). Essa concepção remete ao pensamento da pobreza de forma ampliada, na perspectiva multidimensional, considerando aspectos subjetivos e monetários da destituição. Entretanto, essas noções “não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades” (SEN, 2000, p. 112).

Um fator que merece destaque é o estigma que a população em situação de pobreza carrega por viver em condições de desigualdade. Importa dizer que tais situações só são vistas por quem sofre; por isso, a dimensão subjetiva da pobreza dificilmente é considerada,

permanecendo no plano subjetivo, como, por exemplo, os sentimentos de inferioridade e de incapacidade. Quando tomada sobre esse aspecto, viver em situação de pobreza é viver a experiência “da ‘desqualificação dos pobres’ por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais das ‘qualidades negativas’ e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe” (YAZBEK, 2003, p. 62).

Nessa mesma perspectiva, outros sentimentos emergem e imprimem o lugar que o pobre ocupa na sociedade, situação em que

a desqualificação social constitui, portanto, antes de tudo, uma prova, não só pelo baixo valor dos rendimentos ou pela ausência de certos bens materiais, mas, sobretudo pela degradação moral que representa, para o ser humano, a necessidade de recorrer ao apoio de seus semelhantes e aos serviços sociais para obter meios de viver em condições decentes (PAUGAM, 2003, p. 280).

Cabe salientar ainda que a incidência da pobreza subjetiva contribui para o aviltamento da pobreza na sua dimensão objetiva, uma vez que a ausência do exercício de cidadania e de um protagonismo político dificulta a superação da pobreza material na medida em que restringe os sujeitos ao papel de figurantes no terreno assistencialista. Argumentos dão conta de que a pobreza subjetiva

não é outra pobreza, mas o mesmo fenômeno desdobrado também em sua dimensão política, dentro da hipótese de que essa dimensão é mais profunda e comprometedora. A destituição material é algo muito grave, mas mais grave ainda é ser massa de manobra, não poder comandar seu destino, depender em tudo dos outros. (DEMO, 2005, p. 95).

Ainda com relação à pobreza subjetiva, o Relatório do Desenvolvimento Humano revela:

É a pobreza vista em sua complexidade não-linear. Tal conceito compreende que a realidade social não se restringe à sua face mensurável. Ela inclui outras dimensões metodologicamente mais difíceis de reconstruir, mas nem por isso menos relevantes para a vida das sociedades e pessoas. A pobreza inclui não apenas as esferas do 'não ter', mas principalmente a do 'não ser' – não ser, por exemplo, capaz de construir as próprias oportunidades. Desde o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) de 1997 o PNUD usa o conceito de pobreza humana para indicar que, ao lado da pobreza material, existem outras dimensões importantes (RDH 2005).

É pertinente ressaltar que, embora o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Brasil conceitue a categoria pobreza de forma ampliada, concebendo a destituição material, mas, sobretudo, a subjetiva, e considere essa dimensão mais difícil de intervir, é possível pensar que existem lacunas, visto que as iniciativas de “erradicação” da pobreza estão mais direcionadas à transferência de renda do que a um olhar para as formas subjetivas de pobreza vivenciada pela população atendida.

A pobreza subjetiva convive com a pobreza monetária, e vice-versa; ambas se fortalecem na medida em que a população pauperizada, além de viver numa sociedade que tem como característica intrínseca ignorar sua condição de sujeito e, por conseguinte, diminuir sua condição de cidadão, impede o protagonismo dessas camadas empobrecidas, vulnerabilizando ainda mais sua situação nas esferas do “ter” e do “ser”. De fato, para a efetivação de mudanças nessas dimensões da pobreza é mister que o “pobre” seja concebido como sujeito da sua libertação, passando da condição de objeto de políticas a sujeito político<sup>3</sup>.

Como tal, a pobreza política toma corpo e se sustenta, dentre as várias formas, na percepção que os sujeitos têm do lugar que ocupam na sociedade, ou seja, como são constituídas suas identidades enquanto sujeitos sociais, por vezes se entendem totalmente à margem na dinâmica da sociedade, num processo de intensa segregação, o que se justifica na medida em que

designações tais como inadaptados, marginais, incapazes, problematizados, dependentes, alvo de ações promocionais e outras tantas constituem expressão de relações socialmente codificadas e marcadas por estereótipos que configuram o “olhar” sobre as classes subalternas do ponto de vista de outras classes e, ao mesmo tempo, definem as posições que os subalternos podem ter na sociedade. (YAZBEK, 2003, p. 75).

Para além da destituição material, a pobreza subjetiva coloca-se de forma arbitrária, uma vez que entre o “ter” e o “ser” cada vez mais sujeitos em situação de pobreza não percebem que lhes são tolhidos as possibilidades e o direito do exercício de cidadania. No entanto, é necessário um longo caminho, no qual os sujeitos possam perceber que o lugar que ocupam é produto das relações que se dão na dinâmica da sociedade, não mero destino. Mais que isso, perceber que a pobreza é um fenômeno persistente na humanidade e ganha contornos diferentes de acordo com o período histórico vivido.

---

<sup>3</sup> Para Demo, enquanto as camadas empobrecidas forem concebidas como objeto de políticas, estarão submetidas a medidas compensatórias da destituição; assim, acredita na libertação dos “pobres” por meio da sua participação; caso contrário, trocam-se o exercício de cidadania e a liberdade de participação por políticas paliativas, compensatórias (1994, p. 10).

A pobreza subjetiva não é vista com a mesma facilidade de percepção que se tem da pobreza monetária, a qual pode ser identificada de acordo com o modo e as condições como os sujeitos se mostram na sociedade. Assim, na lógica monetária, pobre é aquele que ganha pouco, está circunscrito na esfera que não ter, enquanto que a população que vive situação de pobreza subjetiva, sobretudo numa concepção de exclusão política, além da destituição, “sequer consegue saber que é pobre” (DEMO, 1996, p. 97), ou seja, está inserida na lógica da sociedade capitalista, porém não tem discernimento dos reais motivos que a levam às condições de pobreza que vivencia.

Destacam-se como elementos fundamentais para a análise os aspectos histórico-culturais que explicam a pobreza como fenômeno social presente na história da humanidade, apresentando suas dimensões contemporâneas e algumas das principais preocupações que movimentam estratégias para seu enfrentamento.

Essa síntese histórica possibilita constatar que, embora muito se discuta acerca da categoria teórica pobreza, as concepções produzidas são marcadas pela amplitude do tema. Muitos autores, ao caracterizar o fenômeno, aprofundam a dimensão econômica elevando os aspectos objetivos da destituição, ao passo que outros destacam a pobreza como estado social, perpassando aspectos subjetivos.

Esse breve resgate das principais abordagens teóricas da pobreza presentes no curso da história das privações humanas teve como objetivo “demonstrar que esse fenômeno é compreendido segundo diferentes pontos de vista, que envolvem aspectos objetivos e subjetivos, indicando, assim, a carga histórica desse conceito ao longo da evolução do conhecimento humano” (DALAGASPERINA, 2010, p. 56). Outro dilema surge quando se discute os limiares da pobreza, os quais, dependendo da sua fundamentação conceitual, podem ratificá-la como fenômeno unidimensional ou multidimensional (DALAGASPERINA, 2010).

Ademais, reduzir a compreensão de uma categoria teórica complexa e ambígua como a pobreza a partir de interpretações de uma única dimensão, seja através de determinações objetivas ou subjetivas, inviabiliza possibilidades de compreensão ampliada que dê conta da realidade das várias faces da destituição vivida pela humanidade em situação de pobreza. Olhar apenas uma face da interdição é negar seus reflexos nas condições sociais, culturais, políticas e econômicas presentes nas relações do sujeito com ele mesmo e com a sociedade.

Caracterizar a pobreza tendo como critério apenas aspectos monetários, vela por vezes determinações que emergem de outras circunstâncias, como acesso a serviços sociais, bem como os modos de vida da população que sofre os desígnios da destituição. Igualmente,

quando considerados somente aspectos subjetivos para a caracterização do fenômeno, tais interpretações ficam comprometidas, uma vez que “além das dificuldades na adoção de métodos científicos para seu tratamento, há dificuldades na mensuração para dimensionar a pobreza e uma possível desconsideração dos aspectos culturais que constituem as diversidades territoriais” (DALAGASPERINA, 2010, p. 56-57).

As construções teóricas não deixam dúvidas de que, embora a destituição de rendimentos provoque implicações no plano do não consumo e que por sua vez determina o perfil do “pobre”, para a compreensão da pobreza é necessário considerar as abordagens multidimensionais, ou seja, para além do fator monetário, privações a partir de um conjunto que representa as necessidades fundamentais do homem, incluindo entre tantos, o acesso a serviços sociais considerados essenciais. Dessa forma, seria possível mensurar “[...] o nível dessa satisfação pela renda individual e, ao mesmo tempo, pelos recursos coletivos, tentando levar em conta o conjunto das condições existenciais, e caracterizar como acúmulo de desvantagens ou ‘privações’ sofridas e vividas pela população” (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 113).

Definir a pobreza a partir de abordagens multidimensionais, considerando a insuficiência de renda para a manutenção humana, bem como respaldado nos aspectos subjetivos numa compreensão que transcende o sentido de privação experimentado pelos sujeitos sociais “amplia o entendimento do fenômeno, não o reduzindo a conceitos fechados e a definições exclusivas” (DALAGASPERINA, 2010, p. 57), e de fato acompanhando o movimento e as transformações pelas quais a categoria pobreza vem sofrendo ao longo dos tempos, e cada vez mais se firmando enquanto fenômeno social complexo que se altera no cotidiano.

Uma concepção ampliada, que congrega aspectos objetivos e subjetivos da pobreza conceitua o fenômeno como “estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde educação” (SANDRONI, 1999, p. 274). Embora simples, a definição retirada de dicionários de economia, demonstra uma compreensão com alcance para além do desprovimento de renda, englobando também aspectos físicos e biológicos da destituição. Tal definição se assemelha e agrega sentidos à interpretação da pobreza estrutural, cuja análise leva em conta as necessidades básicas não satisfeitas (NBNS), que “[...] incluem água e esgotos, eletricidade, o *habitat*, o nível de educação das crianças, a assistência escolar aos menores, o tempo disponível e o mobiliário do lar” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 44).

Tão importante quanto, essa compreensão permite melhor dimensionar a categoria teórica na atualidade ao passo que “aproxima a complementaridade entre indicadores quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, demonstrando que a fundamentação da pobreza pode ir além do critério renda” (DALAGASPERINA, 2010, P. 58). Do mesmo modo, entender a pobreza como fenômeno multidimensional representa um avanço, em vista de que tais concepções “[...] possibilitam estabelecer tipologias e não somente graduações da pobreza em termos de condições de existência, cruzadas com indicadores de rendimentos e das análises com relação à pobreza subjetiva” (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 115).

Dessa forma, a pobreza, ora latente, sentida apenas por quem sofre; ora manifesta nas mais distintas formas de destituição, é uma produção humana que persiste na sociedade imprimindo situações e circunstâncias de naturezas distintas, anunciando um histórico de privações no plano econômico e social, na esfera cultural e subjetiva que independente da força, interfere efetivamente na vida cotidiana, social e privada da população que sofre os desígnios da pobreza.

As várias abordagens sobre o tema pobreza têm mostrado a amplitude da categoria e apontado para a necessidade de se direcionarem estudos na perspectiva de apreender a pobreza conforme os impactos nas condições de vida da população. Tais reflexos se materializam e podem ser visualizados na cena contemporânea por meio da pobreza urbana, percebidos nas precárias condições de habitação, na dificuldade de acesso a políticas públicas como saúde, educação e assistência social, a que se somam as dificuldades de inserção produtiva.

### **2.3 A pobreza no espaço urbano**

Compreendida como expressão da questão social, a pobreza se apresenta como um dos vários produtos do embate e contradição existentes entre o binômio capital e trabalho. Sob essa ótica, a questão social é unidade, mas representa a multiplicidade de desigualdades e, por sua vez, está em permanente processo. Vista dessa forma, a questão social, categoria multifacetada, expressa por meio das várias expressões da destituição, a contradição presente nas relações que encerram o modo de produção capitalista. Tal contradição tem sua origem na produção e apropriação da riqueza socialmente produzida. No bojo dessa relação contraditória, a realidade traz consigo as consequências que se materializam na vida cotidiana dos sujeitos. Tais reflexos, desigualdades e destituições se apresentam na prevalência, por

exemplo, das precárias condições de habitação popular da população pobre no espaço urbano, tema em destaque nesse estudo.

Assim, a questão social nas suas múltiplas expressões sofre alterações no curso do tempo, apresentando novos formatos que são influenciados pelo movimento da sociedade a partir de condicionantes econômicos, sociais, culturais e políticos, sob o respaldo da luta de classes enquanto força motriz. Essa mesma leitura pode ser atribuída às inflexões ocorridas nos modos de produção capitalista, que mediante situação de crise, apresentam novos modos de gerar acumulação, cujas modificações refletem diretamente nas condições de trabalho e vida concreta dos sujeitos.

De acordo com Yamamoto, a questão social “é mais do que as expressões de pobreza, miséria e ‘exclusão’. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam [...]” (2007, p. 125). Dessa forma, é possível perceber a banalização e naturalização das desigualdades sociais enfrentadas pelos sujeitos, uma vez que suas necessidades estão submetidas às condições econômicas, tendencialmente, em detrimento do social.

Enquanto expressão da questão social, teóricos têm se dedicado ao estudo da pobreza nas suas várias manifestações, contemplando dessa forma uma gama de conceitos que perpassam aspectos amplos, em torno da destituição nas esferas política, social, econômica e cultural. Nota-se a maior incidência do estudo relacionando o fenômeno a fatores sociais, porém, acredita-se que isso tende a realizar recortes equivocados, uma vez que a pobreza expressa violações concretas, cujas repercussões refletem aviltamentos de várias ordens.

Ao longo dos anos, sobretudo no tempo presente, “o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade [...]” (SANTOS, 1994, p. 10). Importa dizer que a pobreza, enquanto fenômeno multidimensional manifesta-se nos grandes e pequenos centros, considerando o processo acelerado da urbanização, a diminuta oferta de postos de trabalho e condições de renda e, ainda, a falta de infraestrutura para abarcar a população migrante nos espaços urbanos. “Frequentemente confinada a cidades-dormitórios, favelas ou campo, dependendo do país industrializado ou não, a pobreza já não pode ser ignorada. Ela se mostra na busca de sua identidade própria. Ela questiona” (SALAMA; VALIER, 1997, p. 18).

A urbanização, de acordo com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), caracteriza-se pelo “processo de transição de uma sociedade rural para uma mais urbana. Estatisticamente, a urbanização reflete uma proporção crescente da população vivendo em assentamentos definidos como urbanos, principalmente por meio da migração urbano-rural



líquida” (UNFPA, 2007, p. 6). Em se tratando do processo de urbanização, estudos do UNFPA apontam que a partir de 2008, “[...] pela primeira vez na história, mais da metade da população humana -3,3 bilhões de pessoas - estará vivendo em áreas urbanas [e não obstante], muitos dos novos habitantes urbanos serão pobres” (UNFPA, 2007, p. 1). Portanto, a mobilidade populacional do meio rural para o espaço urbano traz a reboque a pobreza urbana, como uma das muitas adversidades inauguradas pela urbanização na contemporaneidade.

Ainda, com relação às alterações do cenário urbano em decorrência do processo de urbanização, cumpre destacar a concentração fundiária como elemento potencializador do esvaziamento do espaço rural associado à condensação do lócus urbano.

Quando o olhar sobre a pobreza busca suas características espaciais, é possível identificar que o “crescimento no século XXI está cada vez mais associado ao processo de urbanização, pois, com a predominância da população mundial nas áreas urbanas, aumentam as demandas das populações em crescimento” (DALAGASPERINA, 2010, p. 117), podendo resultar no agravamento da pobreza, sobretudo quando não atendidas tais necessidades, em razão da falta de estrutura dos espaços urbanos. Essa realidade mostra-se precária, tendo em conta, que além do acréscimo da quantidade da população pobre nas cidades, a falta de planejamento torna ainda mais agudas as situações de pobreza.

O Fundo de População das Nações Unidas, por meio de estudo intitulado *Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano*, destaca que, embora os centros urbanos tenham sido apontados como o lócus da pobreza, o desenvolvimento econômico pressupõe o movimento de urbanização, podendo assim entender as consequências deflagradas como mal necessário. Os argumentos de que “as cidades concentram a pobreza, mas também representam a melhor oportunidade de se escapar dela”(UNFPA, 2007, p. 1), sustentam, em grande medida, o movimento de urbanização, porém, cumpre destacar que se, no passado a migração foi impulsionada pelo sonho de melhores condições de vida, contemporaneamente, a concentração da população no espaço urbano configura estratégia de luta pela sobrevivência. Dessa forma, “a concepção de melhores condições de vida, contemporaneamente, parece passar longe daquilo que não é recurso imediato à sobrevivência, como alimentação e abrigo, ou seja, acesso a bens culturais e vestimentas acabam em segundo plano” (DALAGASPERINA, 2010, p. 118).

Com base na segunda onda de urbanização, estimativas apontam um aumento sem precedentes da população urbana nas regiões menos desenvolvidas, passando de 309 milhões em 1950 para 3,9 bilhões, em 2030. “Nesses 80 anos, esses países passarão de um nível de urbanização de 18% para cerca de 56%” (UNFPA, 2007, p. 7). Características distintas podem

ser observadas ao comparar a primeira e a segunda onda de urbanização. Enquanto a primeira, iniciada na Europa e na América do Norte, no período de 1750 a 1950 “produziu as novas sociedades industriais urbanas que hoje dominam o mundo”, a segunda onda de urbanização tem seu início nos países mais pobres e avança numa escala “muito maior e mais rápida que a primeira” (UNFPA, 2007, p. 7). Enquanto a primeira onda de urbanização se desenvolveu num processo gradual, a atual caracteriza-se pela magnitude e velocidade, deflagrando uma série de problemas às cidades nos países em desenvolvimento, dentre as mazelas destacam-se a falta de energia, esgoto, água, oferta de trabalho, serviços sociais e habitação.

Outro ponto importante refere-se ao fato de que durante a primeira onda de urbanização, os grandes centros representavam o aumento da população, enquanto que na atual esta elevação deve concentrar-se em maior densidade nos pequenos centros urbanos. Logo, as estimativas apontam para uma alteração populacional das cidades menores, podendo incurrir em consequências agudas, uma vez que estas nem sempre dispõem de condições e planejamento para atender às novas demandas decorrentes desse processo.

Ainda no que concerne ao movimento de urbanização, o estudo revela que a população urbana continuará em crescimento, enquanto que no campo prevalecerá a desaceleração do crescimento da população rural<sup>4</sup>. Tal afirmação corrobora a opinião de que “o pauperismo se torna uma questão pública quando os pobres são deslocados de seu ambiente e padrões de vida usuais e levados para fora de suas regiões à procura de comida, abrigo ou trabalho” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 88). É à cidade a quem a população em situação de pobreza tende a projetar, como espaço capaz de vislumbrar possibilidades de alcance de melhores condições de vida, ou por vezes, de sobrevivência.

Ressalta-se que, dentre as mazelas sofridas pela população pobre nos espaços urbanos, estão “precárias condições de moradia, falta de infraestrutura local, dificuldade para acessar serviços sociais básicos, bem como precariedade para encontrar trabalho” (DALAGASPERINA, 2010, p. 122). O incremento da urbanização, aliado a situações de pobreza, revela as precariedades que cercam as políticas públicas, em especial a política de habitação no que diz respeito à oferta de condições adequadas de habitação popular, uma vez que os espaços ocupados tendem a ser desprovidos de infraestrutura e embora estudos apontem para a necessidade de pensar estratégias que dêem conta desse novo espaço urbano, poucas iniciativas têm sido notadas nesse sentido. Nesse cenário de mobilização urbana, a

---

<sup>4</sup>Relatório UNFPA.

habitação popular passa a configurar-se como uma das necessidades mais prementes, perdurando a vida inteira.

Os espaços urbanos, leitões genuínos das relações de poder, mostram os contrastes sociais, produto das profundas alterações ocorridas no sistema produtivo: o “[...] acirramento do desemprego estrutural, o impacto da globalização, a especulação financeira, a retração intervencionista do Estado na área social, a promoção massiva a favor do consumismo e do poder econômico, colocando em segundo plano a vida humana” (NALIN, 2007, p. 24).

É inegável que a mobilidade urbana vem imprimindo novos cenários e “a orla urbana de hoje, vizinha de campos, florestas ou desertos, pode amanhã tornar-se parte de um denso núcleo metropolitano” (DAVIS, 2006, p. 47). E, independentemente dos motivos geradores da expansão populacional, “o crescimento das áreas urbanas inclui um número imenso de pessoas pobres. Ignorar essa realidade básica tornará impossível planejar para o crescimento inevitável e colossal das cidades ou utilizar a dinâmica urbana para ajudar a reduzir a pobreza” (UNFPA, 2007, p. 3).

O processo migratório do espaço rural para o urbano, quando unido a agravos como os decorrentes da pobreza, impõe à população nesse novo lócus situações e condições aviltantes, que “geram paisagens ‘faveladas’ com grande percentual de habitações abaixo do padrão e construídas pelo próprio morador, com pouco fornecimento de infraestrutura” (DAVIS, 2006, p. 47). Por conseguinte, “a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias [...] pessoas ainda mais pobres” (SANTOS, 1994, p. 10).

Não restam dúvidas de que a pobreza é um fenômeno multidimensional presente na história da humanidade, cujos significados e formas de manifestação se constroem de acordo com o tempo histórico e o espaço geográfico. Incidem ainda sobre as interpretações da pobreza aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais desenhando as desigualdades sociais presentes no cotidiano da população que vive degradantes situações de desprovido, furtando das camadas empobrecidas, possibilidades de vida digna em sociedade.

A literatura consultada<sup>5</sup> aduz a intrínseca relação entre o processo de urbanização e a pobreza. Considerando aspectos atrelados à segunda onda de urbanização é possível visualizar não somente o espaço urbano como “lócus da pobreza, mas também deduzir que atender às

---

<sup>5</sup> Destacam-se Davis (2006); UNFPA (2007).

necessidades básicas não satisfeitas se constitui em um dos grandes desafios do milênio (DALAGASPERINA, 2010, p. 136).

Diante das circunstâncias, a população pobre está predestinada a ocupar territórios urbanos sem infraestrutura, o que impõe a esse contingente, além de remota possibilidade de reverter situações de destituição vividas no espaço rural, a impossibilidade de usufruir o espaço urbano na sua plenitude, seja pela dificuldade de acesso às políticas públicas praticadas no município, seja pelas situações de risco impostas pela precariedade das habitações populares a que tem acesso. “Hoje, a ocupação *stricto sensu* continua primariamente em terra urbana de baixo valor, em geral em lugares de risco ou extremamente marginais, como planícies sujeitas a cheias, encostas, pântanos ou antigas instalações industriais poluídas” (DAVIS, 2006, p. 49).

Nesse sentido, ao se conceber a pobreza como produto histórico da humanidade presente nas relações societárias, suas manifestações nos espaços urbanos denunciam os arranjos espaciais decorrentes dos interesses do capitalismo. Logo, o espaço urbano,

Enquanto categoria teórica de análise é aqui percebido como um fenômeno historicamente construído, expressando a organização social do processo de reprodução do capital como domínio da instância econômica sobre a estrutura social, sendo que, ao mesmo tempo em que constitui uma expressão da exigência do modo de vida capitalista, é também espaço de luta entre as classes sociais que compõem a estrutura social desse modo de produção (SILVA, 1989, p.17).

O espaço urbano tem como característica intrínseca sua constituição desprovida de planejamento e por consequência, imprime altos índices de segregação sócio-espacial. Essa segregação é vivida pela população pobre, que destituída de condições econômicas para adquirir seu espaço para habitação digna, ocupa áreas degradadas da cidade, mostrando cenários recorrentes de exclusão social e espacial. “Nessas formas de encenação pública, a pobreza é transformada em paisagem que lembra a todos o atraso do País, atraso que haverá de ser algum dia absorvido pelas forças civilizatórias do processo” (TELLES, 2001, p. 32).

Não bastassem as privações materiais a que são submetidos, também são tidos como inferiores por pertencerem à sociedade adversa. Essa realidade é notada quando se percebe a divisão espacial das cidades: “enquanto a grande massa trabalhadora é obrigada a ocupar espaços urbanos existentes de forma inadequada, alguns privilegiados fazem uso das áreas centrais e consideradas nobres” (NALIN, 2007, p. 23).

O sentimento de incapacidade muitas vezes é introjetado e define a percepção que o pobre tem de si mesmo. Guareschi confirma esse pensamento ao dizer que o pobre “[...] acha

que não presta, que é ignorante, que é mau, que vale menos que o pessoal ‘de bem’, isto é, os que sabem ler e escrever, são ricos, vivem no centro da cidade” (GUARESCHI, 2007, p. 22).

Apontada pelos estudiosos do tema, a pobreza urbana se configura como um grande nó emanado por consequência do processo de urbanização. Essa dimensão da pobreza que assola números virtuosos da população pobre residente nas cidades, impõe a esse contingente situações agudas sentidas no cotidiano vivido. São fragilidades que habitam as esferas do “ser” e do “ter”, ou seja, são expressões da questão social, multifacetadas e dão a tônica da luta cotidiana pela sobrevivência.

Em meio a isso, pretende-se nesse estudo pôr em relevo algumas situações concretas de destituição e marginalidade sofridas pela população pobre, como meio de provocar discussões e, sobretudo o aprimoramento das condições de habitação popular presentes no lócus urbano. Esse direcionamento se deve, dentre outras razões, pelo fato de a questão da moradia ou habitação popular se destacar como uma das principais manifestações da pobreza urbana na contemporaneidade. Cabe lembrar que “a pobreza, a mendicância e a falta de moradia têm sido parte do cenário urbano desde as primeiras cidades da Mesopotâmia. Os pobres, em sua maioria, são relegados a áreas socialmente segregadas, genericamente chamadas de ‘favelas’ (UNFPA, 2007, p. 16).

Ademais, a habitação popular, nas suas mais variadas configurações, sempre foi adjetivada de forma pejorativa, ora por ser o território daqueles concebidos na sociedade como “criminosos e temíveis”, ora por se apresentar com um lócus a ser evitado, por representar o lado obscuro da cidade. Assim, a habitação popular, “em diferentes tipos e momentos, é problematizada a partir de sua compreensão como parte de um processo paulatino de segregação social e física, somados à exclusão urbanística” (MOURA, 2006, p. 17).

Por sua vez, a população pobre, além das privações monetárias e sociais, ao processo de segregação inclui-se o preconceito manifesto nas relações estabelecidas com o lado colorido da cidade. Interpretações conservadoras recorrentes nessas relações afirmam que “os pobres empestavam a cidade. A sua miséria materializada no espaço era altamente contaminadora dos padrões urbanísticos civilizados. Incomodavam por participarem, a força, da festa para a qual não haviam sido convidados [...]” (MOURA apud SANTOS, 2006, p. 24).

Ao anunciar o termo favela entende-se indispensável conceituá-lo, portanto o Fundo de População das Nações Unidas conceitua favela abrangendo distintas situações e circunstâncias envolvendo habitação. Nesse sentido,

“o termo ‘favela’(slum) é usado para se referir a vários tipos de moradia, incluindo aquelas que podem ser urbanizadas. Termos como ‘favela’, ‘assentamento informal’, ‘bairro degradado’ e ‘comunidade de baixa renda’ são muitas vezes usadas de forma intercambiável. De acordo com UN-Habitat, um ‘domicílio de favela’ refere-se a um grupo de indivíduos que vivem sob o mesmo teto em uma área urbana onde faltam um ou mais dos seguintes itens: moradia durável, área de convívio suficiente, acesso a água tratada, acesso a saneamento e posse segura” (UNFPA, 2007, p. 16)

Ainda, com relação à definição do termo favela, sua origem na língua inglesa *slum* deriva de outra, *racket*, cujo significado é estelionato ou comércio criminoso. Datada de 1812, a expressão favela foi publicada no Vocabulário da linguagem vulgar, por James Hardy Vaux. Seu significado foi alterado a partir da sua utilização em textos sobre a reforma urbana, pelo cardeal Wiseman, denotando os cômodos onde se faziam transações vis. Contudo, “nos anos da cólera das décadas de 1830 e 1840, os pobres já moravam em *slums* em vez de praticá-los” (DAVIS, 2006, p. 32).

Em outubro de 2003, o Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas – (UN-Habitat), publicou relatório histórico e sombrio denominado *The Challenge of Slums*, tendo como tema predominante a generalização espantosa das favelas. Esse estudo foi considerado a “primeira auditoria verdadeiramente global da pobreza urbana”, cujos dados, produtos desse relatório, confirmam as previsões do Banco Mundial, proferidas ainda na década de 1990 “de que a pobreza urbana se tornaria ‘o problema mais importante e politicamente explosivo do próximo século” (DAVIS, 2006, p. 31). Ao consubstanciar elementos que mostram a explosão do problema das favelas, o relatório retrata, por meio de dados quantitativos e qualitativos, a impactante realidade das precárias condições de habitação experimentadas por moradores dos arredores urbanos do mundo inteiro; realiza levantamento das condições de vida na favela, das conformações da política habitacional e das estratégias adotadas pela população pobre, historicamente engendradas nesses contextos.

Na tentativa de dar materialidade aos índices que estimam o número da população residente em favelas, em 2002, especialistas das Nações Unidas “construíram uma definição operacional de favela, pela qual é um espaço que combina, em diferentes graus, o acesso inadequado à água potável, ao saneamento e a outras infraestruturas, má qualidade na estrutura de habitação, superlotação e estado precário da residência” (DALAGASPERINA, 2010, p. 150). A partir dessa definição, apontam que, aproximadamente, 924 milhões de pessoas viviam nesses assentamentos em todo o mundo, contabilizando 32% da população mundial residente em favelas.

O Fundo de População das Nações Unidas sugere que organismos internacionais como o próprio UNFPA e UN-Habitat intervenham e apontem iniciativas com a finalidade de vislumbrar um futuro promissor para as cidades e seus habitantes no mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, sugere três frentes, são elas: aceitar o crescimento urbano como inevitável, e partindo dessa realidade rever as políticas, na perspectiva de um trabalho proativo e criativo, buscando potencializar a coletividade que busca nos centros urbanos, moradia e meios de vida mais saudáveis, rentáveis e seguros; visualizar formas de redução das taxas de crescimento urbano, no intuito de tornar as políticas mais efetivas, diante dos problemas urbanos; que as organizações internacionais auxiliem os diversos segmentos da sociedade civil e os formuladores de políticas a tomarem decisões mais precisas a respeito do futuro urbano, incentivando esses agentes na geração e adoção de dados demográficos de qualidade (UNFPA, 2007).

Diante das realidades espalhadas por meio da literatura, bem como das proposições de organizações internacionais que se dedicam ao estudo da temática, tem-se um entendimento preliminar de que torna-se cada vez mais premente a necessidade de que as autoridades governamentais mostrem-se efetivamente comprometidas para com a questão da pobreza, e particularmente para o enfrentamento da destituição no âmbito urbano e habitacional. As concepções e estudos realizados evidenciam a necessidade de haver articulação entre as políticas sociais, tendo em vista que as adversidades experimentadas pela população em situação de pobreza, numa compreensão multidimensional, refletem profundamente nas condições de habitação popular e, por conseguinte, incidem sobre situações das mais diversas ordens, como na saúde, na educação e nas relações dos sujeitos com a coletividade, revelando as mais distintas faces da segregação e dos infortúnios.

Nesse sentido, a formulação e implementação de políticas sociais como meio de enfrentamento das precariedades presentes no cenário urbano, proporcionará impactos positivos em outras áreas, como saúde, educação, bem como no desenvolvimento econômico e social desses territórios que sofrem os desígnios da privação.

Ressalta-se que a literatura estudada possibilita compreender as condições de habitação popular como sendo uma das mais significativas expressões e manifestações da pobreza. Cumpre destacar que o estudo realizado até o momento, permite perceber que, independentemente das dimensões da pobreza manifestas, seja na sua abordagem monetária, seja na subjetiva, revela-se um cenário marcado por profundas desigualdades entre a população que vive a experiência da pobreza e os demais habitantes do espaço urbano.

### **3 AS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DE PASSO FUNDO/RS**

Esse capítulo busca problematizar as condições socioeconômicas do município de Passo Fundo. Assim, está organizado em três momentos. Inicialmente, são apresentadas algumas características históricas do município de Passo Fundo. Em seguida, aborda-se a sua estrutura econômica desde a origem do município. E, por fim, busca-se identificar as vilas e loteamentos que congregam o conjunto dos espaços das vilas populares dentro do município de Passo Fundo.

#### **3.1 Algumas características históricas do município de Passo Fundo**

As primeiras décadas do século XIX marcaram o período em que deu-se início ao povoamento da atualmente chamada cidade de Passo Fundo. Conta a história que o local servia de passagem e descanso dos tropeiros que seguiam da região sul do país com destino a São Paulo, centro comercial de gado na época.

Como ponto de passagem, Passo Fundo passou a atrair pessoas para a localidade. Dessa forma, no ano de 1827, Manoel José das Neves chegou ao território, sendo considerado o primeiro morador do local que até então havia sido habitado somente por índios. Com vistas à subsistência, as tribos indígenas, Tapes e Caingangs, que ali habitavam, praticavam pesca, caça e serviam-se de frutos silvestres, viviam de forma primitiva na região.

Nessa época o comércio inexistia e passou a ser explorado com a chegada dos primeiros colonizadores da região. O povoamento de Passo Fundo teve início com Manoel José das Neves, que se instalou no Norte do estado do Rio Grande do Sul, e para tanto “trouxe a família, escravos e gado e fundou uma fazenda pastoril e agrícola” (PARIZZI, 1983, p. 30).

No seu entorno outras famílias foram formando a pequena povoação que caracterizou o surgimento da cidade de Passo Fundo.

Em fins de 1827 ou início de 1828, um militar da campanha da Cisplatina, o Cabo Neves, solicitou e recebeu uma área de terras de quatro léguas quadradas, correspondente a 17.724 hectares, onde se situa a cidade de Passo Fundo. Deslocou para este espaço sua família, escravos, gados e fundou uma modesta fazenda pastoril e agrícola (MIRANDA; MACHADO, 2005, p. 22).



A formação da cidade contou com outro personagem importante, Joaquim Fagundes dos Reis, nascido em 17 de agosto de 1785, paulista, foi a primeira autoridade da cidade de Passo Fundo. Em 1830, veio definitivamente de Cruz Alta para Passo Fundo, assumiu cargo de Inspetor de Quarteirão e, em 1834 foi eleito Juiz de Paz, período em que acumulou o cargo de Delegado de Polícia. “Nesse período o povoado se desenvolveu e transformou-se em Distrito de Cruz Alta” (CAMARGO, 2005, p. 77).

Em 1832, Fagundes dos Reis e o pequeno núcleo de moradores até então formado, recorreram às autoridades eclesiásticas com intuito de solicitar permissão para dar início à construção da primeira igreja. Pedido aceito, a igreja recebeu a denominação de Igreja Nossa Senhora da Conceição, desde então, padroeira do município.

“O núcleo formado pertencia administrativamente ao município de Cruz Alta, localizado no 4º distrito do estado” (FACCIONI, 2002, p. 66). Em 1847, por meio da lei provincial de 26 de outubro, Passo Fundo foi elevada à categoria de Freguesia, denominada na época Nossa Senhora da Conceição, pertencendo ainda ao Distrito de Cruz Alta. Dez anos mais tarde, em 1857, o município obteve a emancipação e passou a denominar-se município de Passo Fundo, pelo “Ato 340 da Província, de 28 de janeiro” (PARIZZI, 1983, p. 38).

Com o passar do tempo, grupos de pessoas se instalaram no local, e, a partir desses primeiros agrupamentos, a colonização da região avançou. O primeiro núcleo de famílias chegou ao município em 1889, liderado por Tomás Canfield, que iniciava sua colônia com três famílias de agricultores. Grande maioria dos imigrantes que chegaram a Passo Fundo “integraram-se como proprietários de terra ou, ainda, dedicavam-se à indústria manufatureira e ao comércio” (KUJAWA, 1998, p. 61); acompanhados dessas famílias, vieram os escravos que serviam aos seus patrões.

Ao longo do período imperial, “as províncias eram chefiadas por uma pessoa nomeada por [instâncias superiores], que por sua vez, procuravam manter no poder ora uma facção política, ora outra, como forma de conseguir apoio de ambos os lados” (FACCIONI, 2002, p. 66). Inerente às relações em qualquer espaço, a disputa pelo poder também estava presente em Passo Fundo, e, nesse sentido, em 1888, no município existiam duas facções opostas, os conservadores e os liberais. No período em questão, o governo do município era conduzido por juntas governativas de ideais liberais.

Com o advento da Proclamação da República, a então Vila Passo Fundo foi elevada a município. Cada município possuía um intendente responsável pela organização administrativa da cidade e contava ainda com um conselho, o equivalente à Câmara de Vereadores dos dias atuais.

Até 1930, percebe-se que os ideais republicanos permaneceram presentes, por meio dos representantes políticos da região. Parte da liderança republicana, o Coronel Gervásio Lucas Annes, esteve à frente da Intendência Municipal no período compreendido entre 1893-1900 e foi membro da Assembleia Provincial durante o ano de 1891 (D'AVILA, 1996).

Integrante do Partido Republicano Riograndense, majoritário em representação e poder em Passo Fundo, o coronel destacou-se como personalidade de extrema relevância do período do castilhismo-borgismo<sup>6</sup>:

A participação das lideranças opositoras da região do planalto médio gaúcho na década de 1920 foi intensa [...] mesmo assim não puderam evitar o continuísmo do PRR com Borges de Medeiros, que permaneceu no poder de 1898 a 1928; em nível local, também predominou o PRR durante esse período, mantendo-se na Intendência Municipal Pedro Lopes de Oliveira, Gervásio Lucas Annes, Nicolau de Araújo Vergueiro e Armando de Araújo Annes (PRATES, 2001, p. 10).

Dados dão conta de que a inserção da região do Planalto Médio e de Passo Fundo dentro do contexto estadual ocorreu por intermédio da política desenvolvimentista do Partido Republicano Rio-grandense. Tais ideais de governança buscaram, por meio do estado, “incentivar o ‘desenvolvimento global’, entendido como: desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no âmbito da sociedade regional” (CAMARGO, 2005, p. 78).

Buscando cumprir o objetivo, investimentos foram realizados visando à construção de ferrovias na região Norte, bem como em todo o estado, considerando que a viabilidade dos transportes configurava fator fundamental para o desenvolvimento global da economia:

O estado, de inspiração positivista, imbuído de uma proposta modernizante e impulsionadora das forças produtivas, tinha como meta promover o desenvolvimento econômico global do Rio Grande. Dentro deste contexto ideológico que previa o desenvolvimento do capitalismo de forma global, atingindo todos os níveis setoriais, o Governo procurava atuar como incentivador de renovações no terreno da pecuária, auxiliando-a dentro dos limites que lhe impunha a sua matriz orientadora comtista (PESAVENTO, 1980, p. 291).

Tendo como grande mote o desenvolvimento, com o advento da República em 1889, o estado do Rio Grande do Sul deu início ao processo de industrialização, embora fosse a produção de charque sua maior fonte geradora de riqueza. Em ascensão, a economia colonial-

---

<sup>6</sup> Período de regime autoritário que vigorou no Rio Grande do Sul, entre 1890 e 1930.

camponesa pôs o estado em destaque, cujas atividades contavam com a contribuição da migração alemã e italiana estabelecidas nas encostas do planalto (MAESTRI, 2001).

A atenção central das ações do governo do estado na época culminou na inauguração da estrada de ferro em Passo Fundo, no dia 8 de fevereiro de 1898. A estrada fazia a ligação de Passo Fundo à capital, Porto Alegre via município de Santa Maria atraindo e, por conseguinte, viabilizando o estabelecimento de novos colonizadores na região. Dados indicam que a implementação da via férrea influenciou sobremaneira o surgimento de

Importantíssimas colônias Marau, Teixeira (Tapejara), Sertão, Sarandi, Santa Cecília, Weidlich (Nicolau Vergueiro) e outras, no território atual do Município; Varzinha, que passou para Guaporé, Erechim, Sete de Setembro e outras, no que vieram constituir os atuais Boa Vista e Getúlio Vargas, Tamandaré, Selbach, Boa Esperança e outras, no que foi desmembrado para a criação de Carazinho (OLIVEIRA, 1990, p. 420).

O final do século XIX e início do século XX marcaram a chegada de imigrantes alemães, italianos e poloneses que se instalaram no município de Passo Fundo como proprietários de terras ou inserindo-se e incrementando o comércio local. Com o passar do tempo, a região, atualmente conhecida como a “Capital do Planalto Médio” passou a atrair significativo contingente de pessoas que aqui chegavam em busca dos serviços de saúde e educação, bem como empregos.

### **3.2 A estrutura econômica do município de Passo Fundo**

Desde o século XIX, a agropecuária destacou-se no cenário econômico regional. Esse contexto impulsionou o comércio na região de Passo Fundo. No início, o comércio destinava-se à venda de animais para feira de Sorocaba, no estado de São Paulo; à comercialização de erva mate para exportação, sobretudo para a região da Prata e o Uruguai, e, mais tarde, incluiu-se a venda e exportação de pedras ágata para fábricas da Alemanha (TEDESCO, 2002).

Ao final do século XIX, a região Norte do estado mantinha status de parco desenvolvimento, que, após o início do processo de migração e imigração esse cenário sofre significativas alterações, sobretudo no setor produtivo, “na espécie de produto, da monocultura para a policultura e nas formas de produção” (CAMARGO, 2005, p. 81).

O desenvolvimento da agricultura comercial e, por conseguinte as relações de produção e de trabalho impostas pelo setor, imprimiram o cenário da economia riograndense. Em decorrência disso, o município de Passo Fundo, bem como a região passou a integrar o modelo capitalista de produção.

A agricultura de subsistência e o artesanato foram, aos poucos substituídos pela dinâmica de uma agricultura comercial, a qual já vinha se alterando nas colônias alemãs e em outras colônias mais antigas, vinculadas e mediadas pelos comerciantes (com seus cargueiros, caixeiros-viajantes, carreteiros e caminhoneiros; posteriormente grandes agroindústrias de banha, vinho, cereais, e carnes...), aprofundando e complexificando as relações entre o colono e ramos do capital comercial e/ou industrial e também ampliando redes de comércio e de integração inter-regional (TEDESCO, 2002, p. 57).

Em razão desse novo espectro econômico, outros formatos de produção foram determinando a economia regional. A Tabela 1 demonstra a evolução da quantidade de estabelecimentos produtivos no período entre 1860 e 1934. A partir da ilustração, constata-se o aumento significativo dos estabelecimentos que em grande medida influenciaram e consolidaram a economia do município de Passo Fundo e região, na época.

Tabela 1 - Evolução dos estabelecimentos, de acordo com o setor de atividades, no município de Passo Fundo/RS – 1860 a 1934

	1860		1908		1934	
	nº	%	nº	%	nº	%
Estabelecimentos Industriais	03	6,00	76	22,89	514	44,39
Prestação de Serviços e Autônomos	04	8,00	116	34,94	195	16,84
Total	50	100%	332	100%	1 158	100%

Fonte: p. 48 (DAL MORO, 1998).

Em 1934, no setor pecuário o município contava com rebanho de aproximadamente “90 mil vacuns, 20 mil cavalares, 110 mil suínos e pequena quantidade de lanígeros. A criação em grandes propriedades vinha sendo substituída pelas menores em função da subdivisão dos campos” (DAL MORO, 1998, p. 48).

Já o setor agrícola era impulsionado pelo cultivo do milho, feijão, trigo, batata, mandioca, abóbora e vinhedo. Outras culturas também eram desenvolvidas como arroz, amendoim, fumo e alfafa. Nos vales dos rios Passo Fundo e Uruguai ocorriam o cultivo de banana, ananás, goiaba, limão, laranja e cana-de-açúcar. Ainda, no Planalto predominava o

cultivo de maçã, pêssego, pêra, ameixa, caqui, cereja, figo e amêndoa. Outras culturas foram sendo introduzidas em caráter experimental, tais como algodão, linho, amoreira, erva mate e oliveira (DAL MORO, 1998).

Em se tratando do setor extrativista, na época, a madeira e a erva mate totalizavam 80% da exportação da região. A madeira, matéria prima para a construção civil e marcenaria, assim como lenha, subsídio para as indústrias e a viação férrea. A erva mate sofreu queda nas vendas, bem como com questões relacionadas a não preservação dos ervais primitivos. Também configuraram fontes da economia do município de Passo Fundo, a extração de pedras, destinadas à pavimentação, construção e produção de britas, bem como na fabricação de telhas (DAL MORO, 1998).

O setor da agroindústria, bastante profícuo no período, contava com a produção de banha, embutidos e demais derivados de suínos, manteiga, queijo, charque e sabão presentes nas fábricas e frigoríficos da região. Os produtos oriundos da lavoura eram industrializados, passando então pelos dois grandes moinhos do município, os vários existentes nas colônias e no espaço rural, como beneficiadoras de arroz (DAL MORO, 1998).

A economia, assim como a indústria de Passo Fundo no início do século XX mantinha as mesmas características apresentadas pela indústria riograndense da República Velha, desse modo “a regionalização era própria da industrialização gaúcha [...], subsistiram com êxito apenas aquelas fábricas que se utilizavam de matéria-prima produzida no estado [quais sejam]: indústrias de alimentos, bebidas, tecidos de lã, calçados, etc.” (REICHEL, 1979, p. 275).

As condições da economia regional dessa época apontavam as alterações pelas quais a estrutura produtiva atravessava. Desse modo, importa dizer que “o espaço urbano e rural do município organizou-se em função das necessidades econômicas e infraestruturais que a organização da sociedade local e sua interação regional demandavam” (DAL MORO, 1998, p. 51).

Não obstante, foi a partir de 1940 que o município de Passo Fundo passou a perceber as primeiras transformações, seja no setor produtivo, na organização espacial da população e, por conseguinte nas relações sociais, denotando o aumento substancial da população no espaço urbano, ao passo que o meio rural demonstrava seu esvaziamento.

Tabela 2 - População urbana e rural do município de Passo Fundo – 1940 a 1991

Ano	População urbana		População rural		Total da População	
	Nº pessoas	Percentual	Nº pessoas	Percentual	Nº pessoas	Percentual
1940	20584	25,69	59554	74,31	80138	100%
1950	31229	30,65	70658	69,35	101887	100%
1960	49800	54,01	42410	45,99	92210	100%
1970	70737	75,37	23113	24,63	93850	100%
1980	105468	87,05	15688	12,95	121156	100%
1985	116504	89,95	13015	10,05	129519	100%
1991	137201	93,20	10014	6,80	147215	100%

Fonte: IBGE – Elaboração da tabela com base em dados do IBGE dos anos 1940, 1950, 1960, 1970.

Os dados da tabela apontam para a compreensão de que a distribuição espacial da população reflete profundamente o modo como é organizada a produção e sua configuração histórica específica, ou seja, permitem perceber o fenômeno da urbanização sob a ótica das mudanças estruturais na organização social da produção agrícola no Brasil nas últimas décadas (SINGER, 1980).

Ademais,

Para muitas famílias, a saída do campo dá início a uma andança em busca de trabalho, que qualquer que seja, sujeitando-se, em muitos casos, ao subemprego variado na zona urbana, quando não ao desemprego, visto estarem sempre em desvantagem por não constituírem mão-de-obra qualificada para o trabalho fora da terra (DAL MORO, p. 64).

Por seu turno, faz-se pertinente destacar a concentração fundiária<sup>7</sup> como um elemento propulsor do processo de urbanização, sobretudo em razão da ausência de políticas públicas que visem à permanência de famílias camponesas no espaço rural usufruindo de condições dignas de produção para a garantia das necessidades humanas. Sem dúvidas, essa é uma questão secular que atravessa as relações societárias e, em grande medida, exige atenção quando se discute as causas da urbanização, bem como da pobreza urbana.

Considerado Polo Regional, o município de Passo Fundo guarda características que lhe permitem sustentar tal status, são elas:

<sup>7</sup> Ressalta-se que o tema da concentração fundiária não está sendo contemplado de modo aprofundado nesse estudo, porém diante dos dados acessados, acredita-se que este se coloca como uma das questões motivadoras da migração da população do espaço rural para o urbano.

a) localização geográfica onde se encontram os principais entroncamentos rodoviários que o ligam a diversas regiões gaúchas, a importantes estados brasileiros, tais como Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, e aos principais países do Mercosul; b) os microclimas da região, que permitem a produção de culturas e atividades pecuárias para a indústria e serviços que, em conjunto, dinamizam o agronegócio; c) um povo empreendedor com uma força inovadora, que visualizou, há décadas, a necessidade de qualificar o capital humano em todas as áreas do conhecimento pela criação da primeira universidade comunitária do país (a UPF); d) implementação e consolidação do atacado, varejo e prestação de serviços em geral na região norte do Rio Grande do Sul (MONTROYA, 2010, p. 4).

Localizado na região Norte do estado do Rio Grande do Sul, com uma área de 780,4 km<sup>2</sup>, o município de Passo Fundo apresenta uma densidade demográfica de 236,8 habitantes/km<sup>2</sup> (FEE, 2009). Totaliza um contingente populacional de 184.826 habitantes, destes 97,91% residem no espaço urbano e 2,09% no campo. A expectativa de vida é de 68,4 anos e a taxa de analfabetismo no município é de 5,64% (IBGE, 2009).

Em se tratando da força de trabalho, dados do ano de 2000, disponíveis na tabela 3, apontam que a população economicamente ativa (PEA) era de 83.747, sendo que a PEA urbana representava 81.583, e a rural, 2.164, com uma população ocupada totalizando 70.032 (IPEA, 2009).

Tabela 3 - Força de trabalho no município de Passo Fundo - 2000

População economicamente ativa total	83.747
População economicamente ativa urbana	81.583
População economicamente ativa rural	2.164
População ocupada	70.032
População total	168.458

Fonte: IPEA (2009).

Na Tabela 4 demonstra-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>8</sup> do município de Passo Fundo traçando um comparativo com o estado do Rio Grande do Sul e o Brasil.

<sup>8</sup> A fórmula para se obter o IDH leva em conta três elementos de igual importância, são eles: renda (o PIB per capita corrigido pelo poder de compra de dólar de cada país); longevidade (expectativa de vida ao nascer) e, educação (índice de analfabetismo e taxa de matrícula em todos os níveis de ensino). Ainda com relação ao índice, até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo; entre 0,500 e 0,799, são considerados de desenvolvimento humano médio, e, maior que 0,800 são considerados de desenvolvimento humano alto.

Tabela 4 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano de Passo Fundo, RS e Brasil – 2000

	IDH	IDH - Renda	IDH - Longevidade	IDH - Educação
Passo Fundo	0,804	0,775	0,725	0,912
Rio Grande do Sul	0,814	0,754	0,785	0,904
Brasil	0,766	0,723	0,727	0,849

Fonte: IPEA (2009).

Ao analisar os dados da Tabela 4, verifica-se que o município de Passo Fundo apresenta índices superiores aos do estado, bem como do Brasil nos indicadores Educação e Renda. Constata-se também, que o estado do Rio Grande do Sul apresenta desempenho superior ao Brasil em todos os indicadores.

Tabela 5 - Produto Interno Bruto (PIB) do município de Passo Fundo, Corede Produção<sup>9</sup> e RS em 2006

	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
Passo Fundo (PF)	58.985,08	400.038,50	2.024.254,29	2.483.277,87
Corede Produção	652.952,20	1.071.423,00	3.304.431,85	5.028.807,05
Rio Grande do Sul	13.461.936,09	40.917.611,00	90.905.116,09	145.284.663,2
% de PF no Corede Produção	9,03%	37,34%	61,26%	49,38%
% de Passo Fundo no RS	0,44%	0,98%	2,23%	1,71%

Fonte: FEE (2009).

As transformações pelas quais a economia do município de Passo Fundo vem passando ao longo dos tempos demonstram que “a transferência de renda [...] se concretiza, basicamente, através dos serviços de saúde, educação e, mais especificamente, do comércio, este último, através da mídia, se viu fortalecido em seu setor varejista, a partir de 1980, com a implementação de redes de telecomunicação”, em Passo Fundo (MONTROYA, 1993, p. 60).

Não restam dúvidas de que as mudanças ocorridas na economia municipal refletiram sobremaneira na estrutura demográfica de Passo Fundo, alterando um cenário de população predominantemente rural para uma população majoritariamente urbana, no presente. Essa população residente no espaço urbano, “ao não ser satisfeita em suas necessidades [cotidianas], viu-se empobrecida” nas últimas décadas (MONTROYA, 1993, p. 60).

A análise dos índices apresentados por meio do PIB municipal dá conta de que torna-se premente o desenvolvimento do setor agropecuário, considerado o grande propulsor da economia do município e região, e do mesmo modo, direcionar a geração de emprego e renda,

<sup>9</sup> Compõem o Corede da Produção os municípios: Almirante Tamandaré do Sul; Camargo; Carazinho; Casca; Chapada; Ciriaco; Coqueiros do Sul; Coxilha; David Canabarro; Ernestina; Gentil; Marau; Mato Castelhano; Muliterno; Nova Alvorada; Nova Boa Vista; Passo Fundo; Pontão; Santo Antônio do Palma; Santo Antônio do Planalto; São Domingos do Sul; Vanini e Vila Maria.



para o setor da indústria menos dependente do setor primário. Isto porque, na medida em que este setor se fortalecer, a economia como um todo será menos frágil ou mais independente do setor agropecuário, o que significa desenvolver solidariamente todos os setores econômicos, de tal forma que um fortaleça o outro (MONTROYA, 1993, p. 61).

Ao observar o percurso histórico de Passo Fundo, sobretudo em se tratando dos elementos que orientaram sua conformação econômica e social é possível inferir que, nesses pouco mais de 150 anos de emancipação, o município ganhou status e contornos de capital regional com “crescimento populacional e econômico. O comércio, desde os tempos tropeiros, tem sido um indutor de crescimento, reforçado, ao longo da história, pela implantação da ferrovia no início do século XX e pelas estradas de rodagem em meados do mesmo século” (GELPI; KALIL, 2010, p. 2).

Nesse contexto, o município se enquadra

como mesopolo agropecuário, cujas características são o setor de serviços produtivos desenvolvidos, algumas especializações em indústrias tradicionais e significativa pobreza urbana, perfazendo um pólo de serviços que depende de demanda regional, baseada na produção e na renda do setor primário (GELPI; KALIL, 2010, p. 2).

Sabe-se que, por longos períodos a economia passofundense esteve concentrada especificamente no setor terciário, e nesse sentido o município se mantinha da prestação de serviços e do comércio. Atualmente, investimentos no setor da indústria têm impulsionado e diversificado o perfil econômico da cidade, fator que tem contribuído sobremaneira para o desenvolvimento da economia local. Com destaque na indústria, o desenvolvimento habitacional de municípios da região possibilita ampliação na área da construção civil oriunda de Passo Fundo.

Diante do cenário atual, com o incremento da economia por meio do recente desenvolvimento da construção civil, oferta de serviços e a crescente oportunidade de instalação de novas indústrias, Passo Fundo apresenta um perfil municipal com PIB elevado. “No agregado, ocorre no ritmo médio da economia brasileira, sendo de 4,1% ao ano entre 2001 e 2008. Em 2008 o PIB de Passo Fundo foi de 3,5 bilhões de reais. Em 2001 o PIB (em moeda de 2008) foi de 2,7 bilhões de reais” (FINAMORE, 2011).

O autor segue alertando que, embora o Norte do estado do Rio Grande do Sul apresente forte potencial de crescimento, a “economia regional ainda é principiante no seu processo de desenvolvimento econômico e social quando comparado a regiões mais

avançadas no Brasil e no mundo, por isso, precisa expandir em infraestrutura e assim poder atrair cada vez mais investimentos” (FINAMORE, 2011). Sob essa perspectiva, o município precisa assumir seu papel de Polo Regional, com uma abrangência aproximada de 120 municípios, totalizando uma população em torno de um milhão de habitantes.

Ainda de acordo com o economista, atualmente, “Passo Fundo com sua oferta de produtos e serviços, e com sua mão de obra diferenciada, é a garantia de que a Região da Produção terá no médio prazo, com o esforço de suas lideranças, a mesma dinâmica produtiva da Serra Gaúcha, uma das regiões mais dinâmicas do estado” (FINAMORE, 2011).

Essa breve contextualização do perfil econômico de Passo Fundo se constitui em base que permite compreender aspectos das conseqüências decorrentes do processo histórico que determinou, dentre diversas situações, as condições de habitação popular atualmente verificadas no município.

Grosso modo, as permanentes mudanças ocorridas no cenário urbano, e, contudo no perfil populacional tem denunciado realidades severas, especialmente no que concerne à destituição e segregação vividas por parcelas cada vez mais densas da população, cujos problemas enfrentados, seguem na mesma urgência, em linha crescente.

Em síntese, a população do município caracteriza-se por ser predominantemente urbana, conforme apontam dados do IBGE referentes a 2009, perfazendo uma concentração de 97,91% de passofundenses morando no espaço urbano, e 2,09% no campo. Tais índices alertam para a premência de que as políticas públicas sejam pensadas no sentido de atender as demandas decorrentes dessas alterações no tecido social urbano. Políticas públicas que visem ao atendimento da população tendo como pano de fundo a compreensão de pobreza multidimensional, como expressão da questão social que deflagra tantas outras faces da destituição.

E, sob essa atmosfera, que postula olhar crítico sobre as desigualdades sociais é que o próximo item apresenta as vilas e loteamentos populares de Passo Fundo, numa perspectiva de aproximação da realidade do município no tocante às condições de habitação popular.

### **3.3 Um panorama das vilas populares no município de Passo Fundo**

Num processo de urbanização desordenada, a questão habitacional se coloca como uma das necessidades mais prementes da população que fica à margem das relações inerentes à reprodução social.

Em termos gerais, essa realidade faz parte das condições em que o município de Passo Fundo vem apresentando desde a década de 1950, com crescentes alterações do perfil populacional, culminando, sobretudo na migração do espaço rural para o urbano. Ademais, a população do município caracteriza-se por ser predominantemente urbana, conforme apontam dados do IBGE referentes a 2009, demonstrando um total de 97,91% de passofundenses morando no espaço urbano.

A Lei Municipal nº 143, de 21 de junho de 2005, no Parágrafo único, versa: “Considera-se bairro, para efeitos desta Lei, cada uma das divisões territoriais da Cidade, legalmente constituída e localizada dentro do perímetro urbano” (Passo Fundo, 2005). Sendo assim, tal legislação estabelece a criação de 22 Setores demográficos pertencentes ao município de Passo Fundo, como forma de ordenar e nortear o planejamento urbano.

O estabelecimento desses Setores, que compreendem o marco do território urbano, demonstra, em grande medida, a forma desordenada como se deu o processo de urbanização no município de Passo Fundo, uma vez que todas as vilas e loteamentos emergentes no entorno dos Setores/Bairros reconhecidos por lei, são considerados irregulares. Como exemplo, cita-se o Setor 2, o Quadro 1, que representa a Região do bairro Boqueirão<sup>10</sup>, mas que em seu entorno congrega oito loteamentos e vilas, totalizando um contingente de 19.500 habitantes. Nesse sentido é possível verificar que a partir dos 22 Setores, surgem cerca de noventa outras denominações representadas por vilas e loteamentos.

---

<sup>10</sup> O Bairro Boqueirão é considerado a parte mais antiga da cidade, onde se alocaram os primeiros habitantes do município.

Quadro 1 - Setores Demográficos do Município de Passo Fundo – 2010.

População residente (pessoas) dos Bairros - 2010 Município de Passo Fundo por Bairros (*) Setores	Total
( 1 ) Região do Bairro Centro "Centro e Vila Vergueiro"	25.314
( 2 ) Região do Bairro Boqueirão: Vila Operária/Vila Independente Lot. Pampa/Vila Sechi/Lot. Menino Deus/Vila Berthier/Vilas Cohab I e II	19.500
( 3 ) Região do Bairro Vera Cruz: Lot. Nonoai/Dona Eliza/Parque Leão XIII Lot. São Bento/Vila Hípica.	19.797
( 4 ) Região do Bairro Petrópolis: Lot. Invernadinha/Distrito Industrial Lot. Cidade Universitária/Vila dos Ferroviários.	12.084
( 5 ) Região do Bairro São Luiz Gonzaga: Bairro Parque Farroupilha Lot. Manoel Corralo/Lot. Nova Estação/Vila Entre Rios/Vila Ferroviária/ Vila Isabel/Parque Bela Vista/ Lot. Santa Maria II	10.757
( 6 ) Região do Bairro "Vila Cruzeiro": Vila Alice/Baixada da Cruzeiro	2.478
( 7 ) Região do Bairro Lucas de Araújo: Vila Schel/Vila Reis/Vila Simon Vila Carmem/Lot. Parque Residencial do Bosque/Lot. Dom Rodolfo. Baixada da Lucas(Buraco Quente).	8.532
( 8 ) Região do Bairro Santa Marta: N.Sª. Aparecida/Lot. Jardim América Vila Donária/Vila 20 de Setembro/Lot. Força e Luz.	5.355
( 9 ) Região do Bairro Integração: Lot. Boqueirão II /Vila Xangrilá/ Vila Ipiranga/Lot. Jaboticabal/Bairro Recreio/Bairro Jerônimo Coelho/ Lot. Parque dos Viajantes/Lot. Morada do Sol/Lot. Parque do Sol.	7.829
( 10 ) Região do Bairro "Vila Vitor Issler":	3.806
( 11 ) Região do Bairro São José: Lot. Leonardo I Iha I e II /Vila Campus UPF Lot. Brigada Militar/Cel. Massot.	8.240
( 12 ) Região do Bairro São Cristóvão: Bairro Ricci/Jardim André Rebechi Bairro Copacabana/Lot. Dr. Cesar Santos/Lot. São Cristovão II /Lot. Via Sul Lot. Santo Antonio(Sovaco da Cobra)/Lot. Perimetral Sul.	11.154
( 13 ) Região do Bairro Roselândia: Lot. Santa Rita	1.469
( 14 ) Região do Bairro "Vila Mattos":Vila Mattos/Parte Lot. Via Sul/ Lot. Maggi de Cesaro/Lot. São João(Parte).	1.484
( 15 ) Região do Bairro Annes "Vila Fátima e Vila Annes": Vila Armando Annes/Parte da Vila Dona Eliza/Stª. Terezinha	5.875
( 16 ) Região do Bairro José Alexandre Zachia:	3.342
( 17 ) Região do Bairro Valinhos "Loteamento Industrial" e São Lucas: Lot. Pio II /Parque dos Comerciantes/Distrito Industrial/ Valinhos/Beira Trilhos.	4.122
( 18 ) Região do Bairro "Vila Luíza": Vila Tupinambá/ Vila Jardim Vila Ambrozina/ Vila Boa Vista/Vila Guilherme Morsch/Lot. Edu Reis.	7.980
( 19 ) Região do Bairro "Vila Rodrigues": Vila Popular Parte Baixada da Cruzeiro.	5.195
( 20 ) Região do Bairro "Vila Santa Maria": Vila Reinaldo Patussi Lot. Vila Nova.	4.516
( 21 ) Região do Bairro Planaltina: Vila Ivo Ferreira/Vila Bom Jesus/ Vila Planaltina/ Lot. Escola Rural/ Lot. Dom Felipe.	6.384
( 22 ) Região do Bairro Nenê Graeff: Lot. Garden/ Lot. Dona Julia Lot. Nenê Graeff.	4.335
Total de Bairros legalizados	22

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2010.

(\*) Bairros legalizados pela Lei Municipal nº 143/2005.

Nesse estudo, para uma aproximação das vilas populares levou-se em consideração o Diagnóstico<sup>11</sup> realizado pela Secretaria de Habitação do Município de Passo Fundo para fins de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS<sup>12</sup>, produzido em 2009. No PLHIS, foram utilizadas diversas fontes, caracterizadas em duas vertentes: oficiais,

<sup>11</sup> Tal opção se deu em vista de algumas dificuldades encontradas ao longo da pesquisa, bem como por perceber a relevância e pertinência dos dados compilados, para o estudo.

<sup>12</sup> A elaboração do PLHIS compreende três etapas sucessivas: a elaboração da Metodologia; o Diagnóstico e as Estratégias de Ação.

disponibilizadas por instituições como IBGE e FEE; e, as fontes decorrentes de vários atores locais, dentre os quais, estão os agentes de saúde do município.<sup>13</sup> Oriundos do Programa Agentes Comunitários de Saúde – PACS e do Programa Saúde da Família – PSF, os trabalhadores desses espaços, com apoio técnico da Prefeitura Municipal de Passo Fundo, realizaram levantamento das condições de habitação popular nos espaços geográficos de intervenção da política municipal de saúde.

O levantamento referido atingiu 16.003 domicílios e uma população de 57.966 habitantes. Embora a cobertura dos agentes de saúde em Passo Fundo corresponda a 25% dos domicílios, caracterizando-se como parcial, os dados compilados constituem uma amostragem relevante para o estudo das principais fragilidades verificadas nas condições de habitação popular do município. Do mesmo modo, o levantamento realizado e sistematizado pela Prefeitura Municipal, vem ao encontro dos interesses da pesquisa, uma vez que permite uma aproximação da realidade de algumas vilas populares do município (PLHIS, 2009).

Salienta-se que a caracterização das questões habitacionais verificadas, teve como referência os conceitos definidos pela Fundação João Pinheiro - FJP, em consonância com as orientações do Ministério das Cidades e de acordo com a concepção metodológica do Plano Nacional de Habitação. Dessa forma, paralelamente, os dados aqui discutidos correspondem às mesmas categorias da FJP, porém têm como fonte o “levantamento realizado pelos agentes de saúde de Passo Fundo, que são conhecedores da realidade das áreas em que atuam” (PLHIS, 2009).

No que concerne ao Número de Pessoas por Domicílio, verifica-se que há variáveis significativas entre o domicílio mais populoso e aquele que apresenta menos pessoas. De acordo com as áreas cobertas por agentes de saúde, o PACS Entre Rios, situado no Setor 5, foi o que apresentou maior índice de pessoas por domicílio, com 7,04, já a menor média encontra-se na área do PACS Vila Luiza, localizada no Setor 18, com 2,66 pessoas por domicílio.

No tocante ao Déficit Habitacional, no segmento Coabitação Familiar (Famílias Conviventes) tal situação foi identificada em 619 domicílios, dos 16.003 levantados, índice que corresponde a, aproximadamente, 4% do total. A área de maior incidência de Coabitação, em concentração percentual e absoluta, foi a do PSF Santa Marta, pertencente ao Setor 8, apresentando 94 situações.

---

<sup>13</sup> Se insere nesta vertente o trabalho desenvolvido pelos agentes de saúde. Ressalta-se que para a realização desse levantamento, os agentes de saúde participaram de capacitações e se envolveram nas mais diversas atividades, tendo como parâmetros as diretrizes do PLHIS. Os agentes de saúde são oriundos do Programa Saúde da Família - PSF e Programa Agentes Comunitários de Saúde - PACS.

Tabela 6 - Situações de Coabitação nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Coabitação
PSF Santa Marta	94
PSF 1º Centenário	49
PSF Caic	47
PSF Ricci	47
PSF Jaboticabal	41
PSF Hípica	31
PSF Valinos	30
Ambulatório Donária	28
PSF Nenê Graeff	28
PSF Adolfo Groth	21
PACS Cruzeiro	21
Ambulatório Menino Deus	20
PACS Záchia	20
PACS Petrópolis	20
PSF Mattos	17
PACS Victor Issler	14
PACS Manoel Corralo	14
PACS São Luiz Gonzaga	13
PACS São José	11
PACS São Cristóvão	8
PACS Vila Luiza	7
PACS Nossa Senhora Aparecida	6
PACS Taquari	6
PSF Lava Pés	5
PACS Edmundo Trein	5
PACS Vila Isabel	4
PACS Leão XIII	4
PACS Bom Recreio	3
PACS Santa Rita	2
PACS Entre Rios	2
PSF Planaltina	1
Total	619

Fonte: PLHIS, 2009.

A situação Domicílios Precários, em Área de Risco ou Improvisados foi identificada em 839 domicílios, abrangendo mais de 5% do total. A maior incidência em concentração percentual atinge a área do PACS Vila Isabel, Setor 5, enquanto que a concentração absoluta aponta maiores índices para a área coberta pelo PACS Cruzeiro, Setor 6, seguido do PSF Valinhos, Setor 17, conforme mostra a Tabela 7:

Tabela 7 - Domicílios Precários/Área de Risco/Improvizados nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Situação do Domicílio
PACS Cruzeiro	96
PSF Valinhos	72
PSF Santa Marta	69
PSF São José	62
PSF Nossa Senhora Aparecida	55
PACS São Luiz Gonzaga	52
PSF Jaboticabal	44
PACS Victor Issler	44
PACS Vila Isabel	44
PSF Nenê Graeff	33
PACS Vila Jardim	28
PSF Ricci	27
Ambulatório Donária	25
PSF 1º Centenário	24
PSF Adolfo Groth	24
PACS Manoel Corralo	21
PACS Petrópolis	20
PACS Entre Rios	16
PACS Vila Luiza	14
Ambulatório Menino Deus	13
PACS Leão XIII	12
PACS Santa Rita	11
PSF São Cristóvão	10
PSF Mattos	8
PSF Zácchia	4
PSF Caic	3
PSF Lava Pés	3
PSF Planaltina	2
PSF Bom Recreio	2
PACS Taquari	1
Total	839

Fonte: PLHIS, 2009.

Em se tratando de Déficit Habitacional Total, foram identificados 1.458 domicílios nesta situação, o que corresponde a 9% dos domicílios levantados. A maior concentração percentual e absoluta foi verificada nas áreas do PSF Santa Marta, Setor 8, e do PACS Cruzeiro, Setor 6, apresentando 163 e 117 situações.

Tabela 8 - Déficit Habitacional Total nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Déficit Habitacional
PSF Santa Marta	163
PACS Cruzeiro	117
PSF Valinhos	102
PSF Jaboticabal	85
PSF Ricci	74
PSF 1º Centenário	73
PACS São José	73
PACS São Luiz Gonzaga	65
PSF Nossa Senhora Aparecida	61
PSF Nenê Graeff	61
PACS Victor Issler	58
Ambulatório Donária	53
PSF Caic	50
PACS Vila Isabel	48
PSF Adolfo Groth	45
PACS Petrópolis	40
PACS Manoel Corralo	35
Ambulatório Menino Deus	33
PSF Hípica	31
PACS Vila Jardim	28
PSF Mattos	25
PSF Zaccchia	24
PACS Vila Luiza	21
PSF São Cristóvão	18
PACS Entre Rios	18
PACS Leão XIII	16
PACS Santa Rita	13
PSF Lava Pés	8
PACS Taquari	7
PACS Edmundo Trein	5
PACS Bom Recreio	5
PSF Planaltina	3
Total	1458

Fonte: PLHIS 2009.

No que concerne a Domicílios Alugados, os dados apontam um total de 1.517 nesta situação, o equivalente a 9,5% do universo dos domicílios levantados. A maior incidência em concentração absoluta foi detectada no PSF Ricci, Setor 12, apontando 157 domicílios em situação de aluguel. Na sequência, a Tabela 9 mostra todas as áreas cobertas por agentes de saúde que apresentam situação de domicílios alugados:



Tabela 9 - Domicílios Alugados nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Situação de Aluguel
PSF Ricci	157
PSF São Cristóvão	119
PSF Hípica	115
PSF 1º Centenário	103
PSF Mattos	103
PSF Nossa Senhora Aparecida	73
PSF Valinhos	70
PSF Caic	64
PACS São José	61
PSF Nenê Graeff	50
PSF Entre Rios	50
PACS São Luiz Gonzaga	48
PACS Victor Issler	42
PACS Vila Luiza	42
PSF Lava Pés	40
PSF Jaboticabal	37
PACS Cruzeiro	36
PACS Bom Recreio	35
PSF Santa Marta	29
Ambulatório Donária	28
PSF Planaltina	28
PACS Leão XIII	24
PSF Adolfo Groth	21
PACS Vila Isabel	21
Ambulatório Menino Deus	20
PACS Santa Rita	20
PACS Edmundo Trein	19
PACS Vila Jardim	18
PACS Petrópolis	16
PACS J. A. Zácchia	11
PACS Manoel Corralo	11
PSF Zácchia	4
PACS Taquari	2
Total	1517

Fonte: PLHIS, 2009.

Com relação à Inadequação Habitacional, especificamente Ausência de Banheiro, foram identificados 224 domicílios nessas condições, índice que corresponde a 1,4% do total. A área de maior concentração percentual e absoluta foi a do PSF Santa Marta, Setor 8, apresentando 37 domicílios na condição de ausência de banheiro, dado que representa 8% do total da área.

A Tabela 10 mostra o detalhamento dos domicílios em situação de ausência de banheiro, considerando o universo pesquisado:

Tabela 10 - Domicílios com Ausência de Banheiro nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Ausência de Banheiro
PSF Santa Marta	37
PSF Jaboticabal	24
PACS Cruzeiro	24
PSF Adolfo Groth	22
PSF Nenê Graeff	16
PACS Vila Isabel	14
PACS Vila Luiza	13
PSF 1º Centenário	11
Ambulatório Donária	10
PSF Valinhos	10
PACS São José	7
Ambulatório Menino Deus	6
PACS Manoel Corralo	6
PACS Leão XIII	4
PACS Bom Recreio	4
PSF São Cristóvão	3
PACS Entre Rios	3
PACS Taquari	3
PSF Hípica	2
PSF Mattos	2
PACS Santa Rita	2
PSF Zácchia	1
Total	224

Fonte: PLHIS, 2009.

No levantamento realizado foram consideradas as condições de Adensamento Excessivo, que de acordo com a FJP (2005), são aqueles domicílios que apresentam um número médio de moradores superior a três por dormitório. Nas áreas levantadas, foram identificados 635 domicílios nestas condições, dado que corresponde a 4% do universo pesquisado. A área do PSF Santa Marta, pertencente ao Setor 8, apresentou a maior concentração em termos percentuais, 28%, e absolutos, 134 domicílios em situação de adensamento excessivo. A Tabela 11 é um demonstrativo das condições de adensamento excessivo nas áreas de cobertura dos agentes de saúde:

Tabela 11 - Domicílios com Adensamento Excessivo nas Áreas Cobertas por Agentes de Saúde - 2009

Equipes de Saúde	Adensamento Excessivo
PSF Santa Marta	134
PACS Cruzeiro	92
PSF Nenê Graeff	68
Ambulatório Donária	65
PSF São Cristóvão	40
PSF Ricci	32
PSF Hípica	27
PSF Valinhos	26
PACS Victor Issler	20
PACS São José	18
PSF Zácchia	12
PSF 1º Centenário	11
PSF Adolfo Groth	10
Ambulatório Menino Deus	10
PACS Leão XIII	10
PSF Jaboticabal	9
PACS Vila Luiza	8
PACS Vila Isabel	7
PACS Manoel Corralo	7
PSF Mattos	6
PACS Petrópolis	5
PSF Nossa Senhora Aparecida	4
PACS J. A. Zácchia	4
PACS Santa Rita	4
PACS Taquari	2
PACS Bom Recreio	2
PSF Caic	1
PACS São Luiz Gonzaga	1
Total	635

Fonte: PLHIS, 2009.

Os dados abordados ao longo desse texto, produto do levantamento realizado pelos agentes de saúde de Passo Fundo são, sem sombra de dúvidas, muito significativos. Como mencionado anteriormente, embora reflitam apenas 25% do universo que compreende o município, estas informações contemplam uma amostragem qualificada e, por conseguinte permite, grosso modo, perceber parte de realidades de pobreza objetiva e subjetiva presentes nas vilas populares do município.

Importa referir que em todos os indicadores levantados foram identificadas privações em números virtuosos que revelam, além das precárias condições de habitação popular, demais formas de destituição presentes na vida da população moradora dos espaços degradantes.

Nesse sentido, verifica-se que os dados compilados até o momento, revelam alguns limites, sobretudo por ser um recorte do universo total, mas apresentam pontos potenciais, a exemplo da leitura realizada sobre os domicílios que revelam inadequação habitacional no

que tange à ausência de banheiros, o que revela uma realidade precária do município com relação ao esgoto e saneamento básico.

Outro ponto pertinente, diz respeito aos domicílios alugados, cujas famílias que pagam aluguel também devem compor o universo a ser atendido pela política pública de habitação.

Esse item teve como objetivo estabelecer uma aproximação com algumas realidades do espaço urbano do município, não sendo propósito esgotar as análises e tratamentos que as amostras necessitam. Complementar aos itens anteriormente discutidos nesse capítulo, esta contextualização, ainda que incipiente, permite elaborar impressões das condições socioeconômicas do município de Passo Fundo/RS.

Respaldados nas discussões realizadas até o momento, o próximo capítulo pretende discutir os reflexos da política pública de habitação do município de Passo Fundo.

## **4 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS**

Esse capítulo apresenta elementos correspondentes à política pública de habitação no município de Passo Fundo/RS. Assim, está dividido em três partes. Inicialmente é apresentada breve retrospectiva da política de habitação popular no Brasil. Em seguida, foi traçado um panorama das condições de habitação popular no município demonstrando, por meio de um mapeamento, os espaços geográficos de maior incidência da relação entre pobreza urbana e habitação popular. E, posteriormente foram problematizados os reflexos da política habitacional nas condições de habitação popular em Passo Fundo.

### **4.1 A política de habitação popular no Brasil: breve contextualização e retrospectiva**

A habitação é um direito que integra a Declaração Universal dos Direitos do Homem, citado no artigo 25, e desde 1948, juntamente com os direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho e ao bem-estar. Pode-se assim referir que “todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis” (JÚNIOR, 1999, p. 76).

Reiterando esse entendimento, a Conferência Habitat II ocorrida em Istambul, em 1996 inscreve o direito à moradia no rol dos direitos humanos, e, portanto, concebido como garantia e acesso à terra, à habitação, à infraestrutura e a todos os recursos presentes no tecido urbano, vinculando a questão da moradia aos demais direitos (JÚNIOR, 1999).

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a ordem econômica e social tem como finalidade precípua promover o desenvolvimento e a justiça social, tendo como base a função social da propriedade. Ainda, de acordo com a Constituição, a habitação é reconhecida como direito individual, bem como direito social, cujo texto alterado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, em seu artigo 6º versa: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Entretanto ainda que estabelecido em lei, o direito à habitação e à moradia não traduz a realidade das condições habitacionais no Brasil, que por sua vez apresenta um déficit

estimado para 2008, correspondente a 5.546 milhões de domicílios, dos quais 4.629 milhões, ou seja, 83,5% concentram-se nas áreas urbanas. Os dados apontam que historicamente, o contingente populacional mais afetado pela falta ou precariedade de habitação tem sido aquele com rendimentos de até três salários mínimos, conforme é possível verificar no Quadro 2:

Quadro 2 - Déficit Habitacional<sup>14</sup> Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil 2008

Regiões	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
Norte	88,6	7,8	3,0	0,6	100
RM Belém	87,9	7,7	3,7	0,7	100
Nordeste	95,6	2,8	1,2	0,4	100
RM Fortaleza	94,6	2,7	2,0	0,7	100
RM Recife	97,0	2,0	0,7	0,2	100
RM Salvador	93,7	4,6	1,1	0,7	100
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100
RM Belo Horizonte	92,1	5,4	2,5	-	100
RM Rio de Janeiro	87,8	7,5	3,9	0,8	100
RM São Paulo	84,2	11,3	4,0	0,6	100
Sul	83,4	11,4	4,5	0,7	100
RM Curitiba	81,8	12,2	4,1	2,0	100
RM Porto Alegre	83,0	10,4	5,7	1,0	100
Centro-Oeste	89,9	5,3	3,3	1,4	100
Brasil	89,6	7,0	2,8	0,6	100
Total RMs	88,0	8,0	3,3	0,7	100

Fonte: Fundação João Pinheiro (Déficit Habitacional no Brasil 2008).

Conforme os dados contidos no Quadro 2, o déficit habitacional brasileiro de 89,6% é vigoroso e concentra-se nas famílias com rendimento inferior a três salários mínimos, índice que varia de 83,4% na região Sul, a 95,6% na região Nordeste. Considerando todas as regiões, aquela que apresenta o menor índice do déficit na faixa de até três salários mínimos é a região metropolitana de Curitiba e mesmo assim concentra 81,8% do total, apontando que o problema é praticamente o mesmo em todo o Brasil.

Como as demais demandas emergentes da sociedade, a habitação e suas questões circunstanciais são fenômenos que se desdobram e se inserem no contexto do desenvolvimento capitalista. Nessa perspectiva,

<sup>14</sup> De acordo com a Fundação João Pinheiro, entende-se por déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (p. 15).

[...] a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da superexploração, que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e a sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas e, sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho, o que representa, igualmente, o interesse para reprodução e ampliação do capital (SILVA, 1989, p. 34).

No tocante ao salário, mesmo que boa parte da população de baixa renda, moradora de áreas irregulares, consuma bens industriais, esta não tem acesso à habitação, tendo em conta que as relações do mercado imobiliário estão impregnadas pela visão capitalista. Logo, percebe-se que a aquisição de bens de consumo foi possível pelas facilidades na compra; o que não ocorre quando se trata de habitação, tendo em vista que os salários recebidos por essa população inviabiliza compras no mercado imobiliário privado, nem tampouco a oferta por meio da política habitacional foi suficiente para abarcar a demanda (KOWARICK, 1979).

Historicamente, no decorrer dos governos brasileiros, sobretudo considerando as sete últimas décadas, apesar dos significativos recursos financeiros e administrativos investidos na área por meio de programas e projetos implementados, percebe-se que os mesmos não foram suficientes para reverter o processo de desigualdade social que permeia as condições de vida “[...] da grande massa trabalhadora, principalmente com renda de até três salários mínimos. Isso porque as diferentes políticas habitacionais no Brasil sempre estiveram condicionadas à economia vigente, beneficiando as camadas com maior poder aquisitivo” (NALIN, 2007, p. 37).

Essa breve linha do tempo permite destacar que durante o período escravocrata a solução adotada para a moradia se resumia nas senzalas, sendo que essa estratégia perdurou até por volta de 1888. Na década seguinte até 1929, estudos mostram o surgimento das vilas operárias, dos cortiços e casas de aluguel. Nessa época o mercado imobiliário era regido pela iniciativa privada, que buscava dar conta das demandas advindas das populações de baixa renda. Dentre as modalidades exploradas destacam-se: o cortiço-casa de cômodos, o cortiço corredor, as mais diversas vilas e corredor de casas geminadas. As habitações, na grande maioria, eram de aluguel<sup>15</sup> ou por meio da autoconstrução (BONDUKI, 1998).

---

<sup>15</sup> De acordo com Sampaio (1994), grande parcela da população paulistana, na qual se incluía a classe média, morava de aluguel, tendo em conta, principalmente, a inexistência de sistemas de financiamento para a habitação.

Ao Estado, na época, couberam as medidas repressivas com intuito de regular as condições de habitação da população empobrecida, numa perspectiva puramente higienista<sup>16</sup>. A situação se acentuou com a grande migração do espaço rural para o urbano, que levou a incidências de surtos de febre amarela, cólera e outras doenças, ocorridas pelas precárias condições de habitação e falta de saneamento básico (BONDUKI, 1998).

O período de 1930 foi marcado pela luta dos trabalhadores por melhores condições salariais e proteção social, bem como pelos questionamentos dos moradores dos cortiços e também dos inquilinos que se viam impossibilitados de manter o custeio dos aluguéis. Somado a esse contexto de reivindicações, o governo Vargas buscava legitimar seus ideais, tal encontro de anseios e tentativas de consensos, culminou em medidas intervencionistas do Estado na área trabalhista.

Incluída no plano de ações do governo, a habitação sofreu significativas alterações, com destaque para:

- A criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Previdência, em 1938, representando o início da produção ou financiamento de unidades habitacionais por órgãos estatais, tendência reforçada em maio de 1946 pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP) através do Decreto-Lei nº. 9.218;
- O Decreto da Lei do Inquilinato, em 1942, congelando e controlando os aluguéis e dando início à regulamentação das condições de locação, até então deixadas à livre negociação entre proprietários e inquilinos;
- O Decreto-Lei 58, de 1938, que regulamentou os loteamentos populares, garantindo a aquisição de terrenos à prestação (BONDUKI, 1994, p. 119).

Nesse contexto, a questão da habitação passa a ser definida por parâmetros de

[...] crescente intervencionismo do Estado na economia, destacando-se, após 1930, a regulamentação das condições e relações de trabalho, onde se inclui a fixação do salário mínimo. O item habitação, que vinha absorvendo parte dos salários dos trabalhadores com aluguel, é progressivamente eliminado, passando ele próprio a ser responsável por resolver seus problemas de moradia. Em São Paulo, ele busca como solução predominante o binômio loteamento autoconstrução, enquanto no Rio de Janeiro a favela passa a ser 'a principal opção' (SILVA, 1989, p. 37).

---

<sup>16</sup> Com a prática higienista, pautada na idéia de prevenção de doenças, o Estado tinha a intenção de moralizar e regular o comportamento da população, introduzindo hábitos saudáveis ou através da demolição de barracos e retirada de favelas localizadas próximas ao centro das cidades. Uma das ações bastante contestada pela população está a vacinação em massa que gerou a Revolta da Vacina, em 1911 (BONDUKI, 1998) .



Já na gestão de Eurico Gaspar Dutra, 1946 a 1950, a política populista até então adotada sofre refluxo. Institui-se nesse período um governo predominantemente repressivo que influencia sobremaneira a desmobilização do movimento operário. No tocante à habitação, foi instituída uma comissão interministerial para elaboração de estudos sobre as causas da formação das favelas, e, por conseguinte, deflagrou a proibição de construções consideradas subabitáveis em área irregulares (SILVA, 1989).

No período compreendido entre 1951 e 1954, que marcou a segunda gestão de Getúlio Vargas, a questão habitacional sofre o controle do Estado, porém de forma mais amena que no governo anterior. As ações voltadas à construção de moradias retrocederam, sobretudo aquelas voltadas à construção de conjuntos habitacionais, em virtude da diminuição de recursos, do aumento da inflação, embora continuassem fixos os valores dos parcelamentos das casas. Em contrapartida, observa-se o avanço das relações clientelista

s e de favoritismo embasando a distribuição das moradias, como meio de conter as pressões sobre o Estado (SILVA, 1989).

No governo de Juscelino Kubitschek, 1956-1960, a política habitacional não fez parte dos planos de gestão. Com forte apelo desenvolvimentista e intenções voltadas à modernização da sociedade, os investimentos do Estado voltaram-se à infraestrutura urbana e regional, com foco centrado no desenvolvimento industrial. Esse contexto econômico desenvolvimentista, “[...] após algumas décadas, entrou em crise, desencadeando uma multiplicidade de problemas, entre os quais: uma herança de concentração de renda, [desigualdades] sociais e uma forte exclusão socioespacial” (NALIN, 2007, p. 39).

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart ocorrido de 1961 a 1964 foram marcados pela intensificação da política populista, num cenário de instauração do nacionalismo desenvolvimentista. Nesse contexto, institui-se o Plano de Assistência Habitacional, tendo como meta, em curto prazo, revigorar a Fundação da Casa Popular<sup>17</sup> (FCP), e, em médio prazo, o Instituto Brasileiro de Habitação, considerado o precursor do Banco Nacional de Habitação - BNH (SILVA, 1989).

Em 1964, sob influência do regime militar, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), com destaque para as questões concernentes à habitação. O plano tinha o propósito de amenizar as demandas advindas das massas e, ainda, legitimar o novo governo e o desenvolvimento econômico. Nesse cenário, foi inaugurado o Banco Nacional de Habitação

---

<sup>17</sup> Dados dão conta de que a Fundação da Casa Popular foi extinta em 1964 (SILVA, 1989).

- BNH, o Plano Nacional de Habitação, bem como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (BONDUKI, 1994).

Com intuito de atenuar a pressão provocada pelo contingente de desempregados e subempregados, o governo priorizou investimentos voltados à construção civil, que por ora apresentava duas grandes vantagens: a primeira visava diminuir, ainda que temporariamente, o número de desempregados ao passo que incrementaria a indústria de materiais de construção. Já a segunda vantagem decorria do fortalecimento do sonho da casa própria, uma vez que trabalhadores comprometidos com o desejo ou com as extensas parcelas a vencer recuavam a “inquietude social” (BONDUKI, 1994).

Não obstante, os recursos decorrentes do Banco Nacional de Habitação sustentaram a expansão urbana, no período entre 1960 até meados de 1980. Muito utilizados, sobretudo, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS<sup>18</sup> ressalta-se que tais recursos ficaram concentrados na população pertencente à classe média, em razão de que as despesas de financiamento se mostravam bastante onerosas à população pobre. Tal afirmação remete ao pensamento de que o mercado

[...] de acesso à casa própria foi concebido segundo classes de renda, distribuídas em três estratos: o popular, constituído de famílias com renda até 3 salários mínimos; o econômico, com renda entre 3 e 6, e o médio, de 6 para cima. Em [todos] o papel estratégico esteve reservado ao Estado. E, em [todos], o mercado operou uma única lógica, a do autofinanciamento, a do retorno dos investimentos, afastando-se de qualquer princípio que supusesse subsídios aos estratos de menor capacidade de pagamento. Tal estrutura e lógica levaram a que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, reforçando aqueles destinados à classe média, com maiores garantias de retorno (DRAIBE, 1993, p. 25).

Corroborando esses argumentos, dados demonstram que no período compreendido entre 1970 e 1974, o mercado popular recebeu apenas 7,7% do total das unidades financiadas pelo BNH. Ou seja, foram construídas 404.123 moradias para o mercado médio; 157.748 para o mercado econômico e somente 76.746 destinadas ao mercado popular (SILVA, 1989). Ademais, o BNH representava a presença centralizadora do Estado na construção e distribuição habitacional, que congregava características que marcaram a estrutura

---

<sup>18</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado na década de 1960 com intuito de proteger o trabalhador demitido sem justa causa. Sendo assim, no início de cada mês, os empregadores depositam, em contas abertas na Caixa Econômica Federal, em nome dos seus empregados e vinculadas ao contrato de trabalho, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário. Com o fundo, o trabalhador tem a chance de formar um patrimônio, bem como adquirir sua casa própria, com os recursos da conta vinculada. [...] o FGTS financia programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, que beneficiam a sociedade em geral, principalmente a de menor renda (Ver mais no site CEF).

institucional, bem como a concepção de política de habitação, com foco paradigmático na construção de grandes conjuntos habitacionais (MARICATO, 1987).

As décadas de 1970 e 1980 marcaram um período de recessão, que, de acordo com o governo vigente, exigiu ajustamentos na estrutura econômica, cujos moldes adotados, refletiram de forma negativa na política habitacional e, por conseguinte nas condições de reprodução social da classe trabalhadora. “A partir de então, instaura-se uma nova reformulação para a classe trabalhadora, com maior exploração de mão-de-obra não qualificada, deterioração dos salários e, conseqüentemente maior concentração de renda e acentuada pauperização” (NALIN, 2007, p. 41).

Diante da tensão decorrente da crise econômica, bem como das pressões populares, muitas foram as tentativas de a política habitacional se voltar para a população mais pobre. Em ordem cronológica, seguem as iniciativas adotadas em forma de programas oferecidos ao longo da história da política de habitação, como meio de retomar os objetivos do BNH, tendo como direção social a habitação popular, são elas: 1966 - Cooperativas Habitacionais - Cohabs; 1971 - Plano Nacional de Saneamento - Planasa; 1972 - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada - Cura; 1973 - Plano Nacional de Habitação Popular - Planhab; 1974 - Financiamento para Urbanização - Fimurb; 1974 - Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiro - Fetren; 1975 - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - Profilurb; 1977 - Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social - Ficam; 1979 - Programa de Erradicação da Sub-habitação - Promorar; 1980 - Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado - Prosindi; 1984 - Financiamento da Autoconstrução (MARICATO, 1987; SILVA, 1989).

Mesmo com a diversidade de programas oferecidos, a grande maioria nasceu impregnada de problemas, que, em alguma medida, inviabilizavam a efetividade e consistência das propostas. Destacam-se: o isolamento dos conjuntos habitacionais que, tendencialmente, foram construídos distantes do centro das cidades, fator que implicava em dificuldades de acesso aos locais de trabalho, rede de oferta de serviços e equipamentos sociais. Outras dificuldades foram encontradas, como por exemplo, a falta de oferta, por meio das prefeituras, de subsídios complementares à habitação; a ineficácia na fiscalização das obras, que resultava na paralisação das construções ou ainda no abandono dessas. A inadimplência, bem como o desconhecimento das prerrogativas dos programas, sobretudo por parte da administração estadual e municipal no tocante à burocracia, à mudança de programas e a dificuldades no repasse das verbas adjacentes à habitação (MARICATO, 1987).

Ao longo de sua existência, muitas foram as tentativas de saneamento das fragilidades presentes nas propostas do Banco Nacional de Habitação desde a sua instituição, porém sem obter êxito. Com a crise cada vez mais acirrada, o Sistema Financeiro de Habitação foi extinto em 1986. Com a derrocada, muitas foram as críticas direcionadas ao BNH, contudo, a mais intensa delas, contesta a incapacidade de atendimento à população de baixa renda, público que justificou sua criação (MARICATO, 1987).

Com a crise do Sistema Financeiro de Habitação que culminou na extinção do BNH, a política habitacional sofreu os reflexos da desarticulação da instância federal, fragmentação institucional, perda da capacidade decisória e a forte redução dos recursos antes disponibilizados para investimento nessa área (SILVA, 1989). Nessa mesma época, a Caixa Econômica Federal passou a agente responsável pela operacionalização do FGTS.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, embasada no processo de descentralização das políticas, são redefinidas as competências, “passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional (NALIN, 2007, p. 42).

No período que compreendeu o primeiro governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva – Lula, a política de habitação, assim como a gestão das cidades, passou a ser competência do Ministério das Cidades, ficando assim composto: Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Programas Urbanos; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Ainda em 2006, dentre os programas lançados e em desenvolvimento pelo Ministério das Cidades, com o propósito de atender a população na faixa de renda de zero a cinco salários mínimos, por meio dos recursos provenientes do FGTS, destacam-se:

- Programa de Arrendamento Residencial – PAR: é um programa que tem por objetivo a aquisição de novas moradias, através de arrendamento, com prazo estabelecido de 15 anos para pagar, visando atender famílias com rendimento não superior a seis salários mínimos;
- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social<sup>19</sup> – PSH: tem como propósito atender as famílias com renda na faixa de até três salários mínimos,

---

<sup>19</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foram instituídos por meio da Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005. O Plano Local de Habitação de Interesse Social, juntamente com o Conselho Municipal e o Fundo Local de Habitação são critérios básicos para que os municípios tenham acesso aos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

cujos recursos podem ser utilizados na melhoria ou ampliação das habitações já existentes;

- Resolução 460: repasse de subsídios à construção de novas habitações ou à melhoria das moradias já existentes. Destina-se a famílias que apresentam renda de zero a cinco salários mínimos. Sendo que, as famílias com renda na faixa de cinco salários mínimos, o programa exige a contrapartida do beneficiário;
- Programa de Crédito Solidário: objetiva atender famílias com renda de até três salários mínimos e que estejam vinculadas e organizadas em cooperativas ou associações de habitação;
- Programa Direto na Planta: os recursos e as negociações são repassados a empresas construtoras visando atender famílias com renda de até seis salários mínimos (NALIN, 2007).

Com intuito de provocar a aceleração do crescimento no país, em 2007, no governo Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC que contempla, e, em grande medida, representa um reforço às iniciativas contidas no Plano Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades.

Dos R\$ 503,9 bilhões do PAC, destinados à infraestrutura, um terço, ou, mais precisamente, R\$ 170,8 bilhões estão sendo investidos em infraestrutura social e urbana, que envolvem saneamento, habitação, transportes urbanos, luz para todos e recursos hídricos. Somente para a área de habitação são R\$ 106,3 bilhões entre 2007 e 2010, beneficiando quatro milhões de famílias (DRUM, 2010, p. 42).

Estão previstos também o atendimento a 600 mil famílias com recursos aplicados em cadernetas de poupança. Tais recursos derivam do Orçamento da União, por meio do FGTS e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, repassados à iniciativa privada (NALIN, 2007).

Em 2009, sob a perspectiva do PAC, cria-se o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, regulamentado pela Lei 11.977 de 07/07/2009, cuja redação foi alterada pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, que em seu Artigo 1º preconiza,

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e

II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNRH (BRASIL, 2011).

Percebe-se que o PMCMV foi pensado e implementado com intuito de abrandar e, àqueles mais otimistas, sanar o déficit histórico e volumoso que assola e perdura na área habitacional. Mais que isso, a instituição do programa foi pensada considerando duas perspectivas, quais sejam: melhorar os indicadores da economia por meio da ampliação do volume de empregos vinculados à construção civil, numa perspectiva de distribuição de renda, bem como diminuir consideravelmente o déficit habitacional, com a inserção no programa que visa à aquisição da casa própria.

Cabe ressaltar que, embora importante, há controvérsias que embasam opiniões sobre a consistência e capacidade financeira das iniciativas apontadas pelo PAC na área habitacional, uma vez que tais investimentos nessa política podem resultar em reflexos em outras áreas, como na saúde, educação e desenvolvimento social. Não obstante, outra crítica apontada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU dá conta de que o PAC beneficiará grandes empreiteiras e, por conseguinte estimulará a especulação no setor de habitação popular, o que resultará no desvio do objetivo que culminou na criação do programa, qual seja, atender os níveis mais gritantes de déficit habitacional que compreende as famílias que vivem em situação de pobreza.

Após essa breve retrospectiva da Política de Habitação no Brasil, no próximo item será abordado um panorama das condições de habitação popular no município de Passo Fundo.

#### **4.2 Um panorama das condições de habitação popular no município de Passo Fundo**

Escrever sobre as condições de habitação popular requer refletir sobre a pobreza numa perspectiva multidimensional, buscando identificar em números e dados suas características mais intrínsecas e segregadoras que vêm imprimindo significados concretos na história da humanidade.

O processo de urbanização trouxe para o cenário das cidades o retrato colorido da destituição. O curioso disso é perceber que, para boa parte da população, a busca pelos

espaços urbanos representou a fuga de situações de desprovisionamento e, contudo a tentativa de alcance de melhores condições de vida.

Dentro dos limites demográficos definidos pela Lei Municipal nº 143/2005, Passo Fundo conta com 22 Setores/Bairros. No entorno desses Setores diversas vilas e loteamentos foram surgindo na medida em que o espaço urbano foi se avolumando. Esses espaços, considerados irregulares por não estarem previstos em lei, são territórios que congregam assentamentos e habitações populares que denunciam condições perversas de moradia e de vida. É sobre essas condições de habitação que este item pretende refletir, tendo como elementos agregadores os dados do IBGE com relação aos Aglomerados Subnormais - AGSN.

De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2010).

No município de Passo Fundo foram identificados 5 aglomerados subnormais<sup>20</sup>, quais sejam: Beira dos Trilhos, vinculado ao Setor 3; Cruzeiro, Setor 6; Entre-Rios, Setor 4; Lucas Araújo, Setor 7, e Xangrilá pertencente ao Setor 9. O conjunto desses espaços representa setecentos domicílios, 2.428 pessoas e a média de 3,5 moradores por domicílio, conforme explicitado no Quadro 3.

---

<sup>20</sup> Importa ressaltar que, esses números são variáveis, uma vez que existem inúmeras outras situações de condições de moradias precárias, no entanto como não totalizam no mínimo um conjunto de 51 unidades habitacionais, estas não são classificadas como aglomerado subnormal. De acordo com levantamento realizado pelo IBGE - Agência Passo Fundo/RS, ao serem consideradas as aglomerações com menos de 51 moradias, tendo como base esses mesmos espaços geográficos identificados, os números saltam para 1611 domicílios, atingindo uma população de 6.444 pessoas e uma média de quatro moradores por domicílio.

Quadro 3 - Domicílios ocupados em aglomerados subnormais, população residente e a média de moradores no município de Passo Fundo - 2010

Aglomerados subnormais (Setores)	Domicílios	População residente	Média de moradores por domicílios
Passo Fundo	700	2 428	3,5
Beira dos Trilhos (3)	96	359	3,7
Cruzeiro (6)	220	743	3,4
Entre-Rios (4)	198	653	3,3
Lucas Araújo (7)	126	434	3,4
Xangrilá (9)	60	239	4,0

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

Para melhor entender a origem desses números, de acordo com o IBGE, a identificação dos aglomerados subnormais é realizada considerando os seguintes critérios:

- a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) possuir pelo menos uma das seguintes características:
  - urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos;
  - precariedade de serviços públicos essenciais.

Ressalta-se que somente são isolados em setores censitários aqueles aglomerados subnormais com 51 ou mais domicílios. Para a classificação dos AGSN foram considerados critérios de oferta de serviços urbanos como água, energia, esgoto e destino do lixo; densidade demográfica; padrões urbanísticos; e, características dos domicílios e dos moradores, com data de referência 31 de julho de 2010.

Por meio da Figura 1, é possível verificar os espaços geográficos em que estão localizados os aglomerados subnormais, no município de Passo Fundo. A imagem mostra ainda as concentrações de AGSN identificadas no Censo Demográfico de 2000, o qual apontou naquele ano a existência de 14 aglomerados subnormais. Dessa forma, constata-se significativa redução na soma de aglomerados, passando em 2010 para 5, segundo critérios do IBGE.



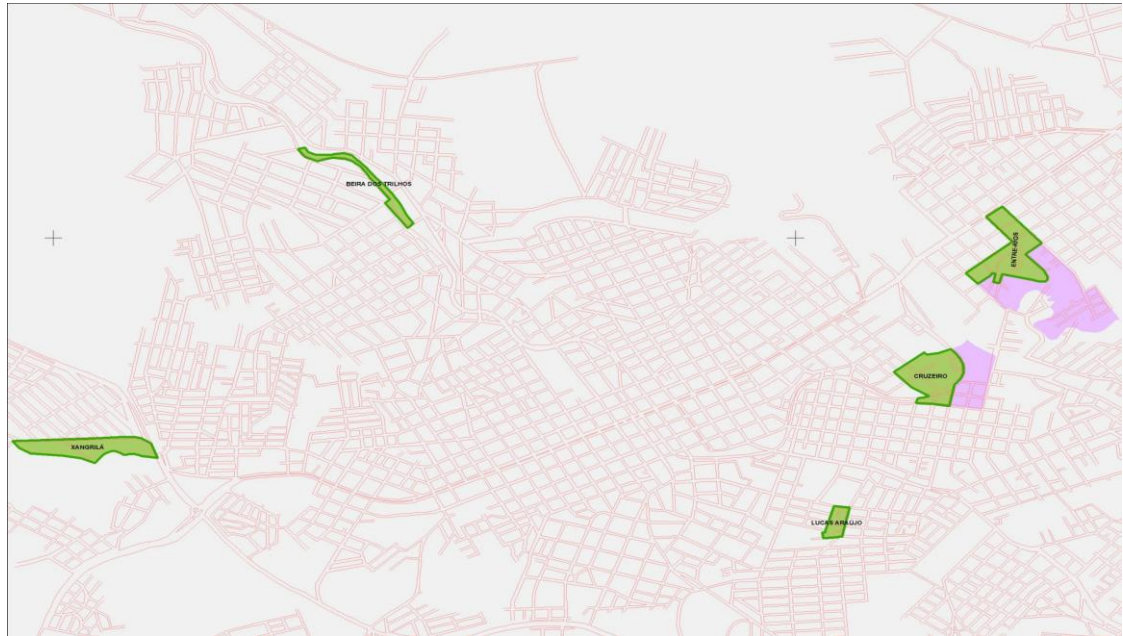


Figura 1 – Espacialização dos Aglomerados Subnormais em Passo Fundo/RS.

Os dados compilados e disponibilizados pelo IBGE permitem verificar que os limites monetários são ultrapassados, e dessa forma, analisar essas realidades dos aglomerados subnormais requer uma compreensão de pobreza urbana numa perspectiva ampliada, cujos limites transcendem a renda; se inscrevem nas privações de necessidades básicas como acesso à água potável, esgoto, eletricidade, moradia, saúde, educação, entre tantas outras exigências humanas.

Sendo assim, além do rendimento monetário, as circunstâncias a que a população se submete apresentam destituições de naturezas diversas, refletindo nas condições de acesso a bens de consumo e serviços considerados essenciais à manutenção básica do ser humano. Nessa concepção ampliada de pobreza, ser pobre “significa ter de caminhar mais de 1,5

quilômetros todos os dias, apenas para ir buscar água e lenha; significa sofrer de doenças que, nos países ricos, foram erradicadas há décadas” (Projeto do Milênio, 2005)

O Quadro 4 ilustra a renda *per capita* recebida pela população moradora dos aglomerados subnormais em nível de Brasil, Rio Grande do Sul e município de Passo Fundo.

Quadro 4 - Domicílios por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita no município de Passo Fundo – 2010.

Município	Domicílios particulares permanentes								
	Total	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo) (3)							
		Até 1/4	Mais de 1/4 a 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5	Sem rendimento
Passo Fundo	183 386	7 246	22 892	53 840	55 726	17 992	13 026	9 824	2 826
Aglomerados Subnormais	2 426	240	572	866	550	99	52	30	17

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

Os índices com relação à renda se mostraram mais acentuados nas faixas de mais de 1/2 a 1 salário mínimo *per capita* com um total de 866 sujeitos. Outros números preocupantes figuram a faixa de até 1/4 de salário mínimo, com 240 pessoas, assim como os 572 sujeitos que recebem o equivalente a mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo de renda *per capita*. O quadro mostra ainda um contingente de 17 pessoas desprovidas de rendimentos monetários, dado que embora em menor intensidade quando comparado ao universo pesquisado, denota precariedades nas condições de vida.

Ao realizar-se uma leitura crítica sobre os índices correspondentes à renda, importa dizer que os rendimentos monetários ao serem analisados de maneira isolada dos demais indicadores que compõem uma análise ampliada da pobreza tendem a ocultar circunstâncias providenciais para uma leitura ampliada, mas também é importante considerar que “a pobreza de rendimentos compromete o acesso das pessoas pobres a uma infinidade de elementos necessários ao seu bem-estar social e, dependendo do nível de ausência, também seu desenvolvimento humano” (DALAGASPERINA, p. 105).

Quadro 5 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade em domicílios em aglomerados subnormais, alfabetizadas, por grupos de idade, no município de Passo Fundo - 2010

Município	Pessoas de 5 anos ou mais de idade em domicílios particulares ocupados, alfabetizadas								
	Total	Grupos de idade							
		5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
Passo Fundo	163 182	9 224	14 715	15 604	33 454	27 058	24 520	19 684	18 923
Aglomerados Subnormais	2 033	163	233	247	404	310	272	220	184

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010

A educação ao longo dos últimos tempos tem sido apontada por instituições nacionais e internacionais que discutem o tema pobreza como estratégia potencial para a redução dos níveis de pobreza. É considerada ainda fundamental para o aumento dos índices de desenvolvimento humano, assim como se mostra primordial no alcance da qualificação profissional e, por conseguinte, está atrelada ao aumento da produtividade.

Ademais, o binômio desenvolvimento e educação sustenta expectativas de enfrentamento e redução da pobreza. Os discursos que defendem essa teoria dão conta de que “[...] por meio da educação, aprendizado e especialização, as pessoas podem tornar-se muito mais produtivas ao longo do tempo, e isso contribui enormemente para o processo de expansão econômica” (SEN, 2000, p. 331).

Os dados explicitados no Quadro 6 mostram índices que merecem atenção, especialmente ao se comparar a população alfabetizada, 2.033, o universo de sujeitos da pesquisa, 2.428, e, considerando o número de crianças na faixa etária entre zero e quatro anos<sup>21</sup>, o equivalente a 317, tem-se um volume de 78 sujeitos à margem do acesso à educação. Esses números revelam resultados distantes das propostas contidas na política global de alcance da Educação Para Todos – EPT, da Unesco, justamente pela ineficiência dos governos no cumprimento e atendimento dessa necessidade básica.

<sup>21</sup> De acordo com o IBGE (2010), do universo pesquisado nos aglomerados subnormais em Passo Fundo referente à idade, 317 pertencem à faixa etária entre zero e quatro anos, idade que não integra o grupo considerado em idade escolar.

Quadro 6 - Domicílios em aglomerados subnormais, por forma de abastecimento de água, no município de Passo Fundo e em aglomerados subnormais - 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação, municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais								
	Total	Forma de abastecimento de água							
		Rede geral de distribuição	Poço ou nascente na propriedade	Poço ou nascente fora da propriedade	Carro- pipa	Água da chuva armazenada em cisterna	Água da chuva armazenada de outra forma	Rios, açudes, lagos ou igarapés	Outra
Passo Fundo	699	686	6	-	-	-	1	-	6
Beira dos Trilhos	96	96	-	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	220	218	2	-	-	-	-	-	-
Entre-Rios	197	192	2	-	-	-	1	-	2
Lucas Araújo	126	124	1	-	-	-	-	-	1
Xangrilá	60	56	1	-	-	-	-	-	3

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

Em termos numéricos, quase a totalidade do universo de domicílios pesquisados usufruem de rede geral de distribuição, ou seja, foi identificado na grande maioria das habitações a existência de ligação a uma rede de abastecimento de água, totalizando 686 dos domicílios 699 verificados. Se comparado aos dados do estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que Passo Fundo oferece condições razoáveis de abastecimento de água<sup>22</sup>. Entretanto os números que compreendem a situação “Outra<sup>23</sup>”, embora discretos, mostram um estrato da população residente nos aglomerados subnormais do município de Passo Fundo enfrentando dificuldades com relação ao acesso à água.

Sem dúvida, a desigualdade de acesso à água potável é verificada de forma mais acentuada nas regiões pauperizadas das cidades. Esse fator decorre, na sua maioria, em razão da falta de infraestrutura nas cidades, que por vezes impede o abastecimento nas vilas e aglomerados urbanos, distantes dos centros. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano “mais de um bilhão [de pessoas] continua a usar fontes de água imprópria para o consumo” [e, aproximadamente] “cinco milhões de pessoas, na sua maioria crianças, morrem todos os anos de doenças relacionadas à qualidade da água” (RDH, 2006, p. 6).

Esses dados suscitam a necessidade de intervenções efetivas nessa área, uma vez que a escassez assim como a precariedade que perduram no cotidiano dos pobres transcendem privações e afetam a saúde pública, “uma vez que diversas são as doenças provocadas pela ingestão de água de má qualidade, que podem acarretar, inclusive, a morte” (DALAGASPERINA, 2010, p. 168).

<sup>22</sup> Não se discute aqui a qualidade da água, mas a forma de acesso a ela pela população moradora nos aglomerados urbanos.

<sup>23</sup> O conceito “Outra” é utilizado quando a forma de abastecimento de água do domicílio era diferente das descritas anteriormente, ou seja, dos demais conceitos estabelecidos (IBGE, 2010).

Quadro 7 - Domicílios em aglomerados subnormais, por tipo de esgotamento sanitário, no município de Passo Fundo e nos aglomerados subnormais passofundenses - 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação, municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais							
	Total	Tipo de esgotamento sanitário						
		Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro	Não tinham banheiro ou sanitário
Passo Fundo	699	212	126	145	174	39	2	1
Beira dos Trilhos	96	18	6	72	-	-	-	-
Cruzeiro	220	116	1	62	4	37	-	-
Entre-Rios	197	74	112	7	2	2	-	-
Lucas Araújo	126	4	7	-	114	-	-	1
Xangrilá	60	-	-	4	54	-	2	-

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

O tema esgotamento sanitário se apresenta como um dos maiores problemas que assolam a população mundial, e por sua vez, a passofundense. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, Passo Fundo não conta com sistema de tratamento, e coleta somente 14,79% do seu esgoto. Informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo dão conta de que a Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan, implantou após o ano de 2005, uma estação de tratamento com capacidade para tratar 14% do esgoto municipal. Enquanto que, de acordo com o Censo Demográfico 2000, a proporção de “rede geral de esgoto ou pluvial” em Passo Fundo representava naquele período 31,85%, ficando acima da média estadual, 28,03%, e abaixo da média brasileira, 48,6%. Grande parte do esgoto era solucionado por meio de estratégias cobertas pelo conceito “Outro escoadouro” (PLHIS, 2009).

Sobre os números municipais apresentados, é possível verificar que a crise sanitária mostra suas consequências à população passofundense, sobretudo àquela moradora dos aglomerados subnormais pesquisados. Diante do descaso por parte do poder público, o Quadro 8, mostra as estratégias adotadas pelos moradores que recorrem a meios como valas, rios, lagos e fossas rudimentares para escoamento dos seus excrementos.

A região do aglomerado subnormal Lucas Araújo, situado no Setor 7 do município denuncia situação dramática ao revelar que 114 domicílios dependem de valas para escoar seus esgotos. Também neste aglomerado identifica-se a ausência de banheiro em um domicílio.

Assim, a precariedade a qual são submetidas essas populações pode ser percebida nas situações de ausência de banheiro ou sanitário, como também mostra sua face de forma severa na falta de infraestrutura local para destinação do esgoto. Tais realidades incitam pensar que, “do ponto de vista sanitário, as cidades pobres de todos os continentes são pouco mais que

esgotos entupidos e transbordantes. O excesso de excremento é, realmente, a contradição urbana primordial” (DAVIS, 2006, p. 141-142).

Uma vez não tendo acesso a condições dignas de esgotamento sanitário e quando ainda somado à ausência de água potável, a população fica suscetível à incidência de doenças que comprometem, sobremaneira, a saúde e, por conseguinte, a vida humana.

Quadro 8 - Domicílios em aglomerados subnormais, por destino do lixo, no município de Passo Fundo e aglomerados subnormais passofundenses - 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação, municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais								
	Total	Destino do lixo							
		Coletado			Queimado	Enterrado	Jogado em terreno baldio ou logradouro	Jogado em rio, lago ou mar	Outro
		Total	Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza					
Passo Fundo	699	691	689	2	-	1	-	1	6
Beira dos Trilhos	96	96	96	-	-	-	-	-	-
Cruzeiro	220	220	220	-	-	-	-	-	-
Entre-Rios	197	195	193	2	-	1	-	-	1
Lucas Araújo	126	121	121	-	-	-	-	1	4
Xangrilá	60	59	59	-	-	-	-	-	1

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

As discussões que envolvem o tema lixo o colocam em uma situação no mínimo delicada. Seja pelo lixo ser fonte de trabalho e renda para muitos; seja por ser origem de alimento para muitas famílias pobres; ou ainda, por toda a questão que envolve discussões e defesas plausíveis acerca do meio ambiente.

Em Passo Fundo, em especial, nos cinco aglomerados subnormais apontados pelo IBGE, a situação do destino do lixo parece estar se encaminhando para um patamar mais confortável, no que diz respeito à coleta de lixo, visto que dos 699 domicílios pesquisados, 691 contam com o serviço.

Em contraposição aos demais domicílios pesquisados, oito utilizam estratégias como enterrar, jogar em terreno baldio ou, como na situação de seis domicílios, que referem dar outros destinos ao lixo produzido. Embora sejam índices moderados, estes insistem em motivar riscos à população, em proporções mais elevadas quando se tratam daquelas moradoras dos espaços utilizados para o descarte, considerados insalubres.

Quadro 9 - Domicílios em aglomerados subnormais, por existência de energia elétrica, no município de Passo Fundo e nos aglomerados subnormais passofundenses - 2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação, municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais								
	Total	Existência de energia elétrica							
		Tinham						De outra fonte	Não tinham
		De companhia distribuidora				Sem medidor			
Total	Total	Com medidor de uso exclusivo do domicílio	Com medidor comum a mais de um domicílio						
Passo Fundo	699	696	694	637	31	26	2	3	
Beira dos Trilhos	96	96	94	90	4	-	2	-	
Cruzeiro	220	220	220	219	-	1	-	-	
Entre-Rios	197	197	197	178	19	-	-	-	
Lucas Araújo	126	125	125	98	4	23	-	1	
Xangrilá	60	58	58	52	4	2	-	2	

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

No tocante à existência de energia elétrica, de acordo com o IBGE, no Brasil, 72,5% dos domicílios concentrados nos aglomerados subnormais usufruíam do serviço. Com relação às condições apresentadas no município de Passo Fundo, os dados mostram que do volume de 699 domicílios, três não tinham acesso à energia elétrica, e 59 acessavam de forma irregular.

As estratégias viabilizadoras de acesso, de certa maneira, demonstram a importância desse serviço imprescindível para a população pobre. Ademais, a falta de energia elétrica impede o desenvolvimento de atividades produtivas, mas antes disso, como elemento essencial no cotidiano na vida da humanidade, o não acesso à eletricidade impede o exercício de atividades básicas, mas importantes para o ser humano na contemporaneidade. Dentre as atividades destacam-se o estudo, o lazer e o trabalho. Também é através da energia elétrica que se tem acesso à informação e aos meios de comunicação, à educação, à saúde e, por conseguinte à melhor qualidade de vida.

Certamente, o conjunto de dados aqui apresentados é insuficiente para explicitar a concentração da pobreza urbana no município de Passo Fundo, em vista, sobretudo de inúmeros outros elementos, de ordem social, econômica e mesmo geográfica que devem ser ponderados para permitir uma análise crítica. Entretanto, esses mesmos dados apresentados não têm a pretensão de esgotar as possibilidades de análise, mas são no mínimo provocativos, uma vez que denunciam realidades concretas de pobreza no cenário urbano.

O predomínio da população concentrada nas áreas urbanas acentua as demandas dessas populações, as quais, ao não terem suas necessidades atendidas, em razão da falta de estrutura das cidades, contribuem, sobremaneira, para o agravamento da pobreza. Logo, percebe-se que o nó não está somente nas grandes concentrações de pessoas pobres no espaço

urbano, mas, sobretudo no agravamento das privações que tendem a provocar situações severas de pobreza.

Cabe a ressalva quanto aos limites demonstrados pelo universo pesquisado. É inegável que representam uma ínfima parcela da população pobre do município de Passo Fundo, sobretudo em razão dos critérios utilizados na classificação dos aglomerados subnormais. Sem sombra de dúvidas, o recorte utilizado para a realização das estatísticas oculta situações concretas persistentes no espaço urbano do município. Tais ponderações, por mais desoladoras que possam parecer, permitem refletir sobre a importância desses estudos no enfrentamento dos problemas apontados, mas também como uma via de acesso a outras investigações que possibilitem aproximações com a totalidade da população que vive em situação de pobreza.

Diante dos números da pobreza apresentados por meio dos aglomerados subnormais, pode-se inferir que, a pobreza apresenta-se em outras dimensões além da monetária. Percebe-se também que essas expressões da pobreza identificadas nos dados, imprimem, para a população pobre, um cotidiano marcado por ausências, sofrimentos e espoliações.

### **4.3 Reflexos da política pública de habitação nas condições de habitação popular em Passo Fundo**

Em breve síntese acerca da criação e da administração da política de habitação popular do município de Passo Fundo, é possível identificar alguns momentos históricos importantes que refletiram avanços na área habitacional passofundense. Seguindo nessa perspectiva, ressalta-se a aprovação da Lei Orgânica Municipal, ocorrida em 1990, como um forte marco para a questão habitacional que “passou a fazer parte das políticas públicas de forma explícita e a orientar as ações dos governos municipais seguintes” (KALIL, 2010, p. 2). Em 1993, o município, dentro do tema das políticas sociais, passou a dar prioridade ao atendimento da população de baixa renda com iniciativas por meio de projetos no setor de habitação popular<sup>24</sup>.

Ainda em 1993, com proposta do Executivo Municipal e aprovação da Câmara de Vereadores, foi criado o Conselho Municipal de Habitação e do Bem-Estar Social - CMHBES, e, o Fundo Municipal de Habitação e do Bem-Estar Social - FUMHBES, através

---

<sup>24</sup> Para tanto, as iniciativas foram pautadas em projetos que permitisse estabelecer ações e recursos necessários para atender um volume significativo de famílias pobres (KALIL, 2010).



da Lei Nº 2 862, de 30 de abril de 1993. Nessa época os assuntos ligados à habitação popular eram de responsabilidade da Secretaria Municipal do Planejamento - Seplan, sob a operacionalização de um setor ligado a essa secretaria<sup>25</sup>.

No ano de 2000, com a reestruturação ocorrida nas secretarias do governo municipal, foi instituída a Secretaria Municipal de Habitação, por meio da Lei Nº 3.680, de 28 de dezembro de 2000, e sua estrutura passou a funcionar em janeiro de 2001 e segue nesse formato, ainda, no período atual.

Na sequência, sob a égide do debate urbano impulsionado pela aprovação do Estatuto da Cidade e provocado “pelas questões e leis que regulamentam normas urbanísticas e de incentivo à expansão urbana sustentável, o município de Passo Fundo elaborou a revisão de seu plano diretor” (KALIL, 2010, p. 3), cujos trabalhos tiveram início em 1999, sendo aprovado em lei apenas em 2006. Isso posto, o município procurou respaldar-se na nova legislação, que visava garantir um conjunto de vantagens ligados à sustentabilidade, ao equilíbrio e à qualidade ambiental para a cidade (KALIL, 2010).

É significativo, pois, perceber que as condições de habitação popular, assim como o formato espacial da pobreza urbana no município de Passo Fundo reproduz em grande medida as nuances da intervenção do Estado no que concerne à habitação popular, sob esse mote, aponta-se em formato de síntese, as iniciativas realizadas no campo da habitação popular no município de Passo Fundo, a partir da década de 1960.

A literatura, sobretudo local, dá conta de que data da década de 1950 as primeiras iniciativas no setor habitacional, quando os programas eram vinculados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs e à Fundação da Casa Popular. No período compreendido entre 1950 e 1964 as intervenções se deram de forma discreta, resultando em poucas unidades habitacionais populares construídas (SILVA, 2006).

No período pós-1964 houve alterações que marcaram a lógica dos programas habitacionais. O BNH assume o setor com a construção de moradias populares, através das Companhias de Habitação - COHABs. Nessa época, as habitações ficaram a cargo de empreiteiras, com o predomínio de construção de grandes conjuntos habitacionais, cujos projetos seguiam critérios e padrões brasileiros. Dois programas cobriam a oferta de moradias populares, aqueles destinados à população de baixa renda, através do Pró-Morar e aquele que atendia a uma parcela da população com renda mediana, financiados pelo BNH (Habitação Popular, 1983).

---

<sup>25</sup> Não foram possíveis maiores informações quanto à origem das secretarias, bem como dos setores responsáveis pela política de habitação do município, em épocas anteriores.

Acompanhando as evidências presentes no cenário brasileiro, a política de habitação tinha como característica ocupar espaços distantes do centro de Passo Fundo, fator que deu origem a diversas vilas, das quais se destacam Planaltina, Edmundo Trein, Luis Secchi, Lucas Araújo e Bairro José Alexandre Zácchia. Nesse contexto, o conjunto habitacional “Zácchia” foi o último empreendimento habitacional realizado pela COHAB/RS, em Passo Fundo. A COHAB tinha como característica primeira ser direcionada à população pobre, com renda na faixa de zero a três salários mínimos.

Os investimentos na política de habitação sofreram declínios no Brasil inteiro, sobretudo em razão da falência do BNH nos anos 1980, e por sua vez, tais racionamentos refletiram na realidade da habitação popular passofundense.

Nos idos de 1993 até 2004 surgiram programas como Habitar Brasil, Pró-moradia, Melhor Morar, Subsídio à Habitação de Interesse Social e, em Passo Fundo, esses programas atenderam pequenas aglomerações habitacionais, na perspectiva de realocações ou na manutenção das famílias nos espaços de origem. A população atendida por meio desses programas apresentava perfil socioeconômico que denunciava rendas baixíssimas e condições aviltantes de habitação, como moradias em áreas de risco e insalubres (KALIL, 2007).

Outra característica que marca as condições de habitação popular ainda nos dias atuais, em especial Passo Fundo, é a prevalência das construções em áreas periféricas, portanto distantes do centro da cidade, sobretudo quando se trata de realocações. Numa leitura crítica

[...] significa perceber que a constituição das periferias se apresenta como resultado de um desenvolvimento urbano desordenado e assentado na mercantilização da terra; assim quem não possui condições de comprar terrenos em zonas nobres acaba ficando à margem da cidade, onde o acesso a serviços sociais é restrito (MORETTO; FIOREZE; FONSECA, 2008, p. 160)

A habitação popular desse período histórico ficou marcada pelos modestos investimentos com volume ínfimo de construções de unidades habitacionais.

Do período de 2005 até os dias atuais, a política de habitação no município de Passo Fundo, por meio do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, recobra aos padrões de construção de conjuntos habitacionais, voltados à população com renda até no máximo seis salários mínimos, como ocorreu na década de 1960. Construções direcionadas a populações com renda entre zero a três salários mínimos também foram realizadas.

Em tentativa de síntese, apresenta-se no Quadro 10, as iniciativas em habitação popular no período compreendido entre as décadas de 1960 a 1990:

Quadro 10 – Iniciativas e produções públicas mais antigas – 1960 - 1990

Período/Ano	Nome	Observações
Década de 1960	Primeiras produções habitacionais	Não há dados
1980	COHAB I	Não há dados
1981	Loteamento Jaboticabal	Não há dados
1982	COHAB II	Não há dados
1984	Pró-Morar	Não há dados
1993	Loteamento Alvorada	Complementação do Lot. Jaboticabal
1993	Habitar Brasil	Aproximadamente 200 casas pulverizadas
Década de 1990	Loteamento Prof. Schissler	Aproximadamente 50 casas pulverizadas
Década de 1990	Loteamento Bom Jesus	Não há dados
Década de 1990	Loteamento Manoel Corralo	Não há dados
Década de 1990	Loteamento Cel. Massot da Brigada Militar	Não há dados

Fonte: PLHIS, 2009, conforme dados repassados pela Seplan.

Com relação a iniciativas de habitação popular, a partir do período de 2005<sup>26</sup>, foram disponibilizados alguns dados pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo que podem ser verificados na Tabela 12:

<sup>26</sup> Os dados referentes às produções realizadas no período de 2000 a 2005 não foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação.

Tabela 12 – Iniciativas e produções públicas após o ano de 2005

Ano	Vilas e loteamentos	Nº	Descrição	Origem da terra	Fonte de recursos
2007	Parque do Sol	100	Lote e casa	Área privada desapropriada	Federal (PAC)
2006	Vila Donária	20	Lote e casa	Área municipal	Federal/Municipal
2007	Vila Recreio	30	Lote e casa	Área privada desapropriada	Federal/Municipal
2007	Dom Rodolfo	1	Casa pulverizada	Lotes das famílias contempladas	Municipal
	Leão XIII	1	Casa pulverizada		
	Jaboticabal	1	Casa pulverizada		
	Planaltina	2	Casa pulverizada		
	Victor Issler	1	Casa pulverizada		
	Petropolis	1	Casa pulverizada		
	Vila Luiza	2	Casa pulverizada		
	Santa Marta	1	Casa pulverizada		
	Vila União	1	Casa pulverizada		
	Parque Farroupilha	1	Casa pulverizada		
	Lucas Araújo	1	Casa pulverizada		
Vila Fátima	1	Casa pulverizada			
2008	Bom Jesus	100	Lotes urbanizados	-	Federal (PAC)
2009	Jardim Botânico	1	Casa pulverizada	Lotes das famílias contempladas	Federal/Municipal
	São José	1	Casa pulverizada		
	Nenê Graeff	1	Casa pulverizada		
	Vera Cruz	1	Casa pulverizada		
	Prof. Schissler	1	Casa pulverizada		
	Santa Marta	2	Casa pulverizada		
	Vila Luiza	1	Casa pulverizada		
	Santo Antônio	1	Casa pulverizada		
	Manoel Corralo	2	Casa pulverizada		
	Planaltina	1	Casa pulverizada		
		Total	276		

Fonte: PLHIS, 2009 com base em dados na Prefeitura Municipal de Passo Fundo.

Diante das produções de caráter público apresentadas, constata-se que a Prefeitura Municipal de Passo Fundo, por meio de programas vinculados à Secretaria Municipal de Habitação atendeu 276 famílias com o repasse de lote e casas; apenas casa ou somente lote urbanizado, no período entre 2006 e 2009.

Além das intervenções consolidadas, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, outras iniciativas encontravam-se em tramitação durante a elaboração do documento, são elas:

- Doação de duas áreas para o Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo uma no bairro Planaltina, para construção de 220 apartamentos direcionados a famílias com renda entre três a seis salários mínimos, e a outra área localizada na vila Donária, onde serão construídas 58 unidades habitacionais para população com renda de até três salários mínimos;
- Parceria entre o município e a Construtora Priori, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, com a construção de 150 unidades habitacionais localizadas no bairro São Luiz Gonzaga, e outras 250 moradias na vila Donária, para famílias com renda na faixa de três a seis salários mínimos.

- Viabilização da construção de 240 unidades habitacionais por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, em parceria com a ONG Grupo de Mulheres Unidos Venceremos, do Loteamento Leonardo Ilha. Nessa mesma perspectiva, foi realizada parceria com a Cooperativa Bonfim, para construção de 250 unidades habitacionais, destas, 150 em área adquirida e urbanizada pelo poder público, localizadas no loteamento Bom Jesus. As demais moradias pulverizadas em lotes das famílias beneficiadas, com renda de até três salários mínimos (PLHIS, 2009).

Além das intervenções de caráter público mencionadas, destacam-se produções privadas, viabilizadas por meio de financiamento pela Caixa Econômica Federal no Programa de Arrendamento Residencial, direcionadas a famílias com renda de até cinco salários mínimos, totalizando 836 apartamentos entre o período de 2004 a 2007, conforme Tabela 13.

Tabela 13 – Iniciativas e produções privadas - Programa de Arrendamento Residencial de 2004 a 2007

Ano	Nome	Quantidade	Renda/Salário Mínimo (SM)	Situação
2004	PAR Petrópolis	96	-	Concluído
2005	PAR Boqueirão I	180	2 a 5 SM	Concluído
2006	PAR Boqueirão II	180	2 a 5 SM	Concluído
2006	PAR Hélio Toldo	200	1,5 a 3 SM	Concluído
2007	PAR Vera Cruz	180	2 a 5 SM	Concluído
Total		836		

Fonte: PLHIS, 2009, com base em dados repassados pela Caixa Econômica Federal.

Ao comparar a localização espacial das iniciativas públicas com as de natureza privada, constata-se que as primeiras, tendencialmente, estão localizadas distantes do núcleo urbano, enquanto que as intervenções privadas localizam-se mais próximas da malha urbana. Como lembrado em outros momentos no texto, os programas habitacionais guardam características peculiares, e a localização predominante nos espaços periféricos da cidade se apresenta como uma das mais marcantes. A espacialização das iniciativas em habitação popular realizadas ao longo dos tempos no Município de Passo Fundo podem ser verificadas na Figura 2<sup>27</sup>:

<sup>27</sup> Por meio da figura 2 é possível identificar: Moradias na cor Azul: as construções desse período aconteceram em números discretos. No pós-1964 deu-se início a construção de conjuntos habitacionais. Na década de 1980, com a falência do BNH houve declínio nos investimentos na área. Moradias na cor Vermelha: as construções dessa época tinham como característica atender a população de baixa renda, moradora de áreas de risco e insalubres. Moradias na cor Verde: período em que retomaram as construções nos moldes de conjuntos habitacionais – PAR, em números modestos, voltados à população com renda de até seis salários.

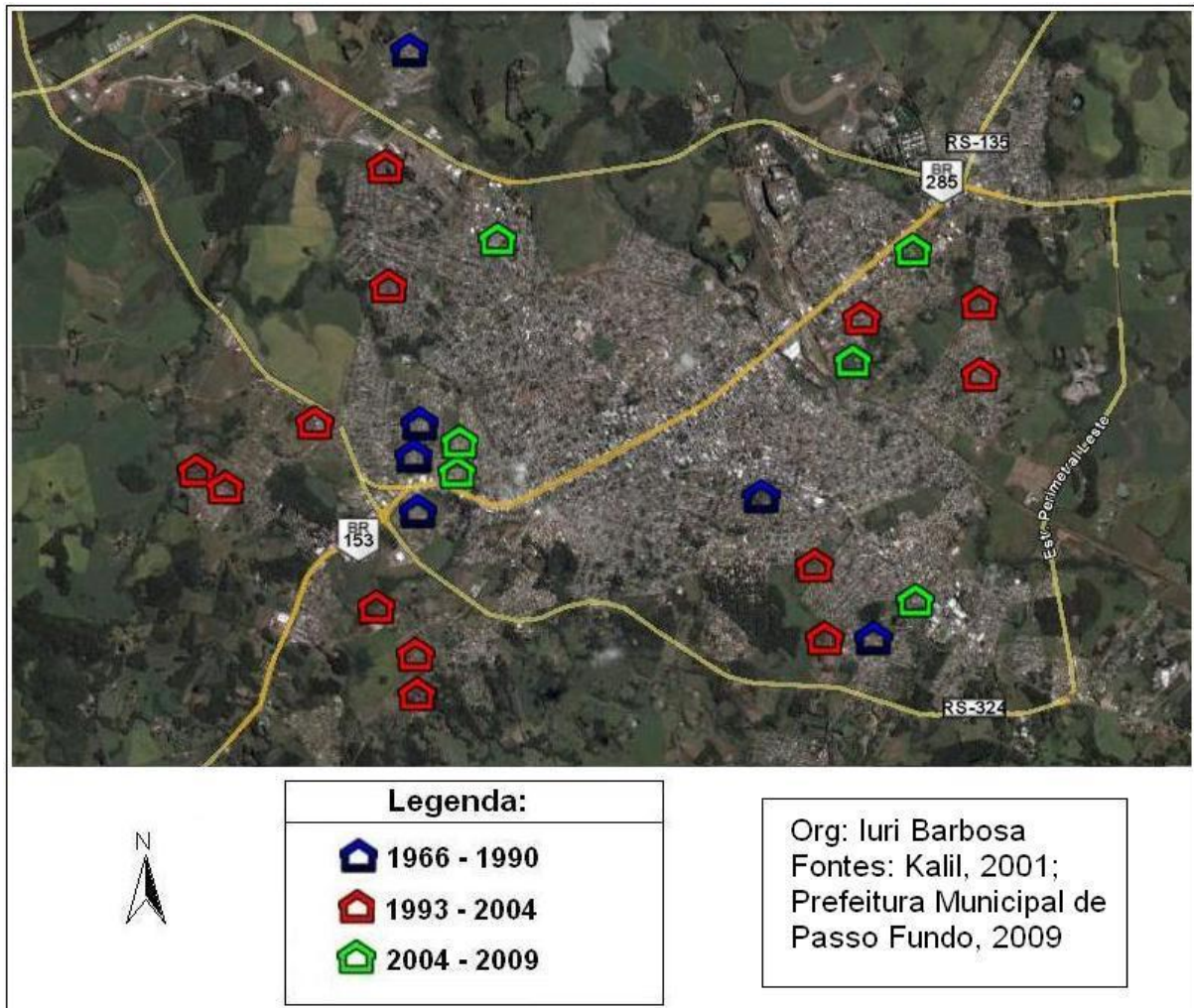


Figura 2: Espacialização dos programas habitacionais em Passo Fundo

Avançando da síntese das iniciativas desenvolvidas na área da habitação popular, e entrando na esfera das demandas, entende-se pertinente discutir as circunstâncias que perpassam o cadastro<sup>28</sup> das famílias pretendentes aos programas habitacionais. Posto isso, cabe lembrar que o sistema de cadastramento das famílias que recorrem à Secretaria de Habitação foi regulamentado pela Lei Municipal N° 4.150/2004, que dentre outras providências atinentes ao banco de dados de pretendentes aos programas oferecidos pela secretaria, determina a classificação das famílias inscritas no cadastro para os programas habitacionais.

Ainda com relação ao cadastro, a Lei Municipal N° 4.378/2007, no artigo 16, preconiza dentre as várias competências da Coordenadoria de Diagnóstico Habitacional:

<sup>28</sup> De acordo com informações da Secretaria Municipal de Habitação, após realizar o cadastro, o registro é encaminhado para um diagnóstico, que fica sobre a responsabilidade de um assistente social.

“cadastrar e fazer levantamento socioeconômico das pessoas que não possuem moradia para inserção nos programas habitacionais adequados; realizar levantamento e deixá-lo permanentemente atualizado ao déficit habitacional no município” (PASSO FUNDO, 2007). A esse respeito, o diagnóstico realizado pela Secretaria de Habitação aponta inconsistências nessa importante ferramenta. O documento mencionado fala que a análise do cadastro mostrou inadequações, sobretudo concernentes “à aplicação da referida lei, na medida em que está parcialmente informatizado, encontrando-se sistematizado apenas em síntese em uma planilha (Microsoft Excel), onde consta: o número do cadastro, a solicitação realizada e algumas observações pontuais” (PLHIS, 2009, p. 112).

Diante disso, ressalta-se a preocupação no fato de a ferramenta estar sendo subutilizada, considerando sua capacidade genuína, e ainda as possibilidades que pode oferecer no que diz respeito, essencialmente, a leituras das realidades trazidas pelos pretendentes à política pública habitacional, famílias pobres em busca de condições dignas de habitação. Esse, sem dúvidas, é um ponto da secretaria de habitação que requer uma ação cuidadosa, sobretudo como forma de ampliar e reiterar o sentido do cadastro para a Secretaria Municipal de Habitação, para a política de habitação como um todo, e na mesma intensidade, para os sujeitos e famílias que expõem as espoliações enfrentadas cotidianamente.

Corroborando esse entendimento, e numa crítica a burocracias que furtam a dinamicidade da esfera pública, sobretudo ao se tratar da não utilização de instrumentos de forma adequada e que, por conseguinte silenciam as desigualdades sociais persistentes na vida da população pobre, é possível inferir que “[...] as favelas ainda são ‘zonas de silêncio’, pois há pouco conhecimento público sobre suas características, informações estatísticas e análises, dificultando, assim, a elaboração de políticas pelos governos locais e nacionais” (DALAGASPERINA, 2010, p. 156).

Ainda com relação à otimização das potencialidades do cadastro, ressalta-se que, numa perspectiva premente, o cadastro, quando em plenas condições de utilização, pretende oferecer possibilidades de articular a política de habitação às demais políticas sociais, numa compreensão ampliada de direitos.

A Secretaria Municipal de Habitação, mantém suas iniciativas embasadas nos programas: Melhorias Habitacionais; Construção de Unidades Habitacionais; Produção de Lotes Urbanizados; Regularização de Terrenos; Plano Municipal de Habitação (normatização); e, Trabalho Social e Engenharia. Dentro dessas frentes, a Tabela 14 detalha considerando a tipologia e o volume de solicitações recebidas na Secretaria Municipal de Habitação, tendo como referência o mês de setembro de 2009:

Tabela 14 - Demandas da população de acordo com o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação, setembro de 2009

Tipologia	Solicitações	Possível interpretação	
Lote mais casa	2 591	DÉFICIT	4 264
Casa	1 019		
Lote	96		
Apartamento	516		
Mão de obra	5		
PAR	37		
Melhorias	1 026	INADEQUAÇÃO	1 171
Materiais de construção	108		
Banheiro	2		
Regularização	12		
Planta/projeto	3		
Outras	20		
<b>Total</b>		<b>5 435</b>	

Fonte: PLHIS, 2009.

De acordo com a Secretaria Municipal de Habitação, além das informações apresentadas no Quadro 11, constam aproximadamente 450 inscrições sem a devida sistematização em razão de os dados terem sido extraviados (PLHIS, 2009).

Ainda com relação às demandas de natureza habitacional, buscou-se realizar um paralelo entre os dois levantamentos explicitados nesse estudo, quais sejam: Levantamento da Secretaria Municipal de Habitação, com base na abrangência dos Programas Saúde da Família – PSF e Programa Agentes Comunitários de Saúde – PACS, realizado por agentes de saúde do município de Passo Fundo; e, a segunda fonte de dados consiste na pesquisa realizada pelo IBGE, com base na Censo Demográfico de 2010, acerca dos Aglomerados Subnormais. O Quadro 11 apresenta síntese dos indicadores, objeto de estudo das pesquisas:



Quadro 11 - Necessidades habitacionais 2009 e 2010<sup>29</sup>

Indicadores das condições de habitação popular	Diagnóstico – PLHIS 2009	IBGE - Aglomerados Subnormais 2010
	Média de pessoas por domicílio	Aglomerados subnormais (c)
Situações de coabitação (a)	Classe de rendimento	
Domicílios precários	Alfabetização	
Déficit habitacional total	Abastecimento de água	
Domicílios alugados	Esgotamento sanitário	
Domicílios com ausência de banheiro	Destino do lixo	
Domicílios com adensamento excessivo (b)	Energia elétrica	

Elaborado de acordo com os objetivos do texto.

Fonte: Síntese PLHIS 2009 e IBGE 2010

Os indicadores das necessidades habitacionais suscitados a partir do Diagnóstico para o PLHIS e, da pesquisa do IBGE acerca dos aglomerados subnormais permitem confirmar que é cada vez mais premente a necessidade de articulação entre as políticas sociais públicas, tendo em vista o atendimento das necessidades básicas e essenciais à vida humana. Do contrário, é conceber e analisar a pobreza numa perspectiva unidimensional, de forma fragmentada, refutando a totalidade das expressões da questão social e seus reflexos mútuos.

A realidade emanada pelos dados que compõem os indicadores pesquisados é desoladora. Tendo em conta que os elementos pesquisados são de teores distintos, bem como representam períodos temporais diversos, tornou-se inviável realizar um paralelo entre tais indicadores. No entanto, por serem diferentes em sua essência, tendem a complementarem-se, e, por conseguinte, mostram um conjunto de necessidades sócio-habitacionais que denunciam situações perversas de segregação e destituição.

Embora o universo discutido represente uma parcela da população, ou seja, 25% da população do município, os dados que dele derivam, clamam por intervenções que visem possibilitar condições dignas de vida dentro do espaço urbano. Causa ou consequência, os índices, produto da investigação, confirmam a existência de um déficit habitacional virtuoso, chegando a 1458 moradias, considerando a abrangência do levantamento realizado de 25%.

Outro índice que requer atenção se refere à inadequação habitacional no tocante à ausência de banheiro, que apontou 224 situações. Também inspira intervenção as 619 situações de coabitação, número significativo, considerando as condições de habitação a que a

<sup>29</sup> Notas 1: Com relação à legenda, tem-se: a) soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos, alugados ou próprios; b) aqueles domicílios que apresentam um número médio de moradores superior a três por dormitório; c) conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais necessitadas de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

população pobre tem sido submetida, que além da inexistência de elementos fundamentais à moradia, ainda convivem com edificações de espaços bastante reduzidos.

Essa síntese do conjunto das necessidades habitacionais pesquisadas demonstra que além da existência de um déficit alarmante, subsiste uma gama de condições de habitação popular que devem ser atendidas.

Em se tratando dos cinco aglomerados subnormais apontados pelo IBGE, tais indicadores colocam em relevo questões severas, como por exemplo, a situação do esgotamento sanitário, apontado como um dos maiores e mais persistentes problemas que assolam a humanidade. No município de Passo Fundo, a coleta de esgoto, representa apenas 14,78% do total.

Outros indicadores como alfabetização, renda e abastecimento de água também inspiram preocupação, uma vez que tais mazelas tendem a refletir em outras, como por exemplo: não acesso à educação, renda precária ou ausência de renda e ainda não acesso à água de qualidade, são circunstâncias que reduzem e, até mesmo, impedem a reprodução humana.

Assim, nessa perspectiva de leitura de realidade, importa referir que para além do compromisso de conhecer realidades, amparado nesse prisma de desvendamento de privações, a intenção é também de produzir problematizações que encerram a dinâmica das relações de reprodução humana em sociedade, para refletir sobre as especificidades que cercam as condições de habitação popular em Passo Fundo.

Um dos pontos cruciais do debate reside no fato de Passo Fundo apresentar um volume de 22 bairros legalizados e, no entorno desses espaços, loteamentos e vilas foram se formando, cerca de noventa, como meio de abrigar uma população marcada por condições agudas de habitação popular. Situação que postula uma das faces mais visíveis e perversas da pobreza urbana, qual seja, degradadas condições de habitação popular que advém, sobretudo da segregação socioespacial.

Ainda que com escassez, os dados obtidos possibilitam reconhecer “a pobreza urbana como um dos pontos nevrálgicos do processo de urbanização contemporâneo” (DALAGASPERINA, 2010, p. 129). E, por sua vez, a habitação popular caracteriza a pobreza urbana, justamente por ser uma das expressões mais imediatas sentidas pela população pobre moradora do espaço urbano.

Certamente que pensar estratégias visando ao enfrentamento das situações deflagradas por processos de segregação experimentados no espaço urbano requer compreender a pobreza urbana de forma ampliada, em vista de que as consequências sofridas ultrapassam seus

aspectos monetários. Para, além disso, ao se pretender olhar para as privações experimentadas pela população pobre, é preciso “identificar como vivem os sujeitos segregados dos centros urbanos, isto é, conhecer as formas como os processos de exclusão impactam na vida desses indivíduos, atentando para as especificidades nas diferentes comunidades” (MORETTO; FIOREZE; FONSECA, 2008, p. 21).

Pois, ao adentrar nas mazelas advindas das desigualdades sociais presentes nas relações societárias, percebe-se que o espaço urbano é “forjado pelos interesses da minoria impondo suas políticas à maioria que sofre a cidade ao invés de usufruí-la” (GONZALES, 1994, p. 13).

Outro fator constatado é de que a pobreza urbana expressa nas condições de habitação popular pode ser notada não somente no déficit habitacional, mas, sobretudo na precarização das condições de vida experimentadas no espaço urbano, com profunda segregação de ordens espacial, econômica, social e cultural.

Logo, convém referir que o espaço urbano tem como característica intrínseca sua constituição desprovida de planejamento, fator que acarreta altos índices de segregação espacial e, por conseguinte reflete a divisão geográfica dos espaços urbanos: áreas degradadas e espaços considerados nobres.

Assim como a questão social, a pobreza nasce com a sociedade capitalista e nela se desenvolve de acordo com as transformações societárias. A questão social incide sobre a vida dos sujeitos a partir das suas várias expressões, que se apresentam como manifestações concretas da pobreza e destituições, presentes de forma cada vez mais acentuada no cotidiano da humanidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de aproximação com a realidade das condições de habitação popular no município de Passo Fundo, adentra-se nas expressões da questão social, que, embora tomem distintas nuances em cada período histórico e espaços geográficos, na atualidade têm suas manifestações notadamente voltadas para o espaço urbano. Fator que supõe afirmar que a sociedade se urbaniza na mesma velocidade em que a pobreza se acentua.

A questão social, por meio das suas manifestações, traduz os conflitos decorrentes do embate travado pela apropriação da riqueza socialmente produzida, incluindo-se o usufruto de bens e serviços oferecidos no âmbito do espaço urbano, que tende a ser obscurecido pelos objetos de cada uma das políticas sociais, o que dificulta, sobremaneira, a realização de leituras e análises críticas e a necessária interface entre as políticas públicas, como é o caso da política de habitação.

O estudo apresentado, ao analisar os temas aqui explorados, buscou discutir acerca dos significados da pobreza nos tempos históricos. Assim, abordou-se a visão clássica da pobreza e ao retomar as concepções que a embasaram por longos períodos, percebeu-se que esta foi profundamente marcada por interpretações depreciativas, sobretudo como forma de discernir o pobre digno de caridade e ajuda, daquele visto como preguiçoso e criminoso.

A pobreza, na sua compreensão contemporânea preserva alguns desses traços culpabilizadores, e ainda nos dias atuais, as formas de enfrentamento carregam esse signo. Mas, o que fica é que, embora muito discutida pelas várias áreas do conhecimento, as concepções produzidas acabam por caracterizá-la pela sua complexidade e amplitude. Enquanto alguns autores a discutem sob um viés econômico, na compreensão objetiva da destituição, outros estudiosos agregam saberes e mostram sua dimensão subjetiva, enquanto estado social.

Emerge dessas reflexões a discussão da pobreza urbana, aquela manifesta nas condições de vida da população pobre sob diversas formas da destituição e segregação. Assim, essa face da questão social tem se manifestado de forma aviltante nos espaços urbanos em decorrência do intenso e acelerado processo de urbanização que muda os cenários e as relações societárias.

Ao retomar a história, compreende-se que a formação do espaço urbano, esteve amparada na lógica do poder, da subjugação dos mais fracos e, sobretudo da disputa pelo território urbano. Esse espaço de disputa de poder e as relações sociais engendradas nesse

lócus tornaram-se criadores de pobreza, seja pelo modelo socioeconômico do qual é suporte, seja pela estrutura socioespacial que faz dos habitantes de vilas, loteamentos e favelas, sujeitos mais pobres.

Quando o olhar sobre a pobreza busca suas características espaciais, identifica-se que o crescimento ocorrido nos últimos tempos está intrinsecamente associado ao processo de urbanização. Com as alterações de cenários no espaço urbano, mudam-se as necessidades da população e as demandas por políticas públicas. As realidades têm-se mostrado precárias, em vista do acréscimo do contingente populacional pobre nas cidades somado à ausência de planejamento nesses lócus em permanente mutação torna ainda mais agudas as situações de pobreza.

O tema da urbanização, se em períodos idos foi realidade restrita aos grandes centros, estudos mostraram que hoje ela adentra as cidades de pequeno e médio portes e nessa perspectiva buscou-se compreender as formas de manifestação da pobreza nas condições de habitação popular no município de Passo Fundo.

Ao realizar-se aproximações com as peculiaridades do município que cercam o tema da habitação popular, num primeiro momento confirma-se a hipótese de que em um processo de urbanização desordenada, a questão habitacional se coloca com uma das mais urgentes da população que fica à margem das relações que encerram a reprodução social. A proliferação de vilas e loteamentos denuncia a segregação socioespacial experimentada pela população que vive em seu cotidiano concreto, as faces da pobreza.

Outro ponto pertinente refere-se às faces da destituição presentes nas condições de habitação popular, cujo estudo apontou fazer parte da realidade de famílias, como por exemplo, a ausência de sanitários, o não acesso à água potável e a esgotamento sanitário. Preocupa ainda o significativo contingente da população de baixa renda que depende da moradia de aluguel.

O resgate histórico sobre a política pública de habitação mostrou avanços e refluxos da política habitacional nos diversos períodos e governos no Brasil, com a adoção de vários programas e projetos em face da urbanização, regularização de vilas e loteamentos e ainda subsídios à habitação popular, mas sem êxito, a ponto de impedir o avanço do déficit habitacional e tampouco da irregularidade no país, o que remete à situação de Passo Fundo.

Diante dos dados estudados, é possível inferir que as mais diversas formas de destituição percebidas nas condições de habitação popular vividas pela população passofundense transcendem as esferas monetárias da pobreza. Assim, tais desprovimentos alcançam os aspectos subjetivos dos sujeitos imprimindo um estado social, delimitando o

espaço ocupado pela população pobre moradora do lócus urbano. Tais situações mostram realidades de sujeitos que vivem e sentem os desígnios mais perversos da pobreza nas suas interpretações objetiva e subjetiva.

Ressalta-se, ainda, que os indicadores sociais analisados nesse estudo denunciam um déficit habitacional alarmante somado a condições precárias de habitação popular experimentadas pela população pobre moradora das vilas populares do município de Passo Fundo. Sendo assim, é possível afirmar que, embora o poder público municipal tenha realizado iniciativas de enfrentamento da pobreza urbana presente na questão habitacional, tais intervenções, por meio da política pública de habitação, mostram-se bastante tímidas diante das demandas.

Acredita-se que para que se constitua uma política urbana pautada num novo marco legal para as cidades, com objetivos na redução do crescimento do espaço urbano “informal”, que promova a integração social e territorial da população que vive nas vilas e loteamentos degradados, a política pública de habitação deve ser concebida para além do subsídio a casa, mas integrar o espaço urbano como um todo, numa perspectiva de inclusão progressiva. Para tanto é necessário que se promova a integração das políticas sociais, como saúde, educação, cultura e lazer, trabalho e tantas outras que busquem atender a totalidade das necessidades cotidianas da população, sobretudo aquela que vive situações de pobreza nos espaços urbanos.

Logo, as formas de enfrentamento das desigualdades sociais presentes no espaço urbano e, especialmente na habitação popular, precisam contar com um conjunto de políticas sociais que visem integrar a população pobre à malha urbana como ponto de partida para a efetivação de direitos de cidadania.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**. Crescimento e pobreza no país do milagre. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

BARBOSA, Iuri D. ESPACIALIZAÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL NA CIDADE MÉDIA DE PASSO FUNDO. In: Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Porto Alegre/RS. 2010. Realizado de 25 a 31 de julho de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_, Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, 2009. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei\\_12424\\_2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_12424_2011.pdf)

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

CAMARGO, Maria Luiza Wagner. Aspectos da trajetória das escolas normais na cidade de Passo Fundo. 2005. 134f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/fgts/index.asp>. Acesso em: 02 dez. 2011.

DALAGASPERINA, Eliana Cristina. **Mosaico sobre a pobreza**: estudo sobre a compreensão histórica da pobreza humana. 2010. 243f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

D'AVILA, Ney Eduardo P. **Passo Fundo**: terra de passagem. Passo Fundo: Aldeia Sul, 1996.

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

DEMO, Pedro. **Dureza**. Pobreza política de mulheres pobres. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1994.

\_\_\_\_\_. **Combate à pobreza**: desenvolvimento como oportunidade. Campinas: Autores Associados, 1996.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes.** Santiago do Chile: CEPAL/Naciones Unidas, 1993. (Série Reformas de Políticas Públicas, nº 14).

DRUM, Cassiano Leonel. **Déficit Habitacional e Impactos Econômicos do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Sul.** 2010. F. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FACCIONI, Bianca. **Os Irmãos Maristas em Passo Fundo: o Gymnasio Nossa Senhora da Conceição (1906-1947).** 2002. 221f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2002.

FINAMORE, Eduardo B. **Passo Fundo investindo na industrialização.** Diário da Manhã. Passo Fundo, 2011. 05/12/2011

GELPI, Adriana; KALIL, Rosa M. L. **Habitação de interesse social & sustentabilidade urbana: analisando estudo de caso em Passo Fundo- RS.** 2010. Disponível em: <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/083%20-%20A.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

GIDDENS, Antony. **Sociologia.** 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GIDDENS, Antony; AITA, Virgínia. **Sociologia.** 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica: alternativas de mudança.** 60. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2011.

JÚNIOR, Saule Nelson. **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Parma, 1999.

KALIL, Rosa M. L. **Produção da habitação social em Passo Fundo (RS): Processo histórico e situação atual.** VII Encontro de teoria e história da arquitetura. Passo Fundo, 2007

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** São Paulo: Paz e terra, 1979.

KUJAWA, Henrique; DALBOSCO, Vera Lúcia; DIEHL, Astor Antônio (Coord.). **Visões da história do planalto Rio-Grandense: (1980-1995).** Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 1998. 111 p.

MAESTRI, Mario. **Uma história do Rio Grande do Sul.** A República Velha. Passo Fundo: UPF, 2001. 3.v.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987.



MIRANDA, Fernando B. Severo; MACHADO, Ironita P. **Passo Fundo: Presentes da Memória**. Rio de Janeiro: MM Comunicações, 2005.

MOLLAT, Michel. **Os pobres na Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MONTOYA, Marco A. O futuro econômico-social de Passo Fundo: uma preocupação do presente. Teoria e Evidência Econômica. Passo Fundo. *Ano 1 n. 1 p. 49-65 março 1993*

MORETTO, Clenir; FIOREZE, Cristina; FONSECA, Henrique. Educação e cidadania: um olhar para comunidades em situação de vulnerabilidade social de Passo Fundo. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2008.

MOURA, Rosa Maria Garcia Rolim de. 2006. **Habitação popular em Pelotas (1880-1950): entre políticas públicas e investimentos privados**. 2006. 248f. Tese (Doutorado em História do Brasil) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. 2007. 172f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PARIZZI, Marilda Kirst. **Passo Fundo: sua história e evolução**. Passo Fundo: Berthier, 2003.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortes, 2002.

PESAVENTO, S. J. República Velha Gaúcha. Charqueadas, frigoríficos, criadores. Porto Alegre: Movimento/IEL, 1980.

PRATES, Ana Maria da Rosa. A trajetória política de Nicolau de Araújo Vergueiro na história política de Passo Fundo/RS (1930-1932). 2001. 256f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2001.

Prefeitura Municipal de Passo Fundo. Secretaria Municipal de Habitação. Plano Local de Habitação de Interesse Social. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência**. Brasília-DF, 2005. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: abr. 2009.

PROJETO o Milênio. Disponível em:< <http://www.pnud.org.br/milenio>>. Acesso em: dez. 2010.

REICHEL, Heloisa J. A Industrialização do Rio Grande do Sul na República Velha. In: RS: economia e política. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979, 2.255-275.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo.** SP: Nobel, 1997.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda.** Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANDRONI, Paulo Henrique Ribeiro (Coord.). **Novíssimo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo.** SP: Argurium, 2004.

\_\_\_\_\_. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política Habitacional: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, G. J. O. **O direito à moradia adequada: a (in)efetividade nas ocupações urbanas em áreas de risco – o Beira Trilho de Passo Fundo.** São Leopoldo, 2006.

SINGER, Paul. **Dinâmica Populacional e Desenvolvimento.** São Paulo: Hucitec, 1980.

TEDESCO, João Carlos. SANDER, Roberto. **Madeireiros, Comerciantes e Granjeiros: Lógicas e contradições no processo de desenvolvimento socioeconômico de Passo Fundo:** UPF, 2002.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista de Sociologia e Política, Curitiba-PR, 2004.** Disponível em: <  
<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>> Acesso em: 8 mar. 2009.

UNFPA. FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Situação da população mundial 2007.** Desencadeando o potencial do crescimento mundial 2007. Nova York, EUA, 2007.

UNISINOS. **Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade do Vale do Rio dos Sinos.** Disponível em: [http://bdtd.unisinos.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=439](http://bdtd.unisinos.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=439). Acesso em: jan. 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: Ed. 34, Universidade de São Paulo, 2001.

## APÊNDICES

Apêndice A  
ROTEIRO DE ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

01- Identificação da obra

- Título
- Autor
- Local / Ano de publicação

02 – Compreensões teóricas sobre pobreza

- Caracterização geral
- Caracterização dos pobres
- Produção e reprodução da pobreza

Apêndice B  
ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

01- Identificação do documento

- Título
- Autor
- Local / Ano de publicação

02 - Aspectos de desenvolvimento (população, mercado de trabalho, renda, distribuição de renda, mercado de trabalho, índices de escolaridade/alfabetização, índice de pobreza);

03 - Aspectos socioeconômicos e demográficos (distribuição populacional, densidade, crescimento da população urbana, renda familiar, população por faixa etária, pobreza urbana, aglomerados subnormais, déficit habitacional).