

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL

NILENE MARIA NALIN

**OS SIGNIFICADOS DA MORADIA: UM RECORTE A PARTIR DOS PROCESSOS  
DE REASSENTAMENTO EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre  
2007

NILENE MARIA NALIN

**OS SIGNIFICADOS DA MORADIA: UM RECORTE A PARTIR DOS PROCESSOS  
DE REASSENTAMENTO EM PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada ao 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 grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre  
2007

NILENE MARIA NALIN

**OS SIGNIFICADOS DA MORADIA: UM RECORTE A PARTIR DOS PROCESSOS  
DE REASSENTAMENTO EM PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada ao 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 grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Jane Cruz Prates

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Jane Cruz Prates

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

---

Prof<sup>a</sup>.Dra. Maria Bernadette de Moraes Medeiros

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por permitir encontrá-LO em cada ser humano.

Aos meus pais, que apesar de analfabetos, sempre me ensinaram a lutar pela justiça e nunca parar de estudar e aprender.

A CAPES, por viabilizar a realização do Mestrado.

Agradeço aos professores do Mestrado, que mesmo com mil atividades e compromissos, souberam dar orientações importantes e apoio para que a pesquisa seja cada vez mais um instrumento de transformação no processo de trabalho, enquanto Assistente Social.

Aos professores da Banca examinadora, que através de sugestões e incentivos colaboraram para qualificar esta produção.

Às minhas colegas de mestrado, em especial à Cláudia, Elisângela, Malena, Rosemara e Vera Celina, que sempre se mantiveram em contato dando sugestões, criticando e apoiando minha caminhada acadêmica. O lema era: “Uma página por dia”.

Agradeço também aos meus colegas do Departamento Municipal de Habitação, em especial às colegas que trabalham comigo no Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, por terem segurado “muitas barras” na minha ausência.

E por fim, agradeço às famílias e lideranças que participam do PIEC, em especial às dos Loteamentos Progresso e Pôr-do-Sol, que através de idéias, sensibilidade, críticas e sugestões colaboraram e certamente continuarão colaborando no aprimoramento da política pública de habitação.

## **NÓS E A CASA**

Placenta que gesta  
Abrija, protege...  
Embala os berços,  
Porto seguro  
Sozinha é fria, estéril...  
Com pessoas... cria vida!

### **Casa...**

Cordão umbilical das emoções.  
Nela sonhamos, choramos...  
Pintamos o “sete”  
Perdemos os medos,  
Revelamos o coração,  
Planejamos novos passos

### **Casa...**

Cantinho com coisas...  
Fotos, livros, fantasias  
As cores, os quadros...  
Desenham o nosso jeito  
Desnudamos a hipocrisia  
Recordamos, mudamos.

### **Casa...**

Com suas janelas...  
Às vezes fechada, triste... outras não.  
O universo entre quatro paredes.  
Semelhante à Terra,  
Giramos em torno dela  
Saímos, mas voltamos  
Reflexo de nossas transformações.

### **Sem casa...**

Perdemos o rumo da História,  
Fragmentamos laços  
Perdemos o nosso eu.  
Aonde retornar?  
Raízes arrancadas,  
Nossos “cacarecos” cadê?

### **Casa...**

Reúne amigos,  
Dá colo no cansaço...  
Cala quando xingamos,  
Suporta nossos desalentos.  
Abre a porta, nos dá espaço  
Sem casa, quem somos?

**Nilene (2003)**

## RESUMO

O presente estudo versa sobre o significado da moradia a partir das perspectivas dos sujeitos que vivenciaram processos de reassentamento, desenvolvidos pelo Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, de Porto Alegre, mais especificamente junto aos loteamentos Pôr-do-Sol e Progresso, que compõem o Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC. Tal procedimento caracteriza-se pela mudança de local de moradia, de determinados grupos sociais, com vistas à melhoria das condições do hábitat. Buscamos, então, subsidiar os elementos que compõem o universo do hábitat, incluindo aspectos importantes relativos à formação das cidades e o processo excludente que as caracterizou, ao longo da história da humanidade. Essa forma de apropriação do espaço urbano se repetiu na urbanização das cidades brasileiras, provocando um verdadeiro “apartheid” social. A luta pelo direito à moradia e à cidade são outros dois pilares que fazem parte de nossas reflexões, enquanto componentes fundamentais para a conquista da cidadania. Na seqüência, através de um resgate histórico da política pública de habitação, com ênfase no Orçamento Participativo, incluímos os avanços, os limites e o Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, enquanto iniciativa ímpar realizada em Porto Alegre. Nossa investigação, baseada no método dialético-crítico, foi realizada a partir de coleta direta de dados junto aos moradores dos loteamentos acima citados, técnicos do DEMHAB, Presidente do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB e da Comissão Urbanização Transporte e Habitação – CUTHAB, mostrando a importância da inclusão e da inserção das populações moradoras de áreas irregulares, no conjunto da cidade, a partir da viabilização de infra-estrutura, acesso aos recursos e serviços e às demais políticas públicas. No bojo desse processo, evidenciamos o papel do profissional Assistente Social em apontar as contradições existentes na conformação das cidades e na defesa do direito à moradia e à cidade. Concluímos afirmando a necessidade de constituir uma política urbana que contenha um novo marco legal para as cidades, promovendo a integração social e territorial de toda a população que vive nesses assentamentos urbanos e que ultrapasse a simples entrega da casa, ou seja, dissemine uma nova cultura urbana, incluyente, redistributiva, participativa e sustentável, pois a cidade, por ser pública, pertence a todos.

**Palavras Chave:** Direito à Cidade. Reassentamento. Significado da Moradia.

## ABSTRACT

The present study concerns the meaning of dwelling from the perspective of subjects who have experienced resettlement processes developed by the Municipal Department of Habitation – DEMHAB, of Porto Alegre, more specifically with the Pôr-do-Sol and Progresso plot divisions that compound the Integrated Program Entrance in the City – PIEC. This process characterized itself by the change in dwelling location, of certain social groups, aiming the improvement of the habitat conditions. We intend, therefore, to subsidize the elements that build the habitat universe, including important factors related to the formation of the cities and the excluding process that characterized them, all along the history of humankind. This form of appropriation of the urban space repeated itself in the urbanization of the Brazilian cities, causing a true social “apartheid”. The struggle for the right to a dwelling and a city are two other pillars that take part in our reflections as fundamental components to the acquisition of the citizenship. Following that, through a historical rescue of the public politics of habitation, with emphasis in the Participative Budgeting, we include de advances, the limitations and the Integrated Program Entrance in the City – PIEC, as a unique initiative taken place in Porto Alegre. Our investigation, based on the critic-dialectic method, was carried out from the data collected with the residents of the plot divisions mentioned above, DEMHAB technicians, President of the Municipal Council of Access to Land and Habitation – COMATHAB and of the Commission Urbanization Transport and Habitation - CUTHAB, showing the importance of the inclusion and insertion of the population that resides in the irregular areas, in the whole city, by making feasible the infrastructure, the access to the resources, services and to the other public politics. In the body of this process, we show the role of the Social Assistants up in pointing out the contradictions that exist in the conformation of the cities and in the defense of the right for a dwelling and a city. We conclude affirming the necessity of a urban public politic containing a new legal mark to the cities; promoting the social and territorial integration of all the population that lives in these urban settlings that surpasses the simple act of giving a house, or, in other words, that disseminate a new urban culture, including, redistributive, participative and sustainable, because the city, for being public, belongs to all.

**Keywords:** Habitational Politic. The Right to a Dwelling and a City. Resettlement. The Meaning of the Dwelling.

## LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Foto Parcial da Vila Leito - Voluntários da Pátria - Porto Alegre	24
Quadro 1 – Déficit Habitacional por Faixa e Renda nas Regiões do Brasil .	35
Quadro 2 – Núcleos e Vilas Irregulares em Porto Alegre	57
Figura 2 – Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre .	66
Quadro 3 – Demonstrativo das Demandas do Orçamento Participativo	67
Quadro 4 – Opções de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU .	69
Figura 3 – Foto do Condomínio dos Anjos - Porto Alegre	72
Figura 4 – Área de Abrangência do PIEC	76
Figura 5 – Foto do Loteamento Progresso – Porto Alegre	88
Figura 6 – Foto do Loteamento Pôr-do-Sol – Porto Alegre	89
Quadro 5 – Famílias Beneficiárias do PIEC Segundo a Faixa de Renda Familiar	90
Quadro 6 – Reassentados Segundo o Tipo de Atividade de Trabalho	90
Gráfico 1 –Pesquisados Segundo a Faixa Etária	92
Quadro 7 – Pesquisados Segundo a Procedência	92
Quadro 8 – Pesquisados Segundo o Tempo de Moradia em Áreas Irregulares	93
Quadro 9 – Pesquisados Segundo a Profissão .	93
Gráfico 2- Pesquisados Segundo a Média de Renda	94
Gráfico 3 – Pesquisados Segundo o Número de Pessoas que Residem na Casa	95

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 A CONFORMAÇÃO DAS CIDADES E OS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
2.1 CIDADES: ESPAÇO DE REPRODUÇÃO SOCIAL, ECONÔMICO E POLÍTICO.....	13
2.2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E EXCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL .....	23
<b>3 HABITAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E DIREITO À CIDADE .....</b>	<b>34</b>
3.1 ESTADO E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA .....	34
3.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELO DIREITO À MORADIA E À CIDADE .....	44
<b>4 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE .....</b>	<b>55</b>
4.1 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE: UM POUCO DE HISTÓRIA.....	55
4.2 AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: UM ENFOQUE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	65
4.3 O PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE – PIEC.....	75
<b>5 O RESULTADO DO ESTUDO.....</b>	<b>79</b>
5.1 PROCESSO INVESTIGATIVO.....	79
5.1.1 PESQUISA DOCUMENTAL .....	85
5.1.2 PESQUISA DE CAMPO .....	85
5.1.3 O CICLO DA COLETA DE DADOS.....	86
5.1.4 ANÁLISE DOS DADOS .....	87
5.2 DADOS GERAIS DA POPULAÇÃO ATENDIDA.....	87
5.3 DADOS QUANTITATIVOS DA POPULAÇÃO ESTUDADA .....	91
5.4 O SIGNIFICADO DO MORAR NA PERSPETIVA DOS ENTREVISTADOS .....	95
5.4.1 REDISCUINDO OS PROCESSOS DE REASSENTAMENTO NA PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS E ESPECIALISTAS .....	134
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>145</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE PESQUISA APLICADO JUNTO ÀS FAMÍLIAS E LIDERANÇAS REASSENTADAS.....</b>	<b>169</b>
<b>APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE PESQUISA APLICADO AOS PROFISSIONAIS DO DEMHAB E ESPECIALISTAS NA ÁREA HABITACIONAL .....</b>	<b>172</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Iniciamos o presente estudo fazendo uso de uma expressão muito comum entre os moradores das chamadas vilas: **Oh de Casa!** Essa expressão funciona como campanha para chamar a atenção dos donos da casa. Justamente, com o intuito de chamar a atenção, que nos debruçamos sobre a problemática que assola as grandes cidades brasileiras, tanto no que concerne ao direito à moradia, quanto ao direito à cidade.

A vida em cidades continua a ser um desafio no século que se inicia, pois no jogo urbano cotidiano, conflitantes interesses se apresentam. Compreendermos que suas múltiplas transformações não constituem uma tarefa fácil, pois envolve muitas variáveis, não só físicas, mas, sobretudo, econômicas, sociais, políticas e culturais. Analisá-las, portanto, a partir de aspectos isolados, significa reduzir ou empobrecer o sentido dessa trama de relações que as conformam, pois as cidades não são construídas somente por casas, edifícios, sistemas viários, carros, comércios; mas são movidas pela população que ali mora, constrói sua história de vida e reproduz sistemas e ideologias.

Ao contrário de períodos anteriores, hoje as transformações são rápidas, amplas, conectadas, transpondo culturas e organizações particulares, incidindo em diferentes campos sociais, políticos, econômicos, científicos, tecnológicos e culturais, sendo que para viver nesta sociedade chamada de urbana, o acompanhamento deste arsenal de mudanças, torna-se indispensável para garantir a sobrevivência e o convívio societal.

Por esta razão, devemos observar a cidade como um organismo vivo que se transforma historicamente, em todas as suas peculiaridades e dimensões. Qualquer que seja sua escala, a cidade é uma organização dinâmica, com suas diversificadas partes em permanente interação, sendo também palco de luta pela sobrevivência, trabalho e moradia.

Através deste estudo, tentamos problematizar, ao longo dos quatro capítulos, os aspectos fundamentais que engendram as cidades, perpassando pela exclusão sócio-espacial, que motiva a luta de um grande contingente populacional, impedido de fazer uso de seus recursos; e, ao mesmo tempo, compreendendo o sistema simbólico e de valores que constitui a relação existente entre o homem e seu hábitat.

No primeiro capítulo, intitulado “A Conformação das Cidades e Urbanização no Brasil” abordamos brevemente a origem das cidades que, desde a sua formação, se constituiu de modo excludente. Em seguida, discutimos o processo de urbanização no Brasil, que se deu de forma desordenada e desigual, levando as famílias, com menor poder de barganha, à favelização.

Com base em dados estatísticos, evidenciamos as novas configurações do modelo de desenvolvimento urbano adotado no país, que expressam não somente o déficit de moradia, mas também a precarização dos níveis de vida nas grandes cidades e o movimento implacável da exclusão econômica, social, cultural e espacial.

No segundo capítulo, denominado “Política Habitacional, Movimentos Sociais e o Direito à Cidade” tratamos da trajetória histórica da política pública de habitação no Brasil, buscando mostrar as múltiplas iniciativas dos subseqüentes governos, que objetivavam atender a população de baixa renda, sem, no entanto, lograr êxito. Por essa razão, entram em cena os movimentos de luta pela moradia que, ao longo da história brasileira, reafirmam o seu papel na busca por inclusão, tanto junto às políticas habitacionais, quanto ao direito à cidade.

As manifestações populares em todo o país, mais fortemente a partir da década de 80 do século XX, possibilitaram avanços significativos na gestão das cidades, incluindo a formulação do Estatuto da Cidade, que preconiza socializar a condição de cidadão para todos que moram no conjunto da malha urbana e não somente para alguns privilegiados.

“A Política Pública de Habitação em Porto Alegre” é título do terceiro capítulo, onde fazemos um resgate histórico sucinto da política pública de habitação na capital do Rio Grande do Sul, executada pelo Departamento Municipal de Porto Alegre – DEMHAB, perpassando por seus avanços e limites, com ênfase no Orçamento Participativo; através de um mapa da cidade, mostramos as 16 regiões que o compõem. Neste capítulo, trazemos também as prerrogativas do Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, por duas razões: primeiro, por inserir a população pesquisada e, segundo, por ser um programa de grande vulto, diferenciado, envolvendo diferentes atores e instâncias governamentais.

No último capítulo “O Resultado do Estudo” apresentamos primeiramente o processo investigativo, que fundamentou o presente estudo, bem como as questões norteadoras, as categorias de análise dos dados e o ciclo de pesquisa. Formulamos o objetivo geral baseado nos seguintes propósitos: identificar os significados atribuídos e os fatores que condicionam o nível de satisfação da população reassentada com relação ao novo habitat, com vistas a contribuir para o aprimoramento da política de habitação de interesse social, realizada pelo Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

Num segundo momento, destacamos algumas características gerais, mais relevantes do público atendido pelo Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, que corresponde à população pesquisada; bem como os dados quantitativos contemplados em nossa amostra. No intuito de facilitar a compreensão dos leitores em relação às características do espaço pesquisado, inserimos registros fotográficos dos Loteamentos Pôr-do-Sol e Progresso.

O esforço de nossa busca concentrou-se nas múltiplas perspectivas e dimensões acerca dos Programas de Reassentamento, que se fundamenta na transferência de famílias, moradoras de áreas impróprias de moradia, para áreas urbanizadas. Esse processo de mudança de moradia, por vezes, causa rompimentos de vínculos e alterações no cotidiano dos moradores. Por essa razão, nos dedicamos a estudar os diferentes significados atribuídos pela população usuária, especificamente junto aos moradores dos Loteamentos Pôr-do-Sol e Progresso, localizados nos bairros Humaitá/Navegantes, os quais estão inseridos no Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC.

Em nossa amostragem, incluímos moradores de ambos os loteamentos, lideranças comunitárias, depoimentos dos técnicos do DEMHAB envolvidos com a temática, do presidente do Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação – COMATHAB e do representante da Comissão de Urbanização Transporte e Habitação – CUTHAB, da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre, bem como da Assistente Social da Caixa Econômica Federal, que acompanha o desenvolvimento do PIEC. Com base nesse conjunto de atores, tentamos estabelecer conexões entre as diferentes leituras em torno da política pública de habitação, mais especificamente sobre os Processos de Reassentamento desenvolvidos pelo DEMHAB.

Com diferentes indagações, observações e experiência de trabalho, junto às famílias reassentadas formulamos nosso problema de pesquisa da seguinte forma: Quais os fatores que condicionam a população reassentada em novos loteamentos, à apropriação, pertencimento ou abandono da moradia, no município de Porto Alegre?

A partir de tais pressupostos, consideramos diversas variáveis acerca do cotidiano das famílias reassentadas, no que concerne à alteração de costumes, hábitos e formas de relação com o hábitat, tentando compreender que, neste universo, não podem ser levadas em consideração somente as questões objetivas, mas também as subjetivas. Assim, através das expressões dos entrevistados, procuramos evidenciar que tanto as questões mais abrangentes quanto as singulares e cotidianas fazem parte da totalidade do espaço da cidade, de sua organização e, portanto, estão em contínuo movimento dialético, onde um condiciona o outro e nele se reproduz.

No entanto, reconhecemos que a delimitação do tema em uma pesquisa talvez seja uma das etapas mais difíceis, pois exige uma análise transversal entre os limites da política pública de habitação e os elementos subjetivos da população beneficiária. Mesmo porque existe uma multiplicidade de aspectos que integram o significado do morar, pois se trata de um elemento relacional na vida dos sujeitos.

Nos quatro capítulos que compõem a presente Dissertação, introduzimos músicas, fotos e poesias referentes ao tema, pois entendemos que a arte faz parte das formas de resistência da população, e também porque “o homem habita como um poeta”.

Por fim, nas “Considerações Finais”, buscamos sintetizar os aspectos centrais por nós desvendados, tentando mostrar alguns indicativos que possam instigar o aprimoramento da política habitacional: na inclusão da cidade, na ampliação do debate e de estudos sobre o tema, cuja relevância é básica para que se possa falar em processos de inclusão e resgate da cidadania.

## 2. A CONFORMAÇÃO DAS CIDADES E OS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

### 2.1. CIDADES: ESPAÇO DE REPRODUÇÃO SOCIAL, ECONÔMICO E POLÍTICO

De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou  
Setenta e sete maravilhas,  
Mas a resposta que dá às nossas perguntas.  
(Ítalo Calvino - *Cidades Invisíveis*)

Em seu conjunto, o fato de habitar ultrapassa as configurações que compõem uma cidade, vista de cima para baixo. Ao observarmos uma cidade devemos incluir não somente o número de domicílios, os edifícios, os sistemas viários, os carros, os comércios, mas precisamos prestar a atenção à forma com que seus habitantes se organizam, como vivem coletivamente e o modo como constroem seu hábitat:

O espaço é o resultado de uma história que deve se conceber como obras de agentes ou atores sociais, de sujeitos coletivos, operando por impulsos sucessivos. De suas interações, de suas estratégias, sucesso e de derrotas, resultam as qualidades do espaço urbano. Se essa tese significa que a sociedade faz o espaço, tudo está ainda por explicar, em termos de tipo de determinação específica. Mas ela vai mais longe: ela indica que o espaço, como toda a sociedade é obra sempre inédita desta liberdade de criação, que é o atributo do homem, e a expressão espontânea do seu desejo. (LEFÈBVRE, 1999, p.28)

Os espaços são as bases que sustentam as relações sociais, cultura, tradições, religião, lazer, pois na cidade, é neles que se projeta a sociedade inteira, com suas superestruturas, suas bases econômicas e suas relações cotidianas. Por mais que variem as definições do que constitui uma cidade, a maioria dos conceitos tem em comum um ponto: “trata-se de uma aglomeração humana, de um conjunto de pessoas vivendo próximas uma das outras” (SINGER, 2002, p. 139).

A palavra “cidade” tem se perpetuado e designa uma criação histórica particular do ambiente construído, que tem continuamente se transformado e, em alguns momentos, até de maneira radical.

Nessa história, extremamente significativa para o dimensionamento político dessa palavra, é a associação dos cognatos cidadão, cidadão, e cidadania, utilizados, respectivamente, desde os séculos XVIII, XVI e XX. Estas palavras são designativas de valores e sociabilidades relacionados ao ambiente construído e encontram suas raízes na palavra cidade. (PEREIRA, 2001, p. 264)

A palavra<sup>1</sup> “cidade” vem do latim *civitate* e pode apresentar sentidos diversos e contraditórios. (DICIONÁRIO AURÉLIO, s/d). De um lado, a cidade significando fonte de esperanças e de utopias, lugar dos desejos e das angústias modernas; de outro, atualmente, prevalecem a violência e os medos sociais. Mesmo com diferentes conceituações e significados relativos às cidades, muitas são as discussões em torno do tema, ou do tamanho<sup>2</sup>. Apesar disso, desde a pré-história, o homem buscou um lugar fixo para utilizar como abrigo, defesa e sobrevivência.

Os primeiros embriões de cidade que temos notícia são os chamados zigurates, que seriam templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia em torno do terceiro milênio antes da era cristã. Estes zigurates funcionavam como imãs, que reunia o grupo em torno de alianças celebradas no cerimonial periódico ali realizado e implicava também a existência de certa organização do trabalho, o que, por sua vez, estabelecia a necessidade de alguma forma de regulação interna, de divisão de tarefas e hierarquias. Podemos considerar que os templos, ou seja, estas formas arquitetônicas, além de marcarem os limites territoriais, representavam a organização e a cultura de um grupo. (ROLNIK, 1995)

Outras civilizações importaram essa idéia de organização social, ao longo do rio Nilo. Outros exemplos são encontrados na América Central, nas chamadas civilizações dos Maias e Astecas. O intercâmbio dessas culturas contribuiu sensivelmente para a evolução das vilas e povoados da região em verdadeiras cidades.

Apesar da considerável diversidade cultural entre os povos do Oriente, da Ásia e do então chamado Novo Mundo, tinham em comum certas formas de organização. No centro ficava um líder acumulando as funções de rei e chefe espiritual, bem como a elite considerada mais culta e detentora dos mais variados conhecimentos e seus dependentes, que tinham por função promover o intercâmbio de idéias com outras cidades e dar suporte para o líder na administração da cidade. Num outro circuito mais periférico, encontravam-se as residências dos artesãos, pedreiros, carpinteiros, ferreiros, e outros, muitos dos quais serviam à elite. A divisão do trabalho aparece assim caracterizada desde as cidades pré-industriais. Os mais

<sup>1</sup>Encontramos diferentes significados para o termo cidade, pois a própria palavra cidade é entendida de forma alargada, ampliada, mas em nosso entendimento a crise conceitual da palavra cidade evidencia a dificuldade de compreensão, associada ao uso extensivo. (Henri Lefèbvre)

<sup>2</sup> Referente ao tamanho mínimo de uma cidade, alguns autores propõem que seja o mínimo de 2.000 habitantes, outros de 5.000 habitantes, mas não existe um conceito único.

pobres viviam nos arrabaldes da cidade, bem como os trabalhadores agrícolas ficavam plantando para alimentar a elite e os artesãos, distantes ainda mais dos dois primeiros circuitos de cidade. (DEVIS&SJOBERG, 1972)

Os dados históricos demonstram que um dos pontos importantes, mas não o único, para a formação dessas primeiras cidades foi a produção do excedente alimentar, pois contribuiu para o aparecimento de populações separadas das áreas produtivas, ainda que não tivesse, inicialmente, um caráter econômico (LEFÈBVRE, 1972). Assim, “a diferenciação de tarefas, resultou em uma relação de exploração, essa relação, porém, era apenas o início do processo de constituição da sociedade de classes” (SPOSITO, 1994, p. 16). Portanto, o que caracterizou o surgimento desses povoados organizados foi a existência de uma primitiva divisão social do trabalho, a partir das comunidades consideradas agrícolas.

A partir da Antigüidade, prevaleceu a função política das cidades, enquanto espaço de organização, dominação, proteção, administração e exploração de territórios com seus compenses, aldeões e pastores. O único conflito importante deste período estava atrelado à divergência entre escravos e cidadãos, por ser esta a única relação de classe, uma vez que a organização das relações sociais ainda repousava, na divisão social do trabalho e na expropriação do excedente produtivo pelas várias cidades, que era destinada à população administrativa, militar e religiosa. Quando a acumulação permitiu a garantia de subsistência às categorias sociais administrativas, religiosas e àquelas voltadas à segurança, à guerra e aos estudos (SINGER, 1987b).

Tais condições referem-se ao adensamento populacional, à separação entre a agricultura e pastoreio, à divisão da produção social – o agricultor e o pastor – e às inovações técnicas que proporcionaram o desenvolvimento do artesanato e que levaram diretamente à diferenciação entre as tarefas econômicas, administrativas e de segurança. Mais tarde, foram aprimoradas com a inserção de técnicas novas, proporcionando mais crescimento ao excedente produtivo, gerando, assim, o desenvolvimento das populações ocupadas com tarefas não-produtivas.

A origem da cidade se confunde com a origem da sociedade de classes, a qual, a precede, historicamente (SINGER, 2002). Tal diferenciação é marcada quando uma classe passa a se dedicar totalmente a certas atividades não-produtivas, em geral à guerra e à religião, recebendo do resto da sociedade o seu sustento material.

Outra forma pela qual se estabeleceram as sociedades de classes foi a conquista externa. Uma comunidade se impôs à outra pela força das armas, passando a extrair um excedente. Por essa razão, agricultura somente superou a coleta e se constituiu como tal sob

impulso autoritário de centros urbanos, geralmente ocupados por conquistadores hábeis, que se tornaram protetores, exploradores e opressores, isto é, administradores, fundadores de um Estado ou um esboço de Estado. Assim “a cidade política acompanha, ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia” (LEFÈBVRE, 1999, p. 21).

Na constituição das cidades, mais especificamente com relação à função política, se concentravam os sacerdotes, guerreiros, príncipes, nobres, chefes militares, administradores e a elite culta. Dessa maneira, a cidade política não podia ser concebida sem a escrita, pois eram necessários: documentos, ordens, inventários, cobrança de taxas (LEFÈBVRE, 1999). Além disso, na organização política, existia a possibilidade de trocas de artesanato, mas de forma mínima. Somente eram priorizadas as trocas de materiais indispensáveis à guerra e ao poder, que possibilitasse elaborá-los e conservá-los. Nesse aspecto, a cidade é inteiramente ordem, ordenação e poder:

[...] conseqüentemente, ela compreende, de maneira subordinada, artesãos, e mesmo operários. A cidade política administra, protege, explora um território freqüentemente vasto, aí dirigindo os grandes trabalhos agrícolas: drenagem, irrigação, construção de diques, arroteamentos etc. Ela reina sobre um determinado número de aldeias. Aí, a propriedade do solo torna-se propriedade eminente do monarca, símbolo da ordem e da ação. Entretanto, os camponeses e as comunidades conservam a posse efetiva mediante o pagamento de tributos. (LEFÈBVRE, 1999, p. 21)

Assim, a cidade política representava para alguns membros da administração a supremacia do poder, domínio do território, a conquista do espaço; no entanto, para a maioria da população significava submissão, pagamento de tributos, mas sem retorno algum. Entretanto, a dimensão política da cidade contribuiu para o resgate da constituição histórica e, sobretudo, para a reprodução das relações sociais, impulsionando a sistematização do conhecimento, da memória cultural do povo através de uma representação simbólica: a construção de símbolos e da escrita, a organização e gestão do trabalho coletivo e mesmo nas próprias construções dos templos e das casas; por outro lado, predominava o comando e a divisão em classes. E ainda:

A origem da cidade se confunde, portanto com a origem do binômio diferenciação social/centralização do poder. Este se coloca tanto internamente (para vários grupos ou classes sociais da cidade em questão) quanto externamente, na conquista e ordenação dos territórios sob seu poder. (ROLNIK, 1995, p. 21)

Essa diferenciação também era percebida na *pólis*, cidade-estado grega, ou a *civitas* para os romanos, sendo que se referia à cidade com relação à participação dos cidadãos na vida pública. E ainda: “Se no caso da *pólis* ou da *civitas* o conceito de cidade não se referia à dimensão espacial da cidade e sim à dimensão política, o conceito de cidadão não se refere ao morador da cidade, mas ao indivíduo que, por direito, pode participar da vida pública” (ROLNIK, 1995 p. 22). Então, tais cidades possuíam ao mesmo tempo uma maneira de organizar o território e uma relação política. Isto é, ser habitante da cidade significava participar de alguma forma da vida pública, necessariamente implicava viver coletivamente, mas não de forma igualitária, pois o exercício de cidadania não contemplava todos os habitantes da *pólis*, e sim um grupo dos homens considerados livres, ou seja, os homens proprietários de terras.

A concepção de cidadania está relacionada como produto da vida na cidade, ou *pólis* grega, sendo esta entendida como a capacidade dos homens de exercerem direitos e deveres de cidadãos, mas esse exercício de cidadania era restrito aos homens livres, deixando de fora mulheres, crianças, escravos e estrangeiros:

[...] a *pólis* grega era composta de homens livres com participação política contínua numa democracia direta, em que o conjunto de suas vidas em coletividade era debatido em função de direitos e deveres. “Assim, o homem grego livre era, por excelência, um homem político no sentido estrito”. (COVRE, 2005, p. 16)

Mesmo com idéias inovadoras quanto à questão do exercício da cidadania, a *pólis* grega e a *civitas* para os romanos, fracionava a atuação política dos homens, considerando apenas os homens livres, deixando em segundo plano os demais moradores da cidade. Além da fragmentação da atuação política, existia também a segmentação do espaço territorial, sendo que a *pólis* se dividia em duas partes: a acrópole, colina fortificada e centro religioso, e a cidade baixa, que se desenvolvia em torno da *ágora*, grande local aberto de reunião. Portanto, para muitos gregos, a definição de *pólis*, provavelmente não significava um lugar geográfico, mas uma prática política exercida pela comunidade de seus cidadãos, na qual somente um grupo específico poderia exercê-la. Nessa diferenciação também se baseava a propriedade de lotes localizados no perímetro da cidade. (ROLNIK, 1995)

A questão da propriedade está, portanto, atrelada à noção de cidadania, ou seja: quem era proprietário era cidadão. E quem era o cidadão? Era o homem suficientemente esclarecido para escolher seus representantes, com conhecimento de causa, independente das pressões, era, então, acima de tudo, um proprietário de terras e imóveis. Começa a nascer o

sujeito político burguês, independente de sua origem social, porque, “a propriedade faz o cidadão”. (DIDEROT apud GOHN, 1994, p. 11). No liberalismo, a questão da propriedade dava direitos diferenciados:

Todo proprietário, em princípio, seria um interessado na boa gestão do Estado. O fato de se ter uma propriedade seria a garantia da independência econômica necessária à liberdade de espírito e ao desprendimento das paixões. Por tudo isso, preconizava-se que só os proprietários tinham direito à plena liberdade e à plena cidadania. Sabemos que os proprietários para os liberais eram os burgueses. (GOHN, 1994, p. 12)

Nesse sentido recaímos novamente na divisão de classes, que concede o direito de participação na vida das cidades para alguns, excluindo os demais, além da segregação territorial. A segmentação fortalece o movimento dos moradores quanto à luta pelo direito à participação política e ao território nas cidades. Tal movimento fica visível, não somente nos dias atuais, mas também pode ser verificado ao longo da história da construção das cidades, pois o espaço urbano sempre representou palco de disputa pelo poder, pela cultura, pela liberdade e, principalmente, sentido de prosperidade. Cabe lembrar as sucessivas ascensões e quedas de impérios, na tentativa de impor novos domínios, subjugando outros povos e deles, explorando suas riquezas, cultura e conhecimento. (DEVIS&SJOBORG, 1972)

Essa disputa fica mais premente quando é inserido, no espaço das cidades, o mercado. Referindo-se a este novo agente Lefèbvre (1999) explica que a cidade política, durante séculos, resistiu ao livre comércio no espaço da cidade, somente existiam fora dos muros, os chamados *faubourgs*, ou seja, locais de comércio localizados fora dos limites das cidades. Destaca também o autor:

[...] é apenas no Ocidente europeu, no final da idade Média, que a mercadoria, o mercado e os mercadores penetram triunfalmente na cidade. Pode-se conceber que outrora os mercadores itinerantes, um pouco guerreiros, um pouco saqueadores, escolheram deliberadamente as ruínas fortificadas das cidades antigas (romanas) para levar a cabo sua luta contra os senhores territoriais. (LEFÈBVRE, 1999, p. 22)

No curso desta conquista, a luta de classes contra os senhores, possuidores e dominadores do território, cria uma nova história, pois a praça do mercado torna-se central. “A praça do mercado, sucede, suplanta a praça da reunião (a *ágora*, o *fórum*)”. E ainda:

Em torno do mercado, tornados essenciais agrupam-se a igreja e a prefeitura (ocupado por uma oligarquia de mercadores), com sua torre ou seu campanário, símbolo de liberdade. Deve-se notar que a arquitetura segue e traduz a nova

concepção à cidade. O espaço urbano torna-se o lugar do encontro das coisas e das pessoas, da troca. (LEFÈBVRE, 1999, p.22)

Os chamados burgos e *faubourgs*, inicialmente comerciais e artesanais, tornando-se centrais, começam então a disputar espaço e influências com os poderes políticos (as instituições). Essa nova dinâmica de disputa que se deu através do crescimento comercial, intensifica a ampliação das cidades multiplicando as possibilidades de trabalho para os servos e criando outra opção de sobrevivência além do trabalho servil. A libertação do regime de servidão, seguida pela perda do acesso a terra, atribuiu, ao antigo servo, a dupla condição de livre e despossuído, naquele momento da subsistência, movimentando assim a migração rumo à cidade, primeiramente dos servos, mas, em seguida, do poder, concedendo a transformação da vila medieval para a cidade capital do Estado moderno, operando uma reorganização radical na forma de organização das cidades. (ROLNIK, 1995)

Com essa reorganização das cidades, evidencia-se um elemento importante quanto à questão do espaço:

[...] O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria - que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro (ROLNIK, 1995, p. 39).

A mercantilização da terra e a constituição da burguesia como classe social, aprimorou o desenvolvimento da divisão social do trabalho, expandindo o mercado, dando os primeiros sinais da acumulação de capital e com ele, um modo de produção, marcando assim o início de um novo período para o desenvolvimento, estabelecendo à cidade a função econômica.

Diante dessa nova função, que ocorreu aproximadamente entre os séculos XVI e XVII, acontece uma reviravolta na organização das cidades, principalmente em virtude do crescimento populacional, devido à saída do campo, que por sua vez, ampliou o mercado, e, junto, o uso do dinheiro. Nisso também se aprofundou a divisão do trabalho, e com ele novas funções especializadas se solidificaram, elevando o nível das forças produtivas. É a chamada “revolução da manufatura”, que se deu primeiramente fora dos domínios das cidades, mas num segundo momento, contra a cidade; pois, através de alianças entre o capital comercial e a autocracia real, se dirige contra a aristocracia feudal.

Nessa direção, a cidade constituiu-se, ao mesmo tempo, como uma forma de inovação na técnica de dominação, e de organização da produção (SINGER, 2002).

As cidades, ao se transformarem em centros de produção e não mais de exploração do campo, as relações sociais se redefinem, pois configuram uma nova disputa de classes:

É com base nesta transformação que a cidade se insere na divisão social do trabalho, alterando-a pela base. Surge uma nova classe de produtores urbanos, retirada originalmente do campo e que, por estar na cidade, pode elevar a um novo patamar as forças produtivas. Acima desta, surge uma nova classe dominante que, em contraste com a velha, não se apropria de um mais-produto formado por valores de uso, mas acumula riqueza “móvel”, valores de troca, que podem reingressar no circuito produtivo, na medida em que se encontram, no mercado, trabalhadores que, de alguma maneira, foram desligados da “velha comunidade” e que, por isso, não são mais proprietários de suas de suas condições de produção, sendo obrigados, portanto, a alienar ou o fruto do seu trabalho, ou sua força de trabalho. (SINGER, 2002, p. 14)

Esse processo de transformação não se dá de forma espontânea, mas mediante tensões e conflitos entre as classes, pois em cada momento e lugar, a estrutura de classes concreta resulta da presença simultânea de diferentes modos de produção. A contradição entre dominados e dominadores, que permeia as relações sociais, traduz uma luta no modo de produção, influenciando poderosamente a constituição de uma classe dominante.

Através de uma política econômica posta em prática por alianças, inspiradas nas doutrinas mercantilistas, visando à criação de monopólios comerciais mediante a expansão colonial, a abolição de privilégios, conquistas de novas fronteiras e o enfraquecimento das corporações, desencadeou o surgimento do capitalismo. (SINGER, 2002)

O desenvolvimento do capitalismo ocorre conforme as conquistas das classes dominantes, pois com a expansão do comércio e da urbanização, a fase manufatureira passa para o capitalismo industrial, proporcionando acumulação ainda de forma primitiva, mas o modo de produção capitalista inicia seu domínio.

Com relação a essas duas fases, verifica-se que:

Se a revolução manufatureira se orientou, pelo menos em seu princípio contra a cidade conquistando-a, de fora para dentro, a revolução industrial teve por palco, desde o início, a área urbana. A revolução industrial tem por base uma alteração no modo de produção, que torna o investimento no instrumento de produção, e não mais apenas na matéria-prima e no produto acabado, altamente lucrativo. (SINGER, 2002, p. 22)

A partir deste momento, estão postas as condições para separar o produtor de suas condições de produção, subordinando-as ao capital. Surge então o fabricante, cuja meta é a

valorização do capital, mediante a utilização de novas técnicas de produção, que foram proporcionadas pelas inovações da ciência.

O resultado desse processo, ou seja, a moderna unidade de produção, a fábrica, é necessariamente um fenômeno urbano (SINGER, 2002) e exige, em sua proximidade, a presença de um grande número de trabalhadores. Também, seu volume de produção requer serviços de infra-estrutura como: transportes, armazenamentos, energia, etc.; que constitui o cerne da moderna economia urbana. Quando a fábrica não surge já na cidade, é a cidade que se forma em volta dela.

A partir daí, à antiga cidade comercial, que impunha ao campo o seu domínio político, para explorá-lo mediante uma intrincada rede de monopólios, a cidade industrial se impõe, graças à sua superioridade produtiva, marcadamente baseada em técnicas de produção que permitem obter um dado valor de uso com o menor gasto de tempo de trabalho (vivo ou morto) socialmente necessário.

Por via dessa transformação, que se dá através a Revolução Industrial, a economia mundial introduz uma ampla divisão internacional do trabalho que abrange a cidade e campo de múltiplos países. E mais: “O processo de industrialização não consiste apenas numa mudança de técnicas de produção e numa diversificação maior de produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho”. (SINGER, 2002, p. 30).

Esse processo, que conta com dois atores sociais, se dá justamente na cidade, pois requer pessoas “livres”; ou seja: de um lado uma força de trabalho que não está sujeita aos laços de servidão feudal, mas que está desprovida dos meios de produção e que, portanto, é “livre” para vender sua capacidade de trabalho no mercado; e, por outro, uma classe burguesa que se libertou da dominação dos senhores feudais, cuja posição social está ligada à riqueza do capital e está disposta a comprar e usar esta capacidade de trabalho. (MARX, 1975)

É nas cidades que esses atores sociais se encontram e interagem. O desenvolvimento de um modo de produção capitalista, de acordo com a descrição de Marx, em *O Capital*, ocorreu depois do aparecimento prévio do capital através do comércio mundial, no século XVI, através das transformações que tiveram lugar em cidades nas quais as manufaturas foram destruídas pelas fábricas, às quais os servos acorreram depois de fugirem ou serem expulsos do campo.

A cidade industrial capitalista significa um encontro de cidadãos que compartilham uma situação comum, ou seja, a libertação dos laços de sujeição feudal; contudo, com ela, aparecem as contradições fundamentais da alienação do homem:

[...] a divisão da população em duas grandes classes, divisão essa que repousa diretamente do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade é o resultado da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, enquanto que o campo põe em evidência o fato oposto, o isolamento e a dispersão. A oposição entre a cidade e o campo só pode existir no quadro da propriedade privada; é a mais flagrante expressão da subordinação do indivíduo à divisão do trabalho, da subordinação a uma atividade determinada que lhe é imposta. Esta subordinação faz um habitante um animal da cidade ou um animal do campo, tão limitados um como o outro, e faz renascer todos os dias a oposição entre os interesses das duas partes. (MARX e ENGELS, 1974, p. 62)

A cidade é um pólo contraditório e excludente, sendo verdadeiro mercado, na medida em que ela contém a população exigida pelo aparelho produtivo e o “exército de reserva” (MARX, 1975), hoje “exército de sobrantes” (CASTEL, 1998), que interessa à burguesia, a fim de comprimir salários bem como dispor de um “volante” de mão-de-obra como oferta. Então as cidades trazem um mercado de bens e de dinheiro, de capitais; mas também se tornam mercados de trabalho e mão-de-obra.

O contexto da cidade constitui um processo histórico em constante revolução. Partindo da Revolução Industrial, podemos refletir sobre a sociedade industrial, ou mais recentemente sobre a sociedade urbana. Esse termo é trazido por Lefèbvre, definindo-a como: “àquela que nasce da industrialização” (1999, p. 15). Seu pensamento vai mais longe, pois discute e problematiza a questão urbana como sendo uma verdadeira revolução, nos moldes de tantas outras revoluções, e salienta que:

A Revolução Urbana, [...] enquanto conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano. (LEFÈBVRE, 1999, p. 19)

Quando olhamos o urbano, com um olhar redutor, não nos permitimos vê-lo enquanto campo de tensões e conflitos, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições. A “Revolução Urbana” caminhou e continua caminhando lado a lado com outras revoluções, quais sejam: a Revolução Agrícola, a Científica, a Industrial, a Automobilística e a Informacional. Para o autor, a “revolução urbana” não designa ações violentas, porém não as exclui e denomina os múltiplos problemas urbanos de “problemática urbana” (LEFÈBVRE, 1999)

Os centros urbanos nascidos com a Revolução Industrial, nos dois últimos séculos, transformaram profundamente os modos de percepção de seus habitantes. A cidade tornou-se tema de vários pensadores:

[...], o imaginário construído sobre a vida urbana sempre esteve mesclado entre as imagens da “cidade como virtude” (*locus* do progresso em Voltaire, Smith, Fichte); a “cidade como vício” (símbolo de miséria, desumanização, alienação em Marx e Engels), e a “cidade para além do bem e o mal” (Nietzsche, representação da modernidade e do cenário da vida humana em Baudelaire). No âmbito da criação literária, a cidade exerce sobre os romancistas “uma fascinação” (Bonello). De Charles Dickens, Victor Hugo, Vigny, Zola, Balzac a Baudelaire, a cidade tem sido representada na literatura não apenas como conceito geográfico, mas como símbolo complexo e inesgotável da existência humana. (SCHORSKI apud MACHADO, 2001, p. 214)

Portanto, a cidade apresenta múltiplos significados, representações, símbolos, imagens, que variam no tempo e no espaço e respondem, ou não, as necessidades e inquietações humanas. Nesse bojo, a problemática urbana é aquela que se baseia no espaço e na política do espaço, refletindo as relações pautadas nas desigualdades e nas formas de resistências utilizadas pelos sujeitos como contraponto (LEFÈBVRE, 1999). Sendo assim, para estudarmos o fenômeno urbano é necessário um olhar múltiplo, sob a ótica de diversas ciências.

Acerca da problemática urbana e suas transformações no palco da sociedade brasileira, destacaremos, no próximo ponto, principalmente a exclusão sócio-espacial enquanto regra e não exceção do processo de urbanização.

## **2.1 URBANIZAÇÃO NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E EXCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL**

A foto que segue revela as condições de moradia de muitas famílias brasileiras e caracteriza o distanciamento existente entre as classes sociais. Enquanto a grande massa trabalhadora é obrigada a ocupar os espaços urbanos existentes de forma inadequada, alguns privilegiados fazem uso das áreas centrais e consideradas nobres nos grandes centros do País.

Figura 1: Vista Parcial da Vila Leito – Voluntários da Pátria – Porto Alegre



Fonte: DEMHAB (cedida pela equipe técnica – 2001)

As cidades, palco das tendências mundiais, deflagram os contrastes sociais, frutos de múltiplas mudanças no sistema produtivo: do acirramento do desemprego estrutural, do impacto da globalização, da especulação financeira, da retração intervencionista do Estado na área social, da promoção massiva a favor do consumismo e do poder econômico, colocando em segundo plano a vida humana.

Atualmente, podemos considerar que a questão social é cada vez mais urbana, pois vivemos numa sociedade que se urbaniza de forma mais acentuada, toma contornos diferenciados, com novas contradições, remetendo a um campo de problemas que adquire particularidades, desafiando a sociedade para seu enfrentamento.

As múltiplas transformações da sociedade, juntamente com uma acelerada urbanização, modificaram os modos de utilização do espaço urbano, social e economicamente. A divisão social da cidade trouxe no seu bojo, entre outros fatores, a separação de bairros de acordo com a renda de seus moradores, a instalação de uma infraestrutura e de equipamentos coletivos, a criação de uma rede viária, visando facilitar a comunicação entre os diversos setores da cidade, como indústrias, comércio, zona residencial, e outros. Portanto, o cerne da questão urbana está relacionado ao consumo de bens e serviços coletivos, que são necessários tanto ao processo produtivo como à reprodução da força de trabalho e da sociedade de classes.

O fenômeno urbano é historicamente produzido e evidencia o arranjo espacial para atender às exigências do capitalismo:

O 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<sup>3</sup> é de fundo capitalista, e por isso, fragmentado, resultado dos reflexos e dos condicionantes sociais, cheio de símbolos e campos de lutas, sendo este um produto social, fruto de ações acumuladas através do tempo, engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. Estes agentes são concretos, e não um mercado “invisível” ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. (CORREA, 1989)

A ação de tais agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a sua atuação. Esse marco não é neutro, reflete o interesse dominante de um dos agentes, e constitui, em muitos casos, uma retórica ambígua, que permite haver transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. Um desses agentes é o Estado, que atua na organização espacial da cidade como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos. Portanto, sua atuação tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte. (CORREA, 1989)

Juntamente com o Estado, os demais agentes lutam pela apropriação do espaço, ou seja, lutam por um “pedaço de cidade” (SPOSATI, 2001, p. 19). A ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é a da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos de classe, esse aspecto cabendo particularmente ao Estado. (LEFÈBVRE, 1999)

No entanto, o Estado brasileiro já nasceu desfigurado por práticas e partidos que se pautaram pela cultura da corrupção, do clientelismo e da tutela, privilegiando as elites (TELLES, 2001). Principalmente, porque se coloca num mesmo patamar uma sociedade que convive com as implicações do período industrial sem ter resolvido problemas precedentes. Problemas estes que têm como raiz o autoritarismo e a tradição escravagista da sociedade

---

<sup>3</sup> A definição de espaço urbano como: “um conjunto de fenômenos físicos que estão disponíveis à percepção de todos e que integram o dia-a-dia da população de determinado território”. (GUIMARÃES, 2005, p. 60)

brasileira, sendo que o espaço das cidades foi codificado e desenhado pela exclusão social e segregação espacial.

Tal prática, marcada por profundas desigualdades, caracterizou a sociedade brasileira, ao longo de quase toda a sua história, por um não-reconhecimento da imensa heterogeneidade e diversidade que marcaram as classes populares neste país. Foi através do não-reconhecimento do outro, ou dos outros, como sujeitos sociais possuidores de interesses valores e direitos legítimos, que se forjou um espaço público “descidadanizado”, conforme expressão de O’Donnell (apud CHAUI, 1989).

O espaço urbano brasileiro se constituiu sem planejamento e com alta taxa de exclusão social e espacial, principalmente daqueles que não puderam, e, continuam não podendo, pagar por seu pedaço de cidade, que são cada vez mais visíveis nas grandes capitais, caracterizando uma paisagem de segregação sócio-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 progresso” (TELLES, 2001, p. 32).

A forma desigual de gestão urbana instaurou uma cisão entre os moradores que ocupam os espaços na cidade considerada formal, com infra-estrutura e serviços básicos, daqueles que são obrigados a viver na clandestinidade. Aqui podemos utilizar a expressão de Buarque (1993) que denomina este processo de “apartação social”<sup>3</sup>, enquanto ser “à parte”, caracterizando a distinção entre a população que consegue incluir-se no mercado formal imobiliário, daquela que se localiza à margem. O fenômeno de separar o outro, se caracteriza não só por considerá-lo como um desigual, mas como um “não semelhante”, um ser expulso, não somente dos meios de consumo, dos bens, serviços, etc.; mas também do gênero humano. É uma forma contundente de intolerância social.

Comparativamente, no Brasil, em 1950, apenas 36% da população brasileira era considerada urbana<sup>4</sup>, No entanto, os índices de urbanização vêm atingindo patamares crescentes, chegando a 81,25%<sup>5</sup> da população brasileira, bem acima da média mundial, da ordem de 50%, conforme a Organização das Nações Unidas – ONU<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> “Apartar”, segundo Buarque, é utilizado no contexto de separação do gado.

<sup>4</sup> Conforme o Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2003.

<sup>5</sup> Dados publicados em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

<sup>6</sup> Referente ao processo de urbanização, a Organização das Nações Unidas – ONU realizou entre os dias 13 e 17 de setembro de 2004, em Barcelona, o Fórum Urbano Mundial, onde foi estimado de que mais da metade da população mundial vive nos centros urbanos, sendo que nos países considerados emergentes, essa concentração é mais significativa, principalmente no continente latino-americano, que apresenta um acentuado grau de urbanização, que concentra entre (60%) a 85% da população total.

Esses dados apontam que o Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX, provocando uma profunda desigualdade social.

Em 1940, a população urbana era de 26,3 % do total. Em 2000, ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrar os números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da população da França. (MARICATO, 2002; p.16)

Trata-se, portanto, de um gigantesco movimento de urbanização que, impõe um volume de atendimento estrondoso de habitações, redes de esgoto, água, rede elétrica, recolhimento de lixo, trabalho, transportes, saúde, educação, lazer, cultura e tantos outros serviços.

Mesmo que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido às necessidades básicas de todo esse contingente de habitantes nos centros urbanos, essa população, ou seja, 138 milhões de habitantes criaram estratégias, improvisadas ou não, para viver nas cidades, o que levou à utilização de mecanismos legais, como ocupações irregulares, em áreas públicas, particulares e de preservação ambiental. Porém, devemos destacar que as alternativas de ocupação do solo urbano, desses grupos de migrantes, foram mínimas.

Outra característica do processo de urbanização no Brasil foi sua concentração, ou seja, 60% do total da população que vive em áreas urbanas, estão localizadas em 224 municípios, em sua grande maioria, concentradas em 11 das maiores regiões metropolitanas. Um dado crítico dessa concentração está atrelado ao fato de grande parte dessa população residir em áreas irregulares<sup>7</sup> e degradadas. Sendo que: “houve um crescimento urbano muito forte, com uma concentração muito grande, o que gerou cidades gigantescas com baixo nível de governabilidade e muitos problemas”. (MARICATO, 2002, p. 14)

Na verdade, a cidade está dividida em duas partes, ou seja: a legal que pode oferecer os bens e serviços; e a ilegal, pobre e precária, que origina uma superposição no que se refere à exclusão:

O quadro de contraposição entre uma maioria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade,

---

<sup>7</sup> Áreas irregulares são àquelas que apresentam irregularidade tanto urbanística, quanto jurídica (favelas, vilas, subabitações, localizadas em áreas sem infra-estrutura básica).

correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a exclusão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidade de trabalho cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incluindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade ente as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2002, p. 54)

Tais pedaços de cidade separam aqueles moradores da cidade, daqueles pertencentes à não-cidade, impedindo os sujeitos da não-cidade de usufruírem do direito à cidade (SPOSATI, 2001). Esse direito está consubstanciado por uma vida adequada, relacionada à liberdade de escolha da residência e a existência era de regular, pressupondo a inclusão nas associações de moradores o bairro, o direito à: segurança, privacidade, possibilidade de acesso à correspondência, qualidade do meio ambiente, luminosidade adequada, ao lazer, à cultura e educação, a usufruir dos equipamentos públicos e dos mais variados serviços como: bancos, farmácias, telefones públicos, rede comercial, enfim, de desfrutar do mais elevado grau de saúde física e mental (JÚNIOR, 1999).

Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento, aquela parte, mais bem estruturada e qualificada da cidade, acaba sendo um objeto de disputa de cobiças imobiliárias, o que também gera uma deteriorização dessa parte da cidade (ROLNIK, 2002).

A falta de serviços, aliada às grandes distâncias em relação ao centro da cidade, obriga o trabalhador a se submeter à superexploração e a uma verdadeira espoliação urbana. Isso porque aumentam os custos com transporte, com a necessidade de maior número de passagens de ônibus ou metrô, além do tempo desperdiçado no trânsito, prejudicando a saúde, em virtude do esgotamento em horas de locomoção e mesmo a diminuição do sono, pois, para chegar no horário ao trabalho, é preciso acordar mais cedo (KOWARICK, 1994). Esse transtorno acaba gerando uma demanda imensa de transporte, ocasionando problemas como o caos de circulação nas grandes cidades, sem falar nos prejuízos da saúde deste trabalhador e de sua família, o que já havia sido destacado.

Logicamente este movimento de urbanização não é recente, mas teve seu início na virada do século XIX e já nas primeiras décadas do século XX, mostrou sua fragilidade, pois as más condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, obrigou o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações.

A intervenção estatal na Primeira República (1889-1930) adotou uma linha liberal e, portanto, relutava ao máximo em intervir na esfera privada, mas nos anos 20, do século passado, entrou timidamente com a regulação das relações trabalhistas, como resposta às mobilizações operárias (FAUSTO, 1977). Com a deflagração da questão social, o Estado limitava-se a manter um aparato policial para controlar os trabalhadores e defender as instituições; a questão social era tratada como caso de polícia.

Melhorar as condições de urbanização nessas áreas ocupadas ou mesmo construir casas, assumindo o papel de capitalista, era incompatível com a concepção liberal do Estado vigente, pelo menos até 1930. Logo, coube à iniciativa privada prover habitações à classe trabalhadora. (BONDUKI, 1998). As reformas urbanas, complementadas através da lei denominada Código de Obras, de 1937, foram aplicadas em diversas cidades brasileiras, impondo uma diretriz higienista<sup>8</sup>, priorizando o combate às doenças e à promiscuidade:

Na habitação, porém, o Estado foi obrigado a atuar de forma mais vigorosa. A (ir)racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a carga de empresas privadas, entre outros, passaram a constituir séria ameaça à saúde pública. Por isso, o controle estatal da produção do espaço urbano não só foi aceito como também reivindicado, ainda que predominasse as concepções liberais. (BONDUKI, 1998, p. 27).

A questão sanitária tornou-se, portanto, prioritária para o governo, justificando seu controle sobre o espaço urbano e a moradia dos trabalhadores. O receio do caos e da desordem, a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, fez com que, para salvaguardar a ordem, fossem instituídas medidas governamentais para controlar as condições sanitárias e impedir a propagação de epidemias (BONDUKI, 1998). A ação estatal centrava-se no saneamento dos males da cidade, sobretudo através da eliminação dos seus sintomas, que recaía sobre as moradias insalubres. As alternativas utilizadas, muitas vezes, eram as demolições e principalmente as retiradas forçadas, das subabitações, dos centros urbanos, deslocando-as para a periferia.

A exclusão do contingente da classe trabalhadora, que não conseguia garantir o seu direito de morar na zona mais central da cidade, fez com que fosse obrigada a morar em cortiços, casa de aluguel, ou mesmo em porões; o que constituiu uma marca da urbanização no País, pondo em foco, sobretudo, a tradição conservadora e autoritária de uma sociedade

---

<sup>8</sup> O movimento higienista, explica Kowarick (1994) tem suas origens ligadas à medicina social no século XIX e à psiquiatria na França, reflete uma mudança substantiva no campo da psiquiatria até então se centrava no estudo e descrição dos sintomas e sinais visíveis da doença para sua etiologia: suas causas e sua gênese. A profilaxia compreende a partir daí o combate das causas dessas doenças. Esse combate não deve ser realizado apenas pelo médico, mas também por todos os que possam ter ação junto às massas.

higienista, desconsiderando as implicações da questão social. Isso revela o atraso com que o Brasil tem procurado se construir, apresentando uma forma dual de convívio com os contrastes, desde o período colonial. (OLIVEIRA, 2003)

Esses contrastes tornaram-se mais visíveis com a aceleração da urbanização brasileira, que se deu no período de 1950/60, durante o modelo econômico desenvolvimentista. Nessa década, houve uma acelerada migração do campo para as cidades, o que ocasionou a chamada explosão urbana. O Estado, por sua vez, investia em infraestrutura urbana, através da abertura de estradas, ferrovias e avenidas, buscando garantir o modelo econômico proposto. A socialização crescente do sistema de produção capitalista necessitava, cada vez mais, de espaço para a implantação da infra-estrutura, como: água, esgoto, energia, sistema viário para o acesso da matéria-prima e para o escoamento da produção (SILVA, 1989). O papel do Estado, enquanto parceiro dos detentores dos meios de produção assinala o seu caráter segregador e excludente no âmbito urbano:

De fato, enquanto as associações entre as grandes empresas e o poder público garantiam às primeiras as condições de infra-estrutura e serviços necessários à rápida rotação do capital e sua posterior valorização, a população em geral assistia a um processo de deteriorização dos padrões urbanos de vida. (KOWARICK, 1994, p.61)

O processo segregador teve início com o vigoroso dinamismo industrial que se concentrou nessa década, desencadeando inúmeros assentamentos urbanos, mas as áreas centrais eram reservadas, e melhor equipadas, para as camadas de médio e alto poder aquisitivo, enquanto à classe trabalhadora restavam as múltiplas e longínquas áreas periféricas. Tal segregação também impulsionou a especulação imobiliária, pois, o solo, em economias de mercado, é utilizado como reserva de valor, o que deu origem a um processo alarmante de valorização dos terrenos no tecido urbano. (KOWARICK, 1994)

O aumento do preço do solo<sup>9</sup> urbano tem, historicamente, limitado cada vez mais o acesso da população de baixa renda à cidade formal, na medida em que os solos são repartidos desigualmente entre as diversas classes sociais, reproduzindo a concentração de renda; além disso, são deixadas como estoque para posterior valorização, muitas áreas localizadas no perímetro central. O desequilíbrio dessa balança aponta que a moradia constituiu uma “mercadoria cara e especial para o modo de produção capitalista” (MARICATO, 1987, p. 20).

---

<sup>9</sup> Os dados relativos à década de 70, do século XX, foram publicados pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e aponta que: “a proporção do preço do solo, no custo da habitação, que era de 10% a 15% no início da década de 70, passou para 30% a 40%, em 1978” (1982).

Enquanto o crescimento econômico se manteve acelerado, abriram-se portas para a nova classe média urbana, mas mantendo verdadeiros contingentes populacionais sem acesso aos direitos sociais e civis. Assim, até o momento em que o Estado foi capaz de gerar recursos, promovendo o processo desenvolvimentista, os problemas foram significativamente atenuados, produzindo uma imagem de “Milagre Econômico ou País do Futuro”. (CARVALHO, 2004)

Após duas décadas, o modelo entrou em crise, desencadeando uma multiplicidade de problemas, deixando uma herança de concentração de renda<sup>10</sup>, dívida externa, desequilíbrios sociais, inflação, baixos salários, desemprego. A persistente recessão do decênio de 1980, denominada de “década pior do que perdida”, representa, a rigor, um processo de ajustamento estrutural da economia, na tentativa de incorporar os novos padrões de competitividade mundial (KOWARICK, 1994). E ainda:

Nas “décadas perdidas”, o Brasil sofre o impacto da reestruturação produtiva internacional que atinge os países capitalistas centrais no início dos anos 70. O impacto dos ajustes de inspiração neoliberal em sociedades como a latino-americana tem conseqüências bem mais drásticas do que nos países centrais. Ele se dá sobre uma base estrutural e historicamente desigual, onde o *welfare state* permitiu apenas o acesso restrito de direitos; onde o pleno emprego não passou de promessa; onde a previdência social alcançou apenas uma parte da sociedade; onde a cidadania se exerce, enfim, de forma restrita. (MARICATO, 2002, p. 30)

Essa desigualdade, não surgiu simplesmente da reestruturação produtiva e do recuo das políticas sociais, como aconteceu em muitos países centrais, mas aprofundou, de forma ímpar, as disparidades já existentes, pois tinha como substrato, uma sociedade histórica e tradicionalmente desigual. Nossas características nos tornaram modelo internacional de desigualdade social (ARANTES, 2000). Além do que, a recessão no Brasil nos anos 90 do século XX, aumentou, como quase em todo o mundo, o desemprego, as relações informais de trabalho e a pobreza nas áreas urbanas.

Com um discurso de realinhamento de recursos (SANTOS JÚNIOR, 2001 e RAICHELIS, 2000) o Estado prioriza o crescimento econômico, por meio de medidas de ajustes, em detrimento de uma intervenção na área social; repassando grande parte da responsabilidade em investir em política social à sociedade civil, expondo a população de baixa renda a um sistema desigual que beneficia somente aqueles que conseguem competir no

<sup>10</sup> O relatório de Desenvolvimento Humano dos países da ONU/PNUD-2002 revela que, embora o Brasil tenha melhorado sua posição no ranking dos 173 países, que apresentam os piores índices de desenvolvimento humano, ainda ocupando 73º lugar (nota 0,757) sendo que no relatório de 2001 ocupava o 69º lugar no índice de Desenvolvimento Humano IDH, porém mantém o 4º lugar com relação a concentração de renda, estando à frente de três países da África, com base no índice de GINE.

mercado. A dívida social acumulada, ao longo da trajetória histórica dos países emergentes, está longe de ser pelo menos diminuída. Dívida, aliás, agravada pela ausência de investimentos do Estado no que tange à infra-estrutura básica (água, luz, esgoto), serviços públicos essenciais (escola, transporte, saúde, lazer).

Nos centros urbanos, essa situação, agravada pela crise das finanças públicas (CARVALHO, 2004) e conjugada com as políticas de retração do Estado através das idéias neoliberais, acarretou uma profunda deteriorização nas principais áreas metropolitanas. O problema da clandestinidade nas áreas metropolitanas ocorre por que:

[...] o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo, tem de habitação. (MARICATO, 1987, p. 31)

No Brasil<sup>11</sup> foi identificada a existência de favelas em 1.500 dos 5.561 municípios brasileiros. O conjunto desses municípios apresenta enormes problemas, em variados graus e aspectos, relacionados à infra-estrutura urbana e serviços públicos que afetam a maior parte da população, incluindo o déficit habitacional. Esse diagnóstico mostra que 10,2 milhões de moradias, correspondendo a 32,1% do total de domicílios urbanos, apresentam ausência de pelo menos um aspecto da infra-estrutura urbana, seja o fornecimento de água tratada, energia elétrica, saneamento básico, ou coleta regular do lixo. Significa dizer que: 83 milhões de pessoas não são atendidos por sistemas de esgotos; 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável; 16 milhões de brasileiros não são atendidos com o serviço de coleta de lixo. Acrescenta-se ainda o fato de que menos de 30% do esgoto gerado recebe algum tipo de tratamento e disposição final adequada. Além do mais, nessas áreas ocupadas irregularmente, aproximadamente 2,2 milhões<sup>12</sup> de casas e cômodos nas áreas metropolitanas no Brasil apresentam situação de inadequação fundiária, ou seja: sem a devida posse da terra urbana, o que representa 6,7% do total.

A situação de precariedade das moradias está pondo em risco a saúde dos moradores, pois, no período de 1995 a 1999, as doenças relacionadas com a deficiência de saneamento ambiental motivaram 3,4 milhões de internações no Brasil.<sup>13</sup> Doenças

<sup>11</sup> Dados divulgados pelo Ministério das Cidades, em novembro de 2004, quando foi realizado um diagnóstico das condições habitacionais no Brasil. Programa Habitar Brasil – BID. (Projeto Brasil/00/019)

<sup>12</sup> Dados do Ministério das Cidades, Caderno nº. 2, Política de saneamento. Caderno e Caderno nº. 4 Política nacional de habitação, 2004.

Fonte: SIH-SUS- [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

associadas à falta ou inadequação dos serviços de saneamento ambiental representaram 19,86% dos gastos totais do Sistema Único de Saúde – SUS, no ano de 1999.<sup>14</sup>

As conseqüências sociais, econômicas, urbanísticas e ambientais nas metrópoles têm sido muitas e graves, afetando diretamente a qualidade de vida de todos os moradores. A exclusão territorial é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação da cidade como um todo a um urbanismo de risco<sup>15</sup> (ROLNIK & CYMBALISTA, 1997), também, porque, muitas áreas de preservação ambiental são degradadas para dar espaço à moradia.

O mau uso do solo urbano e da gestão das cidades acarreta o que podemos chamar de tragédia urbana, pois: as enchentes, os desmoronamentos, a poluição dos recursos hídricos, a poluição do ar, a impermeabilização da superfície do solo, o desmatamento, o congestionamento, a reincidência de epidemias, a violência, vêm atingindo, não só os moradores da periferia, mas todo o conjunto de habitantes que vive na malha urbana. Portanto, é mister que se configure novas formas de gestão das cidades, pois já podemos sentir seus efeitos.

Atrelada à exclusão sócio-espacial estão os entraves em relação à conquista da moradia, por um verdadeiro contingente populacional. Essa problemática será discutida no próximo capítulo.

---

<sup>14</sup> Fonte: Fiocruz/CPqam. [www.cpqam.fiocruz.br-2000](http://www.cpqam.fiocruz.br-2000).

<sup>15</sup> Urbanismo de risco para Rolnik (1997, p. 7) é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse do território. As terras onde se desenvolvem estes mercados de moradia para os pobres são normalmente, justamente aquelas que pelas características ambientais são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças, ou com perigo de deslizamentos.

### 3. HABITAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E DIREITO À CIDADE

#### 3.1 ESTADO E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA

A habitação é uma necessidade para o homem; do contrário, não haveria as cidades. “Se numa cidade se habita, ou não se pode falar de cidade. A habitação é decisiva na natureza urbana” (GUIMARÃES, 2005, p.65). Por essa razão, a habitação é um direito que figura na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no artigo 25, desde 1948, ao lado dos direitos à saúde, bem-estar, alimentação e trabalho: “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).

Na Conferência Hábitat II, em Istambul, em 1996, o direito à moradia ficou estabelecido como um direito humano, entendido como a garantia do direito e acesso a terra, habitação, infra-estrutura e aos recursos existentes na cidade, sendo que a moradia, não é desvinculada dos demais direitos. (JÚNIOR, 1999)

A Constituição Federal de 1988 determina, por sua vez, que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento e a justiça social, com base na função social da propriedade. A habitação, pela Constituição, é consagrada como direito individual, mas também como um direito social, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que em seu artigo 6º estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, **a moradia**<sup>16</sup>, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (MANNRICH, 2000, p.5)

---

<sup>16</sup> Grifos nossos.

Porém, o déficit existente no Brasil, mostra que esse direito não está sendo respeitado. As estatísticas divulgadas<sup>17</sup> por diferentes órgãos, apontam os números relativos à carência habitacional no Brasil, como da ordem de 7,2 milhões de famílias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. Esses números são questionados pelo Movimento de Luta por Moradia e pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU<sup>18</sup>, os quais calculam que chega a 7,9 milhões de moradias para os sem-teto, mais 15 milhões para famílias que moram de forma inadequada. Contraditoriamente, no Brasil, mais de 5 milhões de domicílios estão vazios ou fechados, mas pertencem a segmentos com maior poder aquisitivo. Historicamente, a carência habitacional está concentrada na classe social que recebe até 03 salários mínimos, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 1 – Déficit Habitacional por Faixa de Renda nas Regiões do Brasil

Regiões	Até 3 sm	De 3 a 5 sm	De 5 a 10 sm	Mais de 10 sm	Total (3)
São Paulo	72,9	12,2	9,2	4,3	100
RM São Paulo	71,2	14,5	10,4	3,9	100
Sul	80,9	9,4	6,7	2,5	100
Paraná	85,4	8,2	3,9	1,2	100
RM Curitiba	79,8	11,5	5,5	3,2	100
Santa Catarina	71,1	15,1	9,2	4,6	100
Rio Grande do Sul	80,7	8,2	8,2	2,8	100
RM de Porto Alegre	78,2	10,2	9,4	2,2	100
Centro-Oeste (2)	82,9	7,8	6,5	2,0	100
Mato Grosso do Sul	87,7	6,2	4,8	-	100
Mato Grosso	77,3	12,8	8,3	0,6	100
Goiás(2)	88,0	6,0	3,7	1,7	100
Distrito Federal	74,4	8,9	11,4	5,0	100
Brasil (1)	83,2	8,4	5,4	2,0	100
<b>Total das RMs (3)</b>	<b>80,0</b>	<b>10,5</b>	<b>7,1</b>	<b>2,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (apud, Carneiro e Valpassos) 2003, p. 79.

- (1) Exclui o déficit por depreciação que não pode ser calculado por faixa de renda.
- (2) Às RMs, se refere ao déficit habitacional total, exceto na RM de Belém, onde se refere apenas à área urbana.
- (3) Inclusive sem declaração de renda.

<sup>17</sup> Instituto João Pinheiro 2003, Ministério das Cidades em 2004, com base do Censo no IBGE de 2000. No Jornal Nacional de 25/01/07 da Rede Globo, foi divulgado que o déficit habitacional no Brasil gira em torno de 8 milhões de unidades.

<sup>18</sup> O Fórum Nacional da Reforma Urbana - ([foumreformaurbana@fase.org.br](mailto:foumreformaurbana@fase.org.br), em 14/09/06). As entidades que fazem parte do FNRU são as seguintes: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CMP - Central de Movimentos Populares; CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores; MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular; AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros; ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos; ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular; COHRE Américas - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos; CFSS - Conselho Federal do Serviço Social; FENAE - Federal Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal; FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; FISENGE - Federação de Sindicatos de Engenheiros - CUT; FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos Habitat para a Humanidade; IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal; IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; FAOR - Fórum da Amazônia Oriental/GT Urbano; FAOC - Fórum da Amazônia Ocidental; FNRU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana e Fórum Sul de Reforma Urbana.

Portanto, 83,2% do déficit<sup>19</sup> atinge as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, percentual este que varia de 78% na região Sudeste, a 91% na região Nordeste.

Dentre todas as regiões, aquela que apresenta o menor percentual do déficit na faixa de até 03 salários mínimos é a região metropolitana de São Paulo e mesmo assim concentra 71,2% do total, mostrando que o problema é praticamente o mesmo em todo o Brasil. A questão habitacional, enquanto dimensão estrutural é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento do capitalismo.

[...] 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)

Em se tratando de salário, embora, boa parte da população de baixa renda<sup>20</sup>, moradora de áreas irregulares<sup>21</sup>, esteja incorporada ao mercado de consumo de bens industriais, não consegue acessar a habitação, pois em sua grande maioria, é produzida e comercializada através de relações tipicamente capitalistas. O acesso aos bens de consumo modernos foi viável pelas facilidades de aquisição; o mesmo não foi possível em relação à mercadoria “habitação”, pois os salários não permitiam sua compra no mercado imobiliário

---

<sup>19</sup> Estes números são aproximados, pois não há um consenso entre os pesquisadores, no que se refere à mensuração do déficit habitacional, em razão de existirem diversas sutilezas, capazes de gerar, segundo os fatores considerados, resultados bem divergentes. A razão básica da divergência é que o número que expressa o déficit é uma quantidade que varia, conforme as condições que dizem respeito à qualidade aceitável para a moradia, em cada região considerada, sem mencionar a inclusão ou na nestas totalizações de coabitações, alugueis, ou mesmo de domicílios improvisados. Mesmo com imprecisões nas estatísticas, seja qual for o índice adotado, estes números são significativos e este déficit é o resultado de uma herança histórica, marcada pela falta de investimentos, sobretudo no que se refere aos programas e subsídios à moradia popular, que atenda às famílias com renda de zero a três salários mínimos. Estes números são questionados, em virtude da forma de coleta dessas informações pelo IBGE, pois a alta densidade dos cômodos e a dificuldade de acesso em muitas vilas e ocupações subestimam a realidade. A Fundação João Pinheiro – FJP estabelece os seguintes critérios para a questão do déficit habitacional: densidade excessiva de moradores; inadequação fundiária urbana; necessidade de cuidados especiais em função da idade da edificação; carência de serviços de infra-estrutura básica; inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

Qualidade aceitável, segundo Carneiro e Valpassos (2003) o déficit habitacional é impreciso em virtude diversidade na avaliação de algumas variáveis relacionadas com: situação socioeconômica de cada região do país, a necessidade de crescimento com a necessidade de reposição das habitações em uso. A necessidade de incremento de unidades é formada por três grandes grupos: coabitações, ônus excessivo com alugueis e domicílios improvisados.

<sup>20</sup> Estudos mostram que apesar do crescimento do PIB e declínio da inflação, registra-se a pauperização crescente do trabalhador brasileiro, expressa pela intensificação do processo de concentração de renda. (SILVA 1989).

<sup>21</sup> Em uma pesquisa realizada em favelas de São Paulo e Rio de Janeiro, os moradores, em sua maioria, não são predominantemente desocupados ou subempregados como se pensou durante muito tempo, mas sim força de trabalho ativa, porém apresentando baixos salários. (KOWARICK, 1979).

privado e nem a oferta de habitação social pelo Estado foi suficiente para suprir a demanda. (KOWARICK, 1979)

Na contramão desse processo de desigualdade social, encontra-se o campo das políticas públicas, que incluem a política de habitação; estamos nos referindo “àsquelas modernas funções do Estado capitalista – imbricadas à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais, definindo-os como direitos de cidadania” (PEREIRA, 1998, p.60).

Em se tratando do papel do Estado, este deveria estar atrelado à defesa do exercício da cidadania; porém desde sempre, ao longo da trajetória sócio-histórica da sociedade brasileira, andou às avessas quanto à garantia de direitos, “pois o poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas”. (CARVALHO; 2004, p. 21)

No decorrer dos sucessivos governos brasileiros, principalmente nos últimos 70 anos, apesar do grande volume de recursos financeiros e administrativos investidos, nos diferentes programas e projetos implantados, os mesmos não foram suficientes para reverter o processo de exclusão 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.

Dentro do marco histórico da política habitacional, podemos destacar que a solução da moradia no período escravocrata (até 1888) eram as senzalas. No período entre 1890 a 1929, aproximadamente, surgiram os cortiços, as vilas operárias e casas de aluguel. As várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa renda, eram construídas pela iniciativa privada. Entre elas, as mais difundidas, foram: o cortiço-corredor, o cortiço-casa de cômodos, os vários tipos de vilas e corredor de casas geminadas; sem falar que estas habitações, em sua maioria eram de aluguel<sup>22</sup>, ou através da autoconstrução. (BONDUKI, 1998)

A participação do Estado com relação à problemática habitacional foi limitada neste período, a não ser pela regulação e repressão das condições de moradias da população mais empobrecida. Assim, em razão do início das migrações campo-cidade, iniciou-se as ocupações nas periferias das cidades, o que gerou surtos epidêmicos de cólera, febre amarela

<sup>22</sup> Sampaio (1994) aponta que neste período, a forma dominante de morar da população paulistana, incluindo a classe média, era a casa e aluguel, pois não existiam sistemas de financiamento para a casa própria. Porém, conforme estudos de Benclowicz, existiam algumas exceções à regra, pois é certo que alguns trabalhadores conseguiram comprar um lote e erguer por conta própria uma casa, como alguns italianos “que à medida que conseguiam economizar algum capital adquiriram um terreno nas áreas menos valorizadas e construíram em etapas”, mas não existiam muitas opções. (1989). Também Kowarick (1994), aponta que a classe trabalhadora e da classe média, pagam aluguel e que este consumia em grande parte os salários. Em 1942, institui-se a Lei do Inquilinato, onde o Estado passou a controlar os aluguéis.

e outras doenças, ocasionadas pela falta de saneamento básico e pelas péssimas condições de habitabilidade. Mesmo diante desse problema, o governo adotou uma prática higienista<sup>23</sup>. (BONDUKI, 1998)

Nos anos 30 do século XX, os contrastantes movimentos dos inquilinos e moradores dos cortiços, que não conseguiam mais arcar com os custos dos aluguéis, a luta dos trabalhadores por melhores salários e proteção social, aliados à tentativa do governo Vargas de se legitimar, configuraram uma série de medidas intervencionistas do Estado no campo trabalhista.

A questão da habitação também não ficou livre desse plano de ações, que se deu pelo menos em três níveis distintos, em seu primeiro governo:

- 1º A criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Previdência, em 1938, representando o início da produção direta ou financiamento de unidades habitacionais por órgãos estatais, tendência reforçada em maio de 1946 pela Criação da Casa Popular (FCP) através do Decreto-Lei nº. 9.218;
- 2º 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;
- 3º O Decreto-lei 58 de 1938, que regulamentou os loteamentos populares, garantindo a aquisição de terrenos à prestação. (BONDUKI, 1994, p.119)<sup>24</sup>

Os padrões habitacionais passam a ser definidos a partir de uma lógica que se norteia pelo:

[...] 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)

No governo Dutra (1946-1950) a política populista adotada sofre descontinuidade. Tem-se um governo caracterizado por forte repressão e desmobilização do movimento operário. É criada uma Comissão Interministerial para realização de estudos referente às

<sup>23</sup> A idéia estatal, segundo Bonduki (1998), era “moralizar” o comportamento da população, introduzindo hábitos saudáveis, ou mesmo a demolição de barracos, conforme o Código Sanitário de 1894 e principalmente através da retirada de favelas localizadas próximas ao centro das cidades, evitando assim a contaminação de doenças. Nestas ações estão incluídas obras de construção de redes de abastecimento de água e de esgoto, incluindo a vacinação em massa contra doenças, (ver Revolta da Vacina, 1911)

<sup>24</sup> Em relação aos despejos, Bonduki explica que entre 1945 e 1946, houve um grande número em São Paulo, atingindo mais de 15 mil famílias, aproximadamente 75 mil pessoas. Em comparação à população da época, correspondia a mais de 4%. Sem alternativa de construção de suas casas, muitas foram obrigadas a se estabelecer em áreas periféricas, através da autoconstrução.

causas da formação das favelas, e conseqüentemente, houve a proibição das construções de subabitações nestas áreas irregulares. (SILVA, 1989)

A partir de 1950, no segundo período de Vargas (1951-1954), o processo de construção habitacional é fortemente controlado pelo Estado, porém de forma mais amena que no período de Dutra. Em termos da política de construção de moradias, verificou-se um declínio<sup>25</sup> da construção de conjuntos habitacionais em decorrência da diminuição de recursos, do incremento da inflação, enquanto continuavam fixos os valores das prestações das casas. Por outro lado, registra-se a intensificação do clientelismo e do favoritismo na distribuição das moradias, utilizadas como instrumento para esvaziamento das pressões sobre o Estado. (SILVA, 1989)

Durante o governo Juscelino Kubistschek (1956-1960), a habitação popular foi relegada ao segundo plano (VIEIRA, 1983). Nesse período, que trilhou o caminho do desenvolvimento e modernização da sociedade, o Estado passou a investir em infra-estrutura urbana e regional, visando estabelecer as bases do desenvolvimento industrial. Tal mudança, durante o então conhecido modelo econômico desenvolvimentista, após algumas décadas, entrou em crise, desencadeando uma multiplicidade de problemas, entre os quais: uma herança de concentração de renda, desequilíbrios sociais e uma forte exclusão sócio-espacial.

No período de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), o governo tenta instaurar o retorno ao nacionalismo desenvolvimentista, intensificando a política populista. Cria-se o Plano de Assistência Habitacional, que deveria, em curto prazo, revigorar a Fundação da Casa Popular – FCP, e, em médio prazo, o Instituto Brasileiro de Habitação, que pode ser comparado a uma espécie de precursor do Banco Nacional de Habitação – BNH. Em 1964, a Fundação da Casa Popular é extinta. (SILVA, 1989)

A partir de 1º de abril de 1964, início do regime militar, com a justificativa de diminuir as “necessidades das massas” e, com o propósito de legitimação do novo governo e do desenvolvimento econômico, é lançado o Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco – o PAEG, com destaque relevante ao problema habitacional. Assim, é criado, o Banco Nacional de Habitação – BNH, bem como o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, através da Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964. (BIERRENBACH, 1981; apud BONDUK, 1994)

---

<sup>25</sup> Houve redução no tamanho dos conjuntos residenciais e das próprias unidades habitacionais, haja vista que de 1945 e 1950 foram construídos 72 conjuntos, com 19.670 unidades habitacionais e, de 1950 a 1964, são construídas 121 conjuntos, com apenas 11.429 moradias. Essa pulverização de pequenos conjuntos procurou garantir a manutenção da base política do estado ante a escassez crescente de recursos. (FARAH apud SILVA, 1989)

A herança de períodos anteriores de desempregados e subempregados é vista pelos novos governantes como um grande foco de tensão. Para abrandá-la foi priorizado o investimento na construção civil, que apresentava duas vantagens principais: a primeira era a possibilidade de diminuir, mesmo que temporariamente, o número de desempregados, bem como para incrementar a indústria de material de construção. A segunda concentrou-se no fortalecimento do “sonho da casa própria”, já que cidadãos comprometidos com o sonho ou com as longas prestações do sonho diminuiriam a “inquietude social”. (BONDUK, 1994)

Os recursos canalizados através do BNH sustentaram a expansão urbana, nas décadas de 60 até os meados dos 80 do século XX. Apesar da utilização, principalmente através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS<sup>26</sup>, os recursos disponibilizados serviram mais para a classe média do que para a população pobre, que não tinha como arcar com as despesas de financiamento:

[...] 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 ambos, o papel estratégico esteve reservado ao Estado. E em ambos, 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)

O Banco Nacional de Habitação – BNH representava a presença estatal centralizadora na área da produção e distribuição habitacional, que se baseava em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional, que tinha como solução paradigmática a construção de grandes conjuntos habitacionais. (MARICATO, 1987). Para se ter uma noção, no período de 1970-1974, o mercado popular só recebeu 7,7% das unidades financiadas pelo BNH. Em números, foram construídas 404.123 unidades habitacionais para o mercado médio, 157.748, para o econômico e apenas 76.746 para o mercado popular. (AZEVEDO & ANDRADE; apud, SILVA 1989)<sup>27</sup>

<sup>26</sup>O FGTS é uma espécie de poupança dos trabalhadores, que historicamente em sido uma das grandes fontes de recursos para o financiamento das políticas habitacionais.

<sup>27</sup> Conforme dados fornecidos pelo BNH em 1971, o Banco considera como integrante do mercado médio a população com renda familiar a partir de onze salários mínimos, um mercado econômico, de seis a dez salários mínimos e o mercado popular de um a cinco salários mínimos. A triagem dos candidatos está baseada mediante comprovação de capacidade de pagamento das prestações, (ganho X despesas). Deste modo, foram segmentados dois setores: um direcionado à classe de renda média a e alta e outro à baixa renda, que era operado por agências estatais, através de agentes promotores públicos como as companhias estaduais e municipais de habitação. (MARICATO, 1987; SILVA 1989)

A questão habitacional se acirrou com a persistente recessão das décadas de 70 e 80 do século XX, representando um processo de ajustamento estrutural da economia, buscando incorporar novos padrões de competitividade, sendo que a classe trabalhadora pagou o ônus. 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.

Mediante a crise econômica e as pressões populares, diversas foram as tentativas da política de habitação de voltar-se para as faixas mais pobres da população. A seqüência nas implantações de diferentes programas, estabelecidos para retomar os objetivos do BNH, voltados à habitação popular, é diversa, dos quais citamos na medida de suas implantações: 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)

Contudo, vários foram os problemas contidos nessas propostas. Um deles refere-se ao isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho, abastecimentos e serviços públicos, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de fiscalização da construção e, em virtude disso, paralisação das obras e mesmo abandono das mesmas. Além da inadimplência dos contratantes e mutuários, existia o desconhecimento das prerrogativas dos programas por parte dos administradores na esfera estadual e municipal, em virtude da burocracia, mudança contínua de programas e dificuldades no repasse das verbas (MARICATO, 1987).

Desde o início da atuação do BNH<sup>28</sup>, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir o percurso de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido. Por não conseguir superar a crise o Sistema Financeiro de Habitação – SFH acabou extinto em 1986. Dentre as

---

<sup>28</sup> Ao todo, o SFH financiou a aquisição de 6,8 milhões de unidades residenciais nos seus 37 anos de funcionamento, a maior parte destas correspondia à construção de novas moradias. Em 1980, atingiu seu auge com a construção de 627 mil novas unidades. (CARNEIRO e VALPASSOS, 2003)

críticas feitas ao BNH, a central foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções para todo o território nacional, desconsiderando as características regionais. (MARICATO, 1987)<sup>29</sup>

Com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, em 1986, criou-se um hiato em relação à política habitacional no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (SILVA, 1989). Portanto, a política habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental, entre eles a, a Caixa Econômica Federal<sup>30</sup> - CEF, a quem coube o papel de agente operador do FGTS.

A partir da Constituição de 1988, com o processo de descentralização das políticas, se estabelece uma redefinição de 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.

---

<sup>29</sup> Ermínia Maricato é urbanista e Secretária Executiva do Ministério das Cidades.

<sup>30</sup> Segundo dados do Ministério da Cidade, em 2004, em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas à Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja competência abrangia a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumulava, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transporte urbano e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social - MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1989, com as garantias conquistadas no processo constituinte é reestruturado o FGTS e constitui-se o Conselho Curador do Fundo com representação do governo federal, de empregados e empregadores. Ficou estabelecido que no mínimo 60% de seus recursos deveriam ser destinados a programas de habitação de interesse social. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixaram de ser apenas executores da política. No entanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária, ficando os programas na dependência de disponibilidades financeiras não reembolsáveis de recursos da União. É realizada em 1995 uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério de Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana-SEPURB, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Embora tenha mostrado, de início, intenções reformadoras, a ação da SEPURC caracterizou-se por uma retração do setor institucional e a perda progressiva de capacidade de intervenção. As áreas de habitação e do desenvolvimento urbano permaneceram sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal.

Em 2003, durante o primeiro governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, não somente a política de habitação, mas também a gestão das cidades passou a ser tratada pelo Ministério das Cidades, composto da seguinte maneira: pela Secretaria Nacional de Habitação, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Atualmente, em relação à política de habitação, novos programas<sup>31</sup> foram lançados pelo Ministério das Cidades, objetivando atingir a população que apresenta renda de zero a cinco salários mínimos, através dos recursos do FTGS, a saber:

- **Programa de Arrendamento Residencial – PAR:** é um programa que tem por objetivo a aquisição de novas moradias, através de arrendamento (15 anos para pagar) visando atender famílias com rendimento não superior a 6 salários mínimos;
- **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH:** programa para atender famílias de até três salários mínimos, sendo que pode ser usado para melhorar ou ampliar habitações já existentes. (está sendo substituído pela Resolução 460);
- **Resolução 460**<sup>32</sup> – visa subsidiar a construção de novas habitações, ou a melhoria das já existentes, para famílias que apresentam renda de zero a cinco salários mínimos, sendo que no caso do último com contrapartida do beneficiário;
- **Programa de Crédito Solidário:** destinado a atender famílias que ganham até três salários mínimos e que estejam organizados em cooperativas ou associações de habitação;
- **Programa Direto na Planta:** entregue às empresas construtoras para atender famílias com renda até seis salários mínimos.

Na tentativa de acelerar o crescimento no país, em janeiro de 2007, foi lançado pelo Governo Lula o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões para a infra-estrutura, sendo R\$ 106 bilhões destinados à habitação, que beneficiará 4 milhões de famílias, nos próximos quatro anos<sup>33</sup>. Outras 600 mil famílias serão atendidas por meio de recursos aplicados em caderneta de

---

<sup>31</sup> Estes programas estão sendo continuamente alterados, para possibilitar seu acesso à população de baixa renda. Segundo o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o acesso é complicado em virtude da burocracia da CAIXA. No caso do PAR, a faixa de renda mais atendida está acima de 4 salários mínimos. Na Resolução 460, foi elaborada sem a participação dos movimentos e do FNRU. Crédito Associativo (CAIXA continua atuando com critérios bancários e segundo a cabeça de cada gerente).

<sup>32</sup> A Resolução 460 já sofreu várias modificações e nomes. Atualmente chama-se resolução 518.

<sup>33</sup> Segundo dados do Ministério das Cidades. Também, para os próximos 4 anos, estão previstos 40 bilhões para serem investidos em saneamento básico, que atenderá 22,5 milhões de domicílios com serviço de água, esgoto e coleta de lixo. Para o transporte, 3,1 milhões basicamente para metrô. O programa Luz para Todos, com recursos de 8,7 bilhões e 12,7 bilhões para a infra-estrutura hídrica.

poupança. Os recursos serão provenientes do Orçamento da União, através do FGTS e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, repassados à iniciativa privada.

Porém, o PAC já sofre críticas de alguns economistas, lideranças políticas e do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, pois há previsão de cortes de investimentos em outras áreas, tais como na saúde, da ordem de R\$ 5 bilhões, correspondendo a 14,2%, no turismo de 77,3% e no desenvolvimento social de 2,5%. Além disso, o FNRU afirma que o PAC beneficiará grandes empreiteiras.<sup>34</sup>

Torcemos para que o PAC alcance os resultados esperados, pois o “cobertor é curto” para atender a toda a demanda da população mais empobrecida. Mas a questão da habitação, a luta pela garantia deste direito, é antiga no Brasil – tema que será tratado no próximo ponto do capítulo.

### **3.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELO DIREITO À MORADIA E À CIDADE**

#### **FREVO DA MORADIA**

Daqui não saio  
 Daqui ninguém me tira  
 Onde é que eu vou morar?  
 Se derruba o meu barraco, é de lascar  
 Ainda mais com sete filhos  
 Onde é que eu vou morar  
 Vamos lutar  
 Com união  
 A terra é nossa  
 Ninguém vai botar a mão  
 MTST essa luta é pra valer!<sup>35</sup>  
 (MTST)

<sup>34</sup> Dados obtidos no site do Fórum Nacional da Reforma Urbana - [foumreformaurbana@fase.org.br](mailto:foumreformaurbana@fase.org.br). Acesso em: 14 set. 2006.

<sup>35</sup> A música Frevo da Moradia é uma adaptação de marchinha de carnaval, reinventada pelo Movimento os Trabalhadores Sem Teto do Recife. Desde 1991, é cantada, como hino, em assembleias, antes e ao final das ocupações de imóveis vazios, nas marchas e encontros de formação do movimento. Em relação ao acervo musical, com relação à problemática urbana, se trata de uma das formas de resistência e protesto dos movimentos sociais que lutam por esta causa. Especialmente na temática da moradia temos registros na arte desde os meados de 1930, denunciando os despejos e as dificuldades do povo de São Paulo.

Desde o período do Brasil colônia, a sociedade brasileira é permeada por lutas e movimentos sociais contra a dominação, a exploração econômica, e mais, recentemente, contra a exclusão social e sócio-espacial.

Marcadamente, as disputas pelo espaço urbano determinam em grande parte os destinos das cidades e seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, há a inoperância do Estado em delinear políticas que dêem conta de um planejamento urbano mais igualitário e sustentável, incluindo a regularização das ocupações irregulares.

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para o mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (MARICATO, 2002, p. 83)

O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. Apesar de ilegal, a invasão é institucional: “é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado, e é ainda funcional para a orientação dos investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária” (MARICATO, 2002, p. 82-83).

Por essa razão, são inúmeros os registros de lutas, conflitos e movimentos<sup>36</sup> que levantam a bandeira em defesa da posse da terra e da moradia, tanto no campo quanto nas cidades, bem como o direito: ao trabalho, ao transporte público, à organização dos partidos políticos e, mais recentemente, à luta em defesa da educação, da cultura, da saúde, do meio ambiente, contra a miséria e a fome, contra a discriminação racial e pela opção sexual, entre outros que fazem parte do convívio societal. (GOHN, 2003)

Tais organizações, denominadas Movimentos Sociais Urbanos – MSU são formas de contestação direta, não só em relação ao poder econômico, centrado na classe dominante, mas também ao modo de reprodução do conjunto da formação social da sociedade, gerando “uma série de inovações nas esferas públicas (estatal e não-estatal) e privadas; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política” (CASTELLS apud GONH, 2006, p. 251).

<sup>36</sup> Estudos de Edgar Rodrigues (apud GONH, 2003), foram registradas nas duas primeiras décadas do século XX cerca de 99 uniões operárias, 4 alianças operárias, 10 cooperativas e associações e auxílio e socorro mútuo, 29 grupos anarquistas específicos, 50 ligas operárias, 40 associações e sociedades operárias, 13 clubes vínculos e movimentos operários, 16 bibliotecas, 21 grupos de teatro social, 26 escolas livres, 40 sindicatos. Quanto às manifestações públicas registram-se: 22 passeatas, 119 comícios e protestos públicos, 27 assembléias e 80 comemorações. Acrescenta-se a estes dados cerca de 369 greves, ocorridas entre 1900 a 1920.

Portanto, os movimentos participam da mudança social histórica de um país e, dependendo do apoio que recebem, de entidades, sindicatos, ONGs, igrejas e outros, podem construir uma verdadeira transformação social e incidir nas decisões governamentais.

Somente no eixo da questão urbana, mais vinte e três movimentos e conflitos<sup>37</sup> entram em cena no Brasil até meados do final do século XX, tentando romper com a intensa exploração no cenário urbano. Um deles intitulado Movimento Contra o Custo de Vida, aglutinou dezenas de milhares de pessoas num processo crescente que reuniu inúmeras entidades e organizações. Também a luta pela regularização dos loteamentos clandestinos, em São Paulo, que somente em 1979, realizou mais de 300 reuniões com moradores de centenas de loteamentos periféricos. (KOWARICK, 1994)<sup>38</sup>

Estas manifestações mostram que os brasileiros, não são passivos e despolitizados, como querem fazer parecer alguns discursos. Mesmo porque, além desses movimentos, considerados mais expressivos, como: a luta pela falta de acesso à terra urbana, às péssimas condições dos cortiços, os aluguéis exorbitantes e freqüentes ações de despejo dos operários que moravam em vilas de propriedade dos donos de fábricas; outras tantas manifestações foram identificadas, de forma localizada, em várias capitais brasileiras. Os problemas que mais se destacavam estavam relacionados à falta de transportes, pavimentação, iluminação, posto policial que permitia a circulação e a segurança e outros problemas relacionados à questão da moradia e do acesso aos serviços da cidade. (GOHN, 2003).

A partir da década de 80 do século XX, os movimentos sociais revolucionaram o conteúdo da agenda pública que até então compunha a gestão da cidade. Nas tradicionais demandas por acesso aos serviços, foram incluídas novas demandas sociais, como: creches, centros de saúde, hospitais, escolas que deveriam ser garantidos pelas prefeituras municipais.

---

<sup>37</sup> As principais manifestações: 1904 - Revolta da Vacina; 1911 - Greve de Pedreiros e Anexos; 1912-18 - Lutas por Equipamentos Coletivos Urbanos; 1942 - Movimento de Associações de Bairros; 1953 - Movimento Contra a Carestia da Vida; 1954-64: Movimento de Associações de Moradores; 1960-61 - Movimento pela Casa Própria; 1963 - Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia; 1971 - Início do Movimento das Pastorais de Periferia Urbana em, São Paulo; 1972 - Movimento dos Loteamentos Clandestinos - MLC; 1979 - Movimento dos Transportes Coletivos; 1979 - Lançamento do Movimento de Lutas por Creches em São Paulo e em Belo Horizonte; 1979 - Movimento das Favelas - São Paulo e Belo Horizonte; 1981 - Passeata contra o aumento da passagem de ônibus, promovido pelo Movimento Contra a Carestia; 1983 - Criação do Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias - São Paulo; 1984 - Criação do Movimento dos Mutuários do Banco Nacional de Habitação - BNH; 1985 - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR; 1986 - Criação o Movimento dos Inquilinos Intranqüilos; 1986 - Criação do Movimento dos Sem-Casa- São Paulo; 1987 - Assembléia Constituinte; 1988 - Constituição Cidadã; 1988 - Movimento de Invasões da Terra Urbana - São Paulo; 1989 - Recriação do Movimento pela Reforma Urbana; 1993 - Criação da Central dos Movimentos Populares.

<sup>38</sup> Outros tantos movimentos e manifestações foram organizados pela ação da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs em várias capitais do país. (KOWARICK, 1994)

A qualidade da vida humana era exigida como parte da gestão pública da cidade. O morador mostrava suas múltiplas necessidades como campos de responsabilidade municipal, Afinal, eram coletivas e públicas e não pessoais ou individuais, como sempre quis o pensamento conservador. [...] O direito à cidade germinava na superação da condição de acampados em áreas ocupadas, com casas de alvenaria semiconstruídas e conjuntos habitacionais como: Cohabs [...]. Não basta ter casa para ser assentado, é preciso muito mais para viver na cidade. (SPOSATI, 2001, p.17)

Tais movimentos organizados, sobretudo por mulheres, tinham como bandeira: pró-moradia, pró-creche, pró-água, pró-luz e tentavam mostrar o precário cotidiano das famílias e das crianças da periferia. As várias manifestações, traduzidas em forma de: prosa, versos, música, folhetos, cartilhas, passeatas, caminhadas, acampamentos e principalmente através das ocupações em áreas públicas ou privadas, ou mesmo em prédios abandonados, revelam o movimento de resistência das populações mais empobrecidas, mediante a retração do Estado e seu empenho tímido de investir na moradia popular e na inclusão à cidade (GOHN, 2003).

Em razão do processo reivindicativo, muitos urbanistas, estudiosos, e organismos não-governamentais, voltaram o olhar para a problemática da gestão urbana e da exclusão sócio-espacial. Através da atuação dos diferentes atores, foram encaminhadas algumas propostas para a Assembléia Constituinte de 1987, as quais passam a ser descritas abaixo:

- **1º - Direito à Cidade e à Cidadania:** entendido como a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito a terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento básico, à saúde, à educação e demais políticas. Inclui também o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; e o respeito aos imigrantes.
- **2º - Gestão Democrática da Cidade:** entendida como ampliação da participação popular na gestão das cidades. De um lado, através de mecanismos institucionais diretos ou de legislação semidireta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Quanto ao direito de cidadania, incluído na perspectiva de gestão democrática da cidade, deverá ficar assegurado a todos o amplo acesso às informações sobre políticas públicas, de forma a planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetendo as iniciativas ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritário o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.
- **3º - Função Social da Cidade e da Propriedade:** entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o uso socialmente

justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Esses pressupostos foram incluídos nos artigos 182 e 183<sup>39</sup> da Constituição Brasileira de 1988, que versam sobre a política urbana, contemplando, de forma inédita, um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do poder público e instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem aplicados e respeitados, nas três esferas de governo, na tentativa de reverter o quadro de degradação do meio ambiente e das desigualdades sociais existentes nas cidades.

Mediante tantas reivindicações, entre 1989 e 1990, ocorre o retorno do Movimento pela Reforma Urbana<sup>40</sup>, imbuído de uma forte preocupação com o quadro de exclusão do modelo das cidades brasileiras. Desenvolve-se, então, o chamado espaço público não estatal expresso nos conselhos, fóruns e redes de articulação. Mesmo com a nova reestruturação das lutas populares, os movimentos sociais em defesa da questão urbana continuam a ter centralidade no cenário nacional. Dentre os movimentos populares urbanos:

[...] a luta pela moradia continuou a ter centralidade como a luta popular mais organizada. Uma parte dela tornou-se bastante institucionalizada, atuando no plano jurídico, via assessorias, obtendo conquistas importantes, como o Estatuto da Cidade. Outra parte migrou com suas assessorias para as ONGs, participando de projetos institucionais, tais como as cooperativas de ajuda mútua e autogestão, assim como várias, alas do movimento das favelas, que passaram a ter projetos de reurbanização, remoção ou transferência para projetos do poder público. Esses últimos casos geraram movimentos de associações de moradores locais. Uma terceira parte inovou suas práticas seguindo o modelo do movimento popular rural: realizando ocupações, não mais de áreas vazias, cada vez mais escassas e distantes dos grandes centros urbanos, mas ocupando prédios públicos e privados, ociosos ou abandonados, nas áreas centrais das grandes cidades. [...] Mas pressão contínua fez com que, progressivamente, fossem elaboradas políticas públicas para regularizar essas ocupações, [...]. (GOHN, 2006, p. 25; 26)

<sup>39</sup> Os Artigos 182 e 183 da Constituição, em seu parágrafo único do capítulo I, “regem sobre as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

<sup>40</sup> Em 1990 foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, composto por entidades e movimentos da sociedade civil, que culminou na criação do Conselho Nacional de Habitação. Vários encontros e congressos ocorreram entre 1990 e 1993, voltados para as discussões das emendas constitucionais, no sentido de apontar diretrizes nacionais de gestão da política urbana, o que se constatou através da Lei de Desenvolvimento Urbano, bem como pela criação do Estatuto da Cidade, formalizado em 2001.

Em relação à Reforma Urbana, segundo Teixeira (1991) é a questão do acesso à terra, do acesso à moradia. É a punição da especulação imobiliária que joga cada vez mais o trabalhador para os espaços demais distantes da cidade. É a facilidade da desapropriação, o usucapião, etc. É a questão das verbas também para habitação, é transformar os programas habitacionais no acesso da população sem intermediação. É a questão dos serviços públicos, pois, não se pode obter lucros nos serviços de água, de esgoto, de luz, de transporte, de limpeza. É a questão das tarifas que têm que ser proporcionais ao que o trabalhador ganha.

Além dessas frentes, que compõem o movimento de luta pela moradia, também podemos citar o protagonismo dos moradores de rua, que, nos anos 90 do século XX, engrossaram as passeatas e ocupações, denunciando a herança desigual do país, pois ao dormirem sob pontes, marquises, praças, desnudam o nosso sistema anticidadão. (GOHN, 2006)

Outra marca importantíssima dessa década, que privilegiou a luta pelo direito à cidade, foram as Conferências Internacionais promovidas pela ONU. A tônica discutida nesses eventos, a partir da Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro – ECO-92; da Agenda 21, da Conferência dos Direitos Humanos em Viena-1993; da Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo - 1994; da Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague - 1995; da Conferência das Mulheres Beijing - 1995 e da Conferência sobre Assentamentos Humanos - Habitat II de Istambul-1996<sup>41</sup>, são os princípios, as metas, os compromissos, as estratégias e os instrumentos para implementação de planos e programas de ações, destinados a concretizar os direitos humanos preconizados e reconhecidos no sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

O novo paradigma que caracteriza a inovação dessas propostas é a centralidade na construção de cidades sustentáveis, tratando o sistema urbano local, enquanto parte do ecossistema global, descartando práticas fragmentadas e setorializadas (JÚNIOR, 1999). Nessa linha, o Fórum Social Mundial<sup>42</sup>, em 2001, elaborou a Carta das Cidades, reafirmando compromissos com o fortalecimento e valorização da cidadania e das cidades como espaços democráticos, propondo o seu cumprimento compartilhado, a partir de iniciativas regionais, nacionais e internacionais. No segundo ponto a Carta dispõe:

As autoridades locais assumem o compromisso de, juntamente com a participação direta e democrática de sua cidadania, promover políticas que combatam a crise da moradia, a precariedade dos serviços urbanos, a pobreza que afeta grande parte da população e aos fenômenos de exclusão social e marginalização, negadores dos direitos de cidadania. Isso comporta uma maior e mais justa redistribuição dos recursos públicos, implicando numa adequada repartição da renda pública entre os governos centrais e locais, de tal forma que as cidades tenham condições de prover as necessidades de infra-estrutura e serviços públicos para as suas populações. (FSM, 2001)

<sup>41</sup> Especialmente na Conferência do Habitat II, pela primeira vez, o governo brasileiro, pressionado pela ONU, abre espaço para a participação das organizações sociais, no sentido de elaborar um diagnóstico da realidade urbana no Brasil.

<sup>42</sup> Através do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social, realizado no Fórum Social Mundial em Porto Alegre, nos dias 26 e 27 de janeiro de 2001, deu origem à Carta das Cidades. O encontro que tinha com o lema: Um outro mundo é possível. Ele começa nas cidades; definiu 10 aspectos que estabelecem maior participação, democracia e valorização das cidades. (Relatório Final, mimeo)

Com o embasamento das diretrizes traçadas nas diferentes conferências, fóruns, debates internacionais e no II Fórum Nacional da Reforma Urbana, ocorre a formulação do Estatuto da Cidade, através da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Após onze anos de tramitação no Congresso Federal, o Estatuto da Cidade se consagra, com base na Constituição de 1988, vindo instrumentalizar<sup>43</sup> os municípios, no seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano, para que fosse ampliado: o acesso à terra formal e urbanizada, a proteção de mananciais, o controle da ocupação de áreas com riscos geotécnicos e de inundação. Segundo o Estatuto da Cidade<sup>44</sup>:

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua experiência é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e democrática, que possa de alguma forma, responder a realização dos sonhos.(Brasil, 2001, p.17)

Não podemos separar o sentido de cidade, compondo de um lado o crescimento econômico, com indústrias, arranha-céus, comércios, sistemas viários, carros, sem inserir o homem e suas relações sociais, sua cultura, tradições, religião e lazer. A cidade é o meio onde os cidadãos constroem suas histórias de vida, portanto deve ser considerada como patrimônio cultural. Qualquer que seja sua escala, a cidade é uma organização viva, dinâmica, com suas diversificadas partes em permanente interação, sendo também palco de luta pela sobrevivência, trabalho e moradia<sup>45</sup>.

Parece não haver dúvidas de que a maioria das cidades brasileiras apresenta disparidades sociais e segregação sócio-espacial. Então, para que possamos falar em efetivo processo de desenvolvimento urbano, o conjunto da sociedade deverá lutar por relações mais igualitárias, estimular articulações voltadas a uma gestão democrática das cidades, com um planejamento urbano ético, o que pressupõe o direito à cidadania, à moradia, ao bem-estar, à

---

<sup>43</sup> O capítulo II, conforme aponta Maricato (2001) se refere aos instrumentos de política urbana. De modo geral, estão previstos: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e; planejamento municipal. Os instrumentos da política urbana são regidos pelas Leis Orgânicas de cada município, logicamente seguindo as determinações da Constituição Federal, mas em linhas gerais,

<sup>44</sup> Foi construído pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República/Caixa Econômica Federal.

<sup>45</sup> Segundo FNRU, 468 famílias, aproximadamente 1.700 pessoas, moram na maior ocupação da América Latina, no edifício Prestes Maia, centro de São Paulo. Trata-se de um prédio que estava abandonado há mais de uma década e que foi ocupado pelo Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC) em novembro de 2002.

sustentabilidade das cidades, ao respeito à natureza, ou seja, condições de vida digna para todos os cidadãos. Nesse sentido:

A sustentabilidade é entendida como o direito ao desenvolvimento e ao direito a um meio ambiente sadio. O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta o atendimento das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. A política de desenvolvimento urbano deve ser destinada a promover o desenvolvimento sustentável, de modo a atender as necessidades essenciais das gerações presentes e futuras. O atendimento dessas necessidades significa compreender o desenvolvimento urbano como uma política que torne efetivo os direitos humanos, de modo a garantir à pessoa humana uma qualidade de vida digna. (JUNIOR, 1999, p.160)

A questão da sustentabilidade<sup>46</sup> é a tônica na gestão das cidades (MARICATO, 2001; PÓLIS, 1994) e tem sido definitivamente consolidada nos discursos, documentos e palestras, cujos aspectos centrais podem ser assim resumidos: descentralização e fortalecimento do poder local; co-gestão ou parcerias com entidades sociais; participação da sociedade, atrelada à qualidade ambiental, qualidade de vida, combate à pobreza e ao desemprego.

A partir dessas prerrogativas, na 1ª e 2ª Conferências Nacionais de Habitação<sup>47</sup>, foram traçadas diretrizes para nortear a política de habitação, dentre as quais está a criação do Conselho das Cidades – ConCidades<sup>48</sup> e na área habitacional foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>49</sup>. Outra medida foi a priorização de subsídios para atendimento da população com renda mensal de até cinco salários mínimos, na execução dos programas habitacionais que

<sup>46</sup> Esta temática foi rediscutida pela ONU em 03 de outubro de 2006, com o tema “Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e a Cidade”, com a participação de vários países, inclusive o Brasil, fortalecendo o compromisso com os 8 objetivos e inúmeras metas para erradicação da pobreza, do analfabetismo, da fome, da falta e da insalubridade da água, da degradação urbana e ambiental.

<sup>47</sup> A 1ª conferência Nacional de Habitação, com o lema: Uma Cidade para Todos, ocorreu em outubro de 2003 e contou com a participação da sociedade civil, movimentos sociais, entidades e representantes do governo, das três esferas, resultou a criação do Conselho das Cidades e aprovação das diretrizes, metas, objetivos, traçando várias prerrogativas pertinentes à nova política nacional de desenvolvimento urbano. Ao longo de 2003, através de conferências municipais, regionais e estaduais, mobilizou cerca de 3.400 municípios, quando foram debatidos os problemas relativos ao conjunto das cidades brasileiras.

A 2ª conferência Nacional de Habitação ocorreu em 2005, com o tema: Construindo uma Política Democrática e Integrada para as Cidades, contou com a participação de 2500 delegados de todo o país.

<sup>48</sup> O ConCidades conta com a participação tripartite (governo, entidades e movimentos sociais) e regula os projetos, programas e financiamento da política urbana.

<sup>49</sup> FNHIS sob a Lei 11.124/05, fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, apresentado pelas entidades dos movimentos populares de moradia, que após 13 anos foi sancionado pelo Presidente da República em junho de 2005. O objetivo da lei é subsidiar a urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para as famílias de baixa renda através da transferência aos municípios e estados, sempre que instituíam seus fundos, políticas e conselhos de habitação.

representam 92% do déficit habitacional do país e ampliação dos recursos para moradia em geral.

Dentre as diretrizes gerais na gestão das cidades, foram priorizadas as seguintes:

- **Participação e Controle Social:** entendida como a implementação da gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que exige compromissos dos poderes executivos e legislativo<sup>50</sup>, quanto à obrigatoriedade do compartilhamento do poder de decisão com a sociedade, na definição das políticas de investimentos públicos; a implementação de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações e o fortalecimento permanente de atores/sujeitos políticos autônomos.
- **Desenvolvimento Urbano Regional e Metropolitano:** entendido como políticas especiais para as regiões metropolitanas e combate às desigualdades sócio-territoriais intra e inter-regional. Criação de novas centralidades urbanas, estimulando políticas públicas regionais para o desenvolvimento urbano regional e metropolitano sustentável, não somente nos perímetros das capitais.
- **Financiamento do Desenvolvimento Urbano:** refere-se à criação e implementação do Fundo<sup>51</sup> Nacional de Desenvolvimento Urbano e dos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, com seus Conselhos Gestores Deliberativos.

Em se tratando de fundo para a habitação, como destacamos anteriormente, seria necessário cerca de 20 bilhões anuais<sup>52</sup>, nas próximas duas décadas, para garantir moradia digna e saneamento básico para as famílias que apresentam renda de zero a cinco salários mínimos.

---

<sup>50</sup> **Questão Federativa:** define de forma clara o papel e as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em relação ao desenvolvimento de cidades e regiões, com elaboração de instrumentos legais, principalmente quanto à habitação, saneamento, trânsito, transporte meio ambiente e planejamento urbano e rural. Sendo definidas as competências os entre os entes: Cabe a **UNIÃO:** garantir o financiamento, com regras claras e transparentes, a partir da formulação dos marcos regulatórios, das diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano, bem como avaliar os resultados. Cabe aos **ESTADOS:** garantir o financiamento, definir políticas públicas de desenvolvimento urbano intermunicipal e/ou inter-regional, respeitando os planos diretores municipais e/ou regionais, além da capacitação de recursos humanos dos municípios e/ou regiões envolvidas, fomentar a elaboração, monitoramento e avaliação dos planos estaduais e regionais.

Cabe aos **MUNICIPAIS:** garantir o financiamento, prever recursos financeiros e orçamentários, planejar, formular, monitorar e avaliar as diretrizes locais e implementar as ações, com adequação aos planos regionais e aos planos diretores participativos e com a participação da sociedade civil. Gerir, executar e fiscalizar as ações do desenvolvimento urbano com transparência e acompanhamento dos conselhos municipais das cidades com apoio efetivo (financiamento técnico e operacional) e ação subsidiária dos estados e da União. (Ministério das Cidades, 2004)

<sup>51</sup> Objetiva desenvolver iniciativas para fortalecer as políticas habitacionais voltadas para baixa-renda (0 a 3 salários mínimos), integradas a políticas de emprego e renda, flexibilizando as exigências para o acesso aos financiamentos.

<sup>52</sup>Parte do discurso do então Ministro da Cidade Olívio Dutra, no Fórum Urbano Mundial, promovido pelo ONU, em Barcelona no período de 13 a 17 de setembro de 2004. Desde 2005, Márcio Forte representa o Ministério.

É preciso que os organismos de financiamento internacional tenham uma outra conduta-que os recursos não fiquem bloqueados para fazer reserva [...]. Tem que ter uma outra orientação no sentido de que o dinheiro investido em saneamento básico, em moradia digna, tem retorno na qualidade de vida de milhares de pessoas gerando outros negócios, outras atividades econômicas [...]. (Brasil, 2004, p. 12)

Além das diretrizes e do financiamento, outras questões foram discutidas em ambas as conferências, principalmente os fatores<sup>53</sup> que ainda continuam a obstaculizar a gestão de cidades e a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, dentre os quais destacamos: a pobreza e desigualdade extremas; o volume reduzido de recursos não compatíveis com a demanda; a dificuldade de financiamentos internacionais; a fragmentação da política habitacional<sup>54</sup>; a perda de recursos nas diferentes esferas; a mentalidade tecnocrática; as tarifas elevadas de energia elétrica e abastecimento de água para a população de baixa renda; a prática reiterada de despejos forçados e atuação deficitária do poder Judiciário, no trato dos conflitos sociais; os planos e projetos estratégicos para a cidade, construídos sem a participação popular; as falhas e morosidade na Reforma Agrária e ocupação territorial; a falta de capacitação técnica dos gestores e técnicos que atuam na política urbana e a falha na socialização de informações. (Brasil/Ministério das Cidades, 2004)<sup>55</sup>

Mesmo com o avanço na concepção da gestão das cidades, existem ainda muitos entraves, pois grande parte dos municípios no Brasil atua de forma isolada dos demais municípios do entorno, descumpre as diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade, correndo o risco de construir planos e projetos descolados da real necessidade de seus moradores, comprometendo sua sustentabilidade.

Por isso, devemos ter em mente que a política de gestão urbana deve conjugar um conjunto de políticas a serem adotadas para atender as múltiplas demandas da população, pois se trata do direito à cidade, aqui entendido como de **utilidade pública**<sup>56</sup>. Esse direito envolve, fundamentalmente, a elaboração de uma política global de desenvolvimento urbano, tendo por finalidade a produção de cidades mais justas e humanas, lugar de promoção e expansão da

<sup>53</sup> Estudos realizados, em diferentes municípios do país, pelo Ministério das Cidades e divulgados em 2004 e constam no Relatório da Missão da ONU no Brasil, também publicados em 2004,

<sup>54</sup> A fragmentação da política habitacional no Brasil é considerada um dos pontos dificultadores, pois a moradia dos trabalhadores rurais é tratada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo INCRA, a das populações indígenas pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, das comunidades quilombolas, pelo INCRA e Fundação Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura ainda a Secretaria de Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, que exerce função de controle do desenvolvimento da política habitacional nacional.

<sup>55</sup> Relatório Final da 1ª e 2ª Conferências de Habitação - Brasília.

<sup>56</sup> Grifamos este termo para destacar que as cidades pertencem a todos e não a alguns.

cidadania, do fortalecimento da democracia através do acesso universal ao espaço urbano e do desenvolvimento econômico e social:

O direito à cidade sustentável tem como fonte de origem os preceitos constitucionais das funções sócias da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. O pleno exercício do direito às cidades, sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos de participar da gestão da cidade e de viver em cidades com qualidade de vida social e ambiental. (FNRU - 2003)<sup>57</sup>

A cidade deve ser compreendida como um organismo vivo que se transforma incessantemente, em todas as suas peculiaridades e dimensões. Definirmos suas múltiplas transformações não constitui uma tarefa fácil, pois envolve muitas variáveis, não só físicas, mas, sobretudo, econômicas, sociais, políticas e culturais. Analisá-las, a partir de aspectos isolados, significa reduzir ou empobrecer o sentido dessa trama de relações que a conforma.

Portanto, se faz necessário que o Estatuto da Cidade seja discutido nas mais variadas instâncias, não somente pelos movimentos, ou entidades sociais envolvidos com esta temática, considerados, por muitos especialistas, verdadeiros modelos de resistência, mas sim pelo conjunto da sociedade. Nessa discussão, devem estar incluídos os governos, associações de moradores, sindicatos e outras tantas entidades da sociedade civil, nas mais diferentes áreas do conhecimento, a exemplo do que já se faz no Serviço Social, com: o Sistema único de Saúde – SUS; o Sistema Único de Assistência Social – SUAS; a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; o Estatuto do Idoso e o Estatuto das Pessoas Com Deficiência e outras leis importantes, que buscam garantir os direitos básicos a todos os cidadãos.

Somente assim se poderá definir com maior participação e equidade o futuro de nossas cidades, pois atinge a todos os moradores que dela fazem parte. Talvez dessa forma a exclusão sócio-espacial seja reconhecida e a inclusão da população “apartada”, priorizada como política pública.

Pretendemos apresentar a seguir a política pública de habitação em Porto Alegre, que não fugiu à regra nacional de exclusão sócio-espacial; mas, por outro lado, apresentou avanços emblemáticos.

---

<sup>57</sup> Relatório do Movimento Nacional da Reforma Urbana, 2003.

## 4 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE

### 4.1 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE: UM POUCO DE HISTÓRIA

#### Felicidade

A minha casa fica lá de trás do mundo  
 onde eu vou em um segundo  
 quando começo a pensar  
 o pensamento parece uma coisa à toa  
 mas como é que a gente voa  
 quando começa a pensar.  
 Felicidade foi-se embora  
 e a saudade no meu peito ainda mora  
 e é por isto que eu gosto lá de fora  
 porque eu sei que a falsidade não vigora.  
*Lupicínio Rodrigues*

Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, apresenta uma área total de 496,1Km<sup>2</sup>, sendo 352,02 Km<sup>2</sup> de área urbana e 144,08Km<sup>2</sup> que correspondem à área rural<sup>58</sup>. Sua população é de 1.360.590 habitantes<sup>59</sup>, sendo 1.320.739 moradores da zona urbana e somente 39.851 da zona rural.

Em relação à problemática habitacional, a capital porto-alegrense não foge à regra nacional e mundial das grandes cidades, no que tange à concentração da população no território urbano. Segue os múltiplos e complexos problemas relativos à urbanização, exercidos nas últimas décadas, que desencadearam a exclusão sócio-espacial de boa parte da população. Essa configuração é bastante significativa e crescente.

<sup>58</sup> IBGE- 1996- Existe divergências em relação à área de Porto Alegre dependendo da fonte de informação. O Atlas Ambiental de POA define uma superfície total de 476,30Km<sup>2</sup> constituída por uma parte continental de 431,85Km<sup>2</sup> e as ilhas com 44,45Km<sup>2</sup>.

<sup>59</sup> Dados do IBGE de 2000. Em 2006, na consulta realizada em 22.11.06 a população era de 1.428.696 milhões.

Prova disso são os 485 núcleos e vilas em Porto Alegre<sup>60</sup>, segundo o Mapa da Irregularidade Fundiária do DEMHAB. Esse saldo, estimado em 74.309 mil domicílios e uma população aproximada de 289.805 habitantes, considerando a média de 3,90 habitantes por domicílio<sup>61</sup>. Dentre esses números, estima-se que 16 a 18 mil famílias estão em situação de risco, ou seja: risco geológico, hidrológico, áreas viárias, ou outra situação que apresente risco habitacional.

Em levantamento realizado em 1972/1973, o número de núcleos e vilas girava em torno de 124, totalizando 20.152 domicílios, apresentando aproximadamente 22.336 famílias<sup>62</sup>. Portanto, houve um aumento de vilas e núcleos em Porto Alegre de 361, que corresponde a 291%, nos últimos 30 anos. Daí se conclui que Porto Alegre também reproduziu, nas últimas décadas, o sistema excludente, obrigando a população mais empobrecida a “optar pela irregularidade”.

Este universo de clandestinidade e a conseqüente falta de segurança da posse da terra urbana, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para seus ocupantes, resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terra especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos eletistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada. (AFONSIN, 2002, p. 12)<sup>63</sup>

Estes núcleos e vilas irregulares<sup>64</sup> se distribuem de maneira desigual por todas as Regiões do Orçamento Participativo (ROPs)<sup>65</sup>. A maior concentração de domicílios está na

<sup>60</sup> Fonte: Unidade de Pesquisa do DEMHAB em 15.10.02. A UPE utiliza o termo núcleos e vilas irregulares, porém na Legislação municipal usa-se o termo assentamentos autoproduzidos, utilizado pelos movimentos sociais em 1988. A UPE convencionou que núcleo como aglomerado inominado com até 50 domicílios e com pelos menos 02 domicílios. No caso vilas, termo também utilizado pela população moradora de áreas irregulares. Já o termo ocupação é utilizado em duas situações: quando a irregularidade for formada em edificações anteriormente construídas tais como condomínios residenciais e quando os domicílios estão dispostos ao longo de algum logradouro sem que seus habitantes tenham dado nome específico para aquela irregularidade.

Segundo (Moraes, Anton, 1999, p. 46) “Núcleos e Vilas irregulares são aqueles cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhe assegure permanência no local. São na sua maioria formados através do recurso das ocupações (invasões)”.

O IBGE (Censo Demográfico 1991) e os Bancos financiadores utilizam o termo ocupações ou aglomerados subnormais, caracterizadas por conjuntos de habitações (barracos, casas, etc.) ocupando ou tendo ocupado terrenos recentes de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas em geral, de forma desordenada e densa, carentes em sua maioria de serviços públicos essenciais.

<sup>61</sup> Os dados do IBGE de 01.08.00 apresentam números de 464 assentamentos subnormais, num total de 73.392 domicílios equivalente a 14,57% do estoque de domicílios.

<sup>62</sup> Ver o livro Malocas, 1973-DEMhAB. Os dados não são precisos.

<sup>63</sup> Betânia de Moraes Afonsin é advogada, trabalhou como assessora da Secretaria de Planejamento de Porto Alegre, professora da ULBRA e escreveu vários artigos e livros sobre a questão fundiária e a legislação urbana.

<sup>64</sup> As definições e números estão em MORAES, Aldovan de Oliveira. *Dois ou três coisas a respeito de Regularização Fundiária*. Setembro de 2003. (Mímeo).

<sup>65</sup> Porto Alegre está subdividida em regiões chamadas de Regiões do Orçamento Participativo, somando 16 regiões. Ver Mapa das regiões do OP na página 69.

Região do OP Partenon/Lomba do Pinheiro, ocupando áreas públicas estaduais, em sua maioria, na extensão do Bairro Coronel Aparício Borges e do Bairro São José, sendo que este ocupa uma área municipal de propriedade do DEMHAB. No entanto, a Região Leste apresenta o maior número de núcleos e vilas irregulares, totalizando 31, correspondendo a 11,54%. (MORAES, 2003)

A Região OP Centro, que compõe o centro propriamente dito, com 18 bairros, está na penúltima posição quanto a domicílios e na décima quanto a núcleos e vilas. Tal fator se deve principalmente à remoção de muitos núcleos e diversas vilas para áreas mais periféricas, realizada na década de 40 e 50, do século XX.

A concentração de áreas e domicílios irregulares pode ser verificada no Mapa da Irregularidade, sintetizado através do quadro que segue:

Quadro 2 - Núcleos e Vilas Irregulares de Porto Alegre

REGIÕES		NÚCLEOS E VILAS*		DOMICÍLIOS	
Nº.	NOME	Nº.	%	Nº.	%
01	Humaitá – Navegantes - Ilhas	27	5	4.039	5,43
02	Noroeste	18	57	1.848	2,49
03	Leste	56	3,71	8.679	11,68
04	Lomba do Pinheiro	40	11,54	4.287	5,77
05	Norte	34	8,25	9.777	13,16
06	Nordeste	24	7,01	5.206	7,01
07	Partenon	47	4,95	11.120	14,96
08	Restinga	26	9,69	1.949	2,65
09	Glória	20	5,36	4.312	5,80
10	Cruzeiro	40	4,12	8.657	11,65
11	Cristal	20	8,25	2.2179	2,93
12	Centro Sul	40	8,25	3.247	4,37
13	Extremo Sul	14	2,89	919	1,24
14	Eixo Baltazar	24	4,95	3.759	5,06
15	Sul	26	5,98	3.106	4,18
16	Centro	29	5,98	1.225	1,65
	<b>TOTAL</b>	<b>485</b>	<b>100,00</b>	<b>74.309</b>	<b>100,00</b>

Fonte: UPE/SAR/DEM HAB (15.10.02)

\*Número de Núcleos e Vilas, são as concentrações de domicílios numa determinada área. E o número de domicílios corresponde ao número de habitações localizadas nestas áreas.

Em 1940<sup>66</sup>, o levantamento realizado em Porto Alegre não registrava a existência de núcleos ou vilas permanentes. A partir de 1945 e 1946, se convencionou assinalar como ponto de referência o surgimento e a progressão da irregularidade em Porto Alegre, porém, existiam os becos no centro da cidade, onde se proliferavam os cortiços. De acordo com o recenseamento feito em 1909, na capital, havia 1210 cortiços. (GRARAYP apud D'ÁVILA, 2000)<sup>67</sup>.

No início do século XX, a Inspetoria de Higiene era o órgão encarregado de visitar os cortiços e outras habitações precárias, ditando as proibições estipuladas pela Intendência Municipal, órgão equivalente à atual Prefeitura. Seguindo a ideologia da época, eles deveriam ocupar os arrabaldes que já vinham sendo povoados por camadas baixas da população como: Cidade Baixa, Menino Deus, ou ainda deveriam procurar moradias próximas às fábricas. O fato é que, “na cidade propriamente dita, só deveriam residir os que podiam sujeitar-se às regras da higiene e da moral”. (PESAVENTO, 2001, p. 39)<sup>68</sup>

A região central de Porto Alegre, na década de 20 do século XX, já apresenta uma outra fisionomia, desaparecem os becos e ruelas, aparecem as amplas ruas e avenidas como a Borges de Medeiros, inaugurada em 1928. Tudo indicava a criação da dicotomia entre bairros pobres e o centro rico. (D'ÁVILA 2000).

Duas décadas após, com o aumento das indústrias na capital, houve uma grande movimentação de migrantes, em sua maioria, provenientes do interior do Estado em busca de emprego. Porém com baixos salários, falta de qualificação profissional e com o início da exploração do solo, este contingente foi impelido a se deslocar para áreas periféricas, sem a mínima infra-estrutura. Devemos ressaltar que nesse período, a solução encontrada pelo Estado, era passar o problema para a iniciativa privada.

Com a crescente organização dos trabalhadores que reivindicavam melhores condições habitacionais, as autoridades e empresários começam a pensar em alternativas para o problema habitacional. Em 1946, é enviada uma carta ao prefeito, com a assinatura de vinte cinco sindicatos de trabalhadores<sup>69</sup>, pedindo solução ao problema de escassez de moradia em Porto Alegre.

<sup>66</sup> Dados obtidos em: Malocas: diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre - RS.1973. Editado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Prefeito. Telmo Thompson Flores.

<sup>67</sup> Naida D'Ávila coordenou a produção DEMHAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Prefeitura M. de Porto Alegre, SMC, 2000. Conta a História do DEMHAB de 1949 a 1999, com muitas imprecisões. Existe, portanto, um hiato de 1999 a 2006, que obrigou-nos a coletar informações com os colegas do Departamento, pois não estão sistematizadas.

<sup>68</sup>, Sandra Jatahy Pesavento, historiadora da UFGRS, escreveu vários livros sobre a História de Porto Alegre e seus bairros.

<sup>69</sup> Na fonte consultada, não está especificado quais era os sindicatos.

Diante da demanda, o então governo municipal<sup>70</sup>, funda a Comissão da Casa Popular, localizado em uma das salas do andar superior no mercado público, com o objetivo de construir casas baratas (FRUET apud, D'ÁVILA, 2000), mas em razão de vários problemas do tipo: custo acessível de material de construção, mão-de-obra, aquisição de terrenos e financiamentos, no mesmo ano a Comissão da Casa Popular é extinta. (GRARAYP apud D'ÁVILA, 2000). Embora não tenha solucionado o problema, esta iniciativa mobilizou novas discussões para diminuir o avanço da irregularidade.

Em nível nacional, em 1946, o problema habitacional passou a ser tratado pela Fundação Nacional da Casa Popular – FCP. Através da FCP, em Porto Alegre, foram construídos vários conjuntos habitacionais, do quais: o conjunto IAPI, localizado no Bairro Passo da Areia, subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários; o conjunto conhecido por Vila dos Comerciantes, localizado no Bairro Santa Tereza, subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes – IAPC; e o conjunto habitacional conhecido por Loteamento/Vila Getúlio Vargas, localizado no Bairro Passo da Areia, que foi subsidiado pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transporte e Cargas – IAPTEC<sup>71</sup>.

Os programas propostos, em nível nacional, não eram suficientes para a grande demanda habitacional. Além disso, o Governo Federal preferia continuar apostando com mais afinco em uma política de persuasão, através de leis coercitivas como o decreto de 20 de janeiro de 1946 que proibia a ocupação espontânea dos espaços urbanos. Também, os conjuntos construídos pela Fundação da Casa Popular eram restritos aos trabalhadores, o que impedia o acesso à população desempregada ou subempregada.

Por essa razão, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre criou, em 1949, o Serviço de Habitação Popular, um setor responsável exclusivamente pela habitação, sendo suas principais tarefas: “organizar a venda de terrenos acessíveis e de remover malocas<sup>72</sup>” da zona urbanizada. Um exemplo deste período está registrado no editorial do jornal:

É notificado à população, sendo aprovada pelos vereadores, o crédito especial para desapropriação de uma área de terras situada no arrabalde do Partenon e declarada de utilidade pública, para o fim de nela serem construídas habitações para maloqueiros. (Diário de Notícias, 11.09.49, p. 04; apud D'ÁVILA, 2000)

<sup>70</sup> O prefeito neste período era o Sr. Egidio Costa.

<sup>71</sup> Pesquisa realizada pelo sociólogo Aldovam de Oliviera Moraes – DEMHAB. Os números de unidades nestes conjuntos não são precisos.

<sup>72</sup> Este termo está em desuso. Atualmente chamam-se subabitações (denominado pelo IBGE e pelos Bancos financiadores) ou domicílios irregulares ou informais.

Em seguida, em 1951, o Serviço de Habitação Popular passou a se chamar Superintendência da Habitação Popular, encarregada de supervisionar e suprir as necessidades habitacionais do município com recursos próprios, pois este órgão é instituído com autonomia administrativa e financeira. Em 1952, passou para Departamento Municipal da Casa Popular – DMCP, localizado primeiramente na Avenida José Montauray, em seguida passou para Avenida Independência e posteriormente para a Avenida Princesa Isabel.

Esse órgão foi criado com o objetivo, entre outros, de “planejar, executar e fiscalizar os serviços concernentes à construção de casas populares e sua venda e coordenar quaisquer outras atividades correlatas com assistência social nas vilas populares” (artigo 11 da Lei nº. 982, de 18 de dezembro de 1952). O DMCP foi constituído como uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas e descentralizadas.

Seguindo à lógica higienista e de controle do Estado, do restante do país, este período foi marcado por muitas remoções<sup>73</sup> de vilas e núcleos irregulares em Porto Alegre, que se transformavam em processos traumáticos para os moradores. Para termos uma idéia, em 12 de junho de 1952, moradores das vilas: Seca, Doca das Frutas e Novos Cães estavam presentes em uma sessão da plenária da Câmara de vereadores, trazendo um abaixo-assinado, no qual cento e duas mulheres protestavam contra as remoções que estavam sendo realizadas na cidade.

Reproduzimos um trecho desse documento apresentado, para dar maior visibilidade ao tensionamento e à expressão da resistência: “Vimos protestar contra os atos arbitrários e desumanos que os governos de nosso Estado, em levado a efeito contra o povo e os moradores de Vilas Pobres, como é caso das demolições da Vila Caiu do Céu” (Anais da Câmara de Vereadores, 1952, Vol.IV, p. 178). O documento ainda mostra que as demolições das vilas resultavam em um sem-número de pessoas que ficavam sem moradia e acabavam tendo sérias doenças, devido ao frio e à fome.

Entre 1952 e 1964 o DMCP entregou 2.440 casas de baixo custo, na sua maioria de madeira e 5.190 lotes (lotes com ou sem casa)<sup>74</sup> nas vilas: São José - Partenon<sup>75</sup>(1952); Vila Batista Xavier – Partenon (1953); Vila Sarandi - B. Sarandi (1953); Vila Santa Anita - B.

<sup>73</sup> A partir de 1950, foram implantadas pelo órgão, encarregado de executar a política habitacional geral e de interesse social, 13 vilas populares. Nessas Vilas 6.536 imóveis foram ocupados por famílias faveladas, envolvendo 31.242 pessoas da camada mais pobre da população de Porto Alegre. (Malocas, 1973 - DEMHAB)

<sup>74</sup> Não existem dados precisos se foram entregues lotes com casas, ou somente lotes, pois muitas vezes (conforme a verba disponível) eram entregues somente os lotes, outras vezes lotes com casas. Deveria ser feito uma pesquisa caso a caso. As casas eram de madeira, com tamanho médio de 35 a 40 m<sup>2</sup>.

<sup>75</sup> Em 1º de Março de 1952 o DMCP entregou 1001 unidades na Vila São José. Este é o primeiro dado que temos sistematizado no DEMHAB. Fonte: CCI – Coordenação de Comercialização Imobiliária - DEMHAB.

Santa Tereza (1955); Vila São Borja - Sarandi (1958); Vila Carlos Barbosa - Medianeira (1958); Vila Santa Rosa - Sarandi (1959); Vila Santo Agostinho - Sarandi (1960). Esses contratos estão registrados no Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre.

Ao longo da história do Departamento, suas funções não se restringiram somente à construção de moradias, mas desenvolveu uma série de atividades ligadas à assistência social e à saúde. Representava uma “mini” prefeitura, sendo conhecido pelo apelido de Prefeitura de Periferia<sup>76</sup>, pois atendida a um grande número de famílias, que eram removidas para áreas periféricas sem as mínimas condições de infra-estrutura<sup>77</sup>; ou seja: sem o fornecimento de água, luz, transporte ou equipamentos de ensino e saúde.

Para atender essas áreas periféricas<sup>78</sup> o Departamento se responsabilizou, por um longo período, em instalar serviços de saúde, tais como: ambulatórios médicos, creches, maternidades, vacinação contra tuberculose, serviços através de ambulâncias, entrega de água através de caminhões-pipa. Executava também ações de assistência social, lazer e geração de trabalho e renda como: apresentação de filmes<sup>79</sup> institucionais, realização de cursos profissionalizantes<sup>80</sup> e organização de campanhas beneficentes. Em razão dessa multiplicidade de funções, desde o início, existia a atuação do Serviço Social. Citamos parte de um relatório, de um dos arquivos:

O Departamento Municipal da Casa Popular procurará, através dos Serviços de Inquéritos e Cadastros Sociais e da Ação Social [...] cooperar com as famílias assistidas na forma deste regulamento, para melhor solução de seus problemas de recuperação e reajustamento social, especialmente facultando-lhe meios para a obtenção de trabalho remunerado. (DEM HAB, 1952)

<sup>76</sup> Em um relatório de inventário datado de 1961, o DMCP tinha 28 ambulatórios, 01 farmácia central, 03 creches, 5 escolas profissionalizantes, 05 sedes esportivas, 03 igrejas, 04 escolas, 03 centros de tradição. Apresentava em seu quadro funcional: assistentes de crianças, guardas, enfermeiras, auxiliar de enfermagem, operários de construção, motoristas, médicos, fiscais, dentistas, serventes, secretárias, anestesistas, lavadeiras, serviços auxiliares e outros.

<sup>77</sup> Alguns loteamentos, segundo o sociólogo Aldovan de Oliveira Moraes, foram criados somente com a demarcação dos lotes, sem a infra-estrutura básica e sem a construção de casas, ficando sob a responsabilidade de o morador construí-la. Outras vezes, o Departamento removia as chamadas malocas para estes novos loteamentos. Alguns loteamentos possuíam bicas de água coletiva, outros apresentavam melhores condições de habitabilidade. As famílias que eram removidas para estas áreas, dependiam do Departamento para receber todos os serviços, inclusive água. Exemplos destas vilas, entregues sem infra-estrutura básica: Vila Santa Anita(1953), Vila Sarandi (1953) Vila Vargas (1955), Vila Santo Agostinho(1956), Vila São Borja(1958), Vila Santa Rosa(1959).

<sup>78</sup> Tanto nos novos loteamentos, como nas vilas que estavam em contínuo crescimento.

<sup>79</sup> Filmes sobre Porto Alegre e sobre as instalações das novas vilas, bem como de saúde pública. Tinha um caminhão somente para passar estes filmes.

<sup>80</sup> Estes cursos serviam para que os novos moradores destes loteamentos pudessem adquirir uma profissão e principalmente sustentar suas famílias. Mesmo porque, pela visão da época, esses “maloqueiros” precisavam de ocupação para se tornar cidadãos de bem. Os principais cursos centravam-se na construção civil, para os homens e para as mulheres artesanato (crochê, costura, limpeza e outros).

Apesar dos diferentes serviços, o Departamento, frente ao crescimento das vilas e à diminuição de verbas, passa a tomar medidas para evitar seu sucateamento. Uma delas foi a transferência da sede da Avenida Independência para o setor da Divisão de Obras, localizada na Avenida Princesa Isabel, bem como transferiu suas atribuições nas áreas de saúde e da assistência social:

[...] em 30.12.63 foi promulgada a lei nº. 2.662, criando a Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, a quem ficaria afetos os serviços assistenciais, até então prestados pelo Departamento Municipal da Casa Popular – DMCP. Em 01.01.64 este Departamento iniciou entendimentos com aquela secretaria a fim de transferir os bens móveis e imóveis, bem como os servidores que desempenhavam suas funções nas creches e ambulatórios médicos. (DEMHAB, apud D’ÁVILA, 2000)

Em 1964, as funções de abertura e conservação de ruas, construção de tubulações para esgoto, etc., que eram executadas pelo DMCP, foram repassadas para a Secretaria Municipal de Obras e Viação – SMOV.

Com o Regime Militar, em 1964, a municipalidade opta por fechar o Departamento Municipal da Casa Popular, já que se encontrava sem verbas, e o Governo Federal pretendia lançar uma nova política em nível nacional. Assim, em 30 de dezembro de 1965, através da Lei nº. 2.902, o DMCP é reformulado e passa a denominar-se Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

Tal reformulação fundamentou-se na necessidade de adequação à nova conjuntura nacional, direcionada pelo Sistema Financeiro de Habitação, possibilitando, assim, seu credenciamento como agente promotor do Banco Nacional de Habitação – BNH. Passam, então, a ser suas atribuições:

[...] desenvolver a política habitacional do município partindo da compreensão de que habitação de interesse social é aqueles que visa retirar das áreas marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias, para integrá-los na vida econômica e cultural da comunidade; promover a desapropriação de imóveis declarados de utilidade pública ou interesse social, para utilização na política habitacional; promover loteamentos destinados à moradia popular e manter o respectivo cadastro; adquirir sempre que possível, por concorrência pública, áreas de terra para a construção de conjuntos residenciais; realizar convênios com entidades de direitos público ou privado para finalidades que se enquadram nas atribuições da autarquia; efetuar a venda de terrenos e habitações, sob financiamentos, mediante inquérito social; administrar seus bens e promover medidas objetivando a racionalização dos serviços a seu encargo. (Art. 3º da Lei nº. 2.902/1965)

O novo Departamento se propõe a fugir de atividades improvisadas, dedicando-se à execução de projetos organizados e financiados pelo BNH. No entanto, no mesmo ano de

sua fundação, ocorreu um período de chuvas que inundou parte da cidade, sendo que o DEMHAB foi chamado para socorrer os flagelados. Parte dessas atividades assistenciais era desenvolvida pelo Movimento Assistencial de Porto Alegre – MAPA e pela LBA<sup>81</sup>. Os mais atingidos que haviam perdido tudo, ficaram alojados nas dependências do Departamento. Em dezembro de 1965, após campanhas para a construção das casas, os flagelados foram removidos para a Vila Mapa.

Cabe-nos ressaltar que as remoções de vilas e núcleos irregulares, entre o período de 1965 até meados de 1970, continuaram com força, através do lema: “Remover para Promover”. Existem documentos datados de 1966, mostrando a retirada das vilas: Ilhota (próxima a atual Érico Veríssimo), Secular, Ilha do Povão, Teodora, Marítimos e Santa Luzia, vilas localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre, que foram removidas para um terreno adquirido na zona rural de Porto Alegre, chamada de Restinga. Os recursos investidos eram de fundo municipal, pois o BNH não havia repassado nenhuma verba. Os planos de tornar a vila regularizada, com toda a infra-estrutura e com boas habitações aos novos moradores, tiveram que ser adiados.

O DEMHAB continuava a receber um crescente número de pedidos de moradia, precisando de mais planejamento e maior volume de recursos para atender a demanda. Para tanto, foi firmado um convênio com o BNH, no qual as prerrogativas seriam as seguintes:

[...] programar a construção de novos conjuntos residenciais, no Município de Porto Alegre, assumindo, em conjunto com a Prefeitura Municipal, a total responsabilidade pela execução de todas as obras que se fizessem necessárias à implantação dos mesmos, incluindo a decorrente comercialização das habitações e os retornos devidos a cada uma delas, de acordo com os valores e condições fixadas pelo BNH. (DEMHAB, 1970)

A partir dos repasses do BNH, o Departamento, basicamente, implementava as políticas definidas pela União, como o Pró-Gente (1975), o Plano Nacional de habitação Popular – PLANHAP (1976), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROLIFURB (1979), o Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social – FICAM (1979) e o Programa de Erradicação de Submoradias – PROMORAR (1980). Entre 1965 a 1988 foram entregues 10.639 unidades habitacionais<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> A assistência social no município passou a ser atendida pela Fundação Educacional Social e Comunitária em 13 de julho de 1977 através da Lei: 1308/77. Posteriormente, passou a denominar-se Fundação de Assistência Social e Cidadania, através da Lei 7414 de 14 de abril de 1994.

<sup>82</sup> Estes números são precisos, pois informamos somente os imóveis (casas ou apartamentos) que possuem registros no DEMHAB; porém como não existia a informatização dos dados nesta época, muitos não foram computados, principalmente lotes, ou casas não financiados pelo BNH.

A administração de Guilherme Socias Villela investiu no Programa Pró-Gente, destinado a dar maiores recursos para implantar ou complementar a infra-estrutura nos loteamentos construídos, através de verbas oriundas do BNH, que até então eram realizadas com verbas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Paralelamente a este trabalho, o Departamento Municipal de Habitação iniciou um projeto, também em virtude das pressões dos movimentos sociais, de Reassentamento de Vilas, em seu próprio local de origem. Um exemplo dessas ações é o Loteamento Santa Rosa, situado na zona norte da capital. (DEMHAB, 1980)

Outro programa que obteve êxito foi o PROMORAR, na década de 80 do século XX, a partir do qual várias vilas foram dotadas de infra-estrutura e melhorias nas condições urbanísticas, ficando pendente em grande parte, a questão legal, ou seja, a regularização jurídica dos lotes e propriedades.

Em se tratando do plano legal<sup>83</sup>, somente através da Lei nº. 43, de 21.07.1979, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, que teve como premissa um ideal de cidade, isto é, seu caráter normativo pressupunha e propunha que a cidade real, estivesse submetida a um processo racional do tipo tecnocrático e burocrático.

Tal concepção acarretou que os processos reais, as demandas sociais, não tivessem como se expressar pelo aparato legal da cidade idealizada por seus planejadores. As boas intenções dos idealizadores da lei implicaram que poucos loteamentos conseguissem plena aprovação junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mesmo assim, a formulação do PDDU foi inovadora e apontou regras para a utilização do solo urbano. (MORAES, 2003)

A partir de 1989, a política habitacional e as demais políticas sociais, em Porto Alegre, passam a se organizar através do Orçamento Participativo, o que significou um grande salto qualitativo na gestão da cidade e na priorização das demandas populares. Esse processo é o que passaremos a apresentar no próximo subcapítulo.

---

<sup>83</sup> Anterior a esta lei, haviam outras para regularizar a execução de loteamentos, Lei nº 2970 de 1966; alterada pela Lei 3535 de 1971; a Lei nº 3506 de 1971 que dispõe sobre remoção de molocas; além da Lei nº 2902 de 1965 que instituiu o DEMHAB.

## 4.2 AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: UM ENFOQUE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Um dos avanços, que certamente é incontestável nas últimas décadas é a participação popular nas decisões de interesse público, o que se tornou um elemento central na Constituição de 1988, respondendo aos anseios e lutas dos movimentos, entidades e organizações sociais. Essa prerrogativa legal mudou o modelo de gestão da vida nas cidades, principalmente no que tange às políticas públicas.

Porto Alegre, tendo como marco a Administração Popular, foi pioneira na implantação de uma nova forma de gestão administrativa da cidade, dando início a uma nova proposta de gerenciamento do orçamento público, com a implantação do Orçamento Participativo – OP<sup>84</sup>, que praticamente revolucionou antigas práticas clientelistas e assistencialistas da gestão pública. O grande desafio, do ponto de vista democrático, nesse contexto, combinado com o aprimoramento da democracia parlamentar, é o de criar novas instituições, que sejam capazes de tornar oportuna e estimular a participação direta da cidadania nos assuntos públicos, único caminho para romper o abismo que separa o Estado e a sociedade e para reconstituir permanentemente a legitimidade das decisões do governo.

O Orçamento Participativo é a coluna vertebral de uma esfera pública não-estatal em formação na cidade de Porto Alegre, composta por diversos conselhos e canais de participação popular que pressionam, decidem, controlam e induzem as ações de uma fração do estado de âmbito local. (UTZIG e GUIMARAENS, 1997, p. 51)

Embora tenha se formado por iniciativa do governo municipal, afirmou-se como instituição autônoma, independente, auto-regulada. Portanto, o Orçamento Participativo é compreendido enquanto um método de elaboração do orçamento público com participação cidadã da sociedade civil:

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. (GONH, 2003, p.57)

---

<sup>84</sup> Esta prática foi indicada pelo IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e selecionada pelas Nações Unidas – ONU, como uma das quarenta melhores práticas do mundo apresentadas no Habitat II.

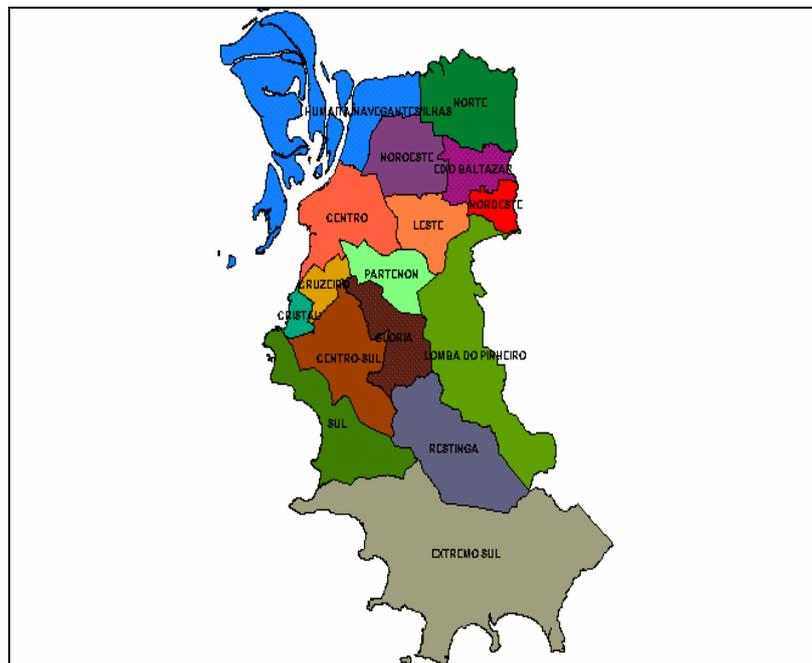
Esta experiência de construção do orçamento público do município se refere a sua capacidade de expansão, renovação e continuidade, ao longo do tempo, aos movimentos comunitários existentes, que já discutem formas de participação na esfera pública municipal (SANCHEZ, 2002).

O Orçamento Participativo, atualmente, está organizado em treze temas, dois deles foram incluídos em 2001<sup>85</sup>. Assim, a sociedade civil, através desse canal de participação, além de definir suas prioridades, torna-se consciente dos conflitos e das contradições existentes entre a força popular e o poder público. Portanto, a participação popular é sempre uma via de duas mãos e as práticas participativas, mesmo restritas, constituem oportunidades de exercício de vida democrática e cidadã.

O repertório de lutas, que nesses espaços de participação é travado, constrói, demarca interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais. É com essa experiência, inacabada e em constante transformação, que Porto Alegre vem demonstrando ao mundo as maneiras mais democráticas e participativas de gestão das políticas públicas.

Através do mapa de Porto Alegre, podemos identificar as 16 regiões do Orçamento Participativo.

Figura 2 – Regiões do Orçamento Participativo em Porto Alegre



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre-2004.

<sup>85</sup> Política de Assistência Social e Cultura e Lazer.

Além das discussões em torno do orçamento público, as lideranças das comunidades e representantes de organizações não-governamentais se apropriam e discutem os múltiplos problemas da cidade, com base nos programas e projetos das Secretarias e Departamentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

No caso da política de habitação, nos últimos quatorze anos de OP<sup>86</sup> no município, se manteve consecutivamente, entre as três principais prioridades, o que podemos verificar através do quadro a seguir:

Quadro 3 – Demonstrativo das Demandas do Orçamento Participativo

OP	1º PRIORIDADE	2º PRIORIDADE	3º PRIORIDADE
1992	Saneamento básico	Educação	Pavimentação
1993	Saneamento básico	Pavimentação	<b>Política Habitacional</b>
1994	<b>Política Habitacional</b> <sup>87</sup>	Pavimentação	Saneamento básico
1995	Pavimentação	<b>Política Habitacional</b>	Saneamento básico
1996	Pavimentação	Saneamento básico	<b>Política Habitacional</b>
1997	<b>Política Habitacional</b>	Pavimentação	Saneamento básico
1998	Pavimentação	<b>Política Habitacional</b>	Saneamento básico
1999	Saneamento básico	Pavimentação	<b>Política Habitacional</b>
2000	<b>Política Habitacional</b>	Pavimentação	Saúde
2001	Pavimentação	<b>Política Habitacional</b>	Saneamento básico
2002	<b>Política Habitacional</b>	Educação	Pavimentação
2003	<b>Política Habitacional</b>	Educação	Pavimentação
2004	<b>Política Habitacional</b>	Assist. Social	Educação
2005	<b>Política Habitacional</b>	Educação	Assist. Social
2006	<b>Política Habitacional</b>	Educação	Saúde

Fonte: Plano de Investimentos e Serviços. Cadernos do OP de Porto Alegre (1992-2006)<sup>88</sup>

A prioridade atribuída à política habitacional pela população surpreende. Como já foi dito, a habitação é uma mercadoria cara, com relação ao solo urbano e cada vez se torna mais difícil seu acesso. Na verdade, uma grande parcela da população moradora de áreas irregulares conta com a intervenção do poder público, no sentido de resolver seus problemas de moradia, em virtude da falta de poupança prévia.

<sup>86</sup> 1992 foi o primeiro ano em que estas prioridades foram incluídas nos critérios gerais para distribuição de recursos. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2003.

<sup>87</sup> Na demanda de política habitacional está inserido, tanto a construção de novas moradias, como o Programa de Regularização Fundiária.

<sup>88</sup> Parte desta sistematização foi apresentada por Viviane Floriano Borges no TCC, em 2004.

Além da priorização no Orçamento Participativo e da franca expansão da organização popular, em parceria com o poder público e a sociedade civil organizada, se instauraram novos processos de debate em torno do direito à cidade, com o objetivo de construir diretrizes, tanto em relação às questões legais, quanto urbanísticas para subsidiar a regularização da cidade informal. Nesse sentido, em 1990 foram incorporados à Lei Orgânica de Porto Alegre, diversos artigos que versam sobre a Política e Reforma Urbana.

No artigo nº. 200 capítulo 1º, a Lei Orgânica apresenta um conceito da Função Social da Cidade: “A função Social da Cidade é compreendida como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida” (Porto Alegre, 1990). Como podemos constatar, tal definição é fortemente marcada pelo ideário do Movimento de Reforma Urbana, que sempre colocou o universalismo como um de seus princípios em relação aos direitos urbanos.

Também o artigo 3º, incisos VI e VII, prevê: “VI - ordenar o uso e a ocupação do solo do município, em consonância com a função social da propriedade; VII - promover a democratização da ocupação, uso e posse do solo urbano”. (Porto Alegre, 1990)

Tais disposições, tidas como diretrizes do desenvolvimento urbano de Porto Alegre, já dão ampla abertura para implementar a regularização das áreas irregulares. Para tal fim, outros instrumentos<sup>89</sup> de gestão da cidade foram instituídos, os quais estão subdivididos em: urbanísticos, administrativos, tributários e, predominantemente, de direito privado. Em relação à regularização das áreas informais, o artigo 207, em seus incisos I e II, determina:

I - A urbanização, a regularização e a titulação das áreas favelas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originalmente.

II - A regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, abandonados e não titulados. (Porto Alegre, 1990)

O arcabouço legal instituído pela Lei Orgânica de Porto Alegre foi considerado um dos mais avançados do país, servindo de modelo para muitos municípios brasileiros. (AFONSIN, 1997). Também foram mencionados os instrumentos: o Plano Diretor<sup>90</sup>, as Áreas

<sup>89</sup> Os principais instrumentos que compõe a Lei Orgânica do Município: Usucapião Urbano, Regularização de Loteamentos, Desafetação (para áreas de praças), Desapropriação, ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, Direito de Superfície, Lei de Parcelamento do Solo e outros. Ver outros instrumentos em Betânea de Moraes Afonsin. *Instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. 1997 e 2002

<sup>90</sup> O Plano diretor consiste no principal instrumento de ordenação do espaço urbano, compondo um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.

de Interesse Social – AEIS e a Lei da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU<sup>91</sup>. Muitos desses instrumentos serviram como modelo para a construção do Estatuto da Cidade. (JÚNIOR, 1999)

No quadro abaixo, podemos verificar a estrutura legal da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU<sup>92</sup> enquanto forma de titulação dos imóveis que são firmados junto às famílias de baixa renda, objetivando a garantia de sua posse:

Quadro 4 – Opções de Contrato do CDRU

	<b>Concessão de Direito Real de Uso CDRU</b>	<b>Contrato de Superfície-compra da casa</b>
Duração do contrato	30, 60 ou 90 anos, renovado sempre que necessário.	Para toda a vida
Pagamentos	Contribuição social mensal, definida conforme a renda familiar, a ser paga enquanto durar o uso da casa. Valor reajustado, anualmente, pela variação da Unidade Financeira Municipal (UFM)	Valor com base no custo da obra, diminuídos os pagamentos já realizados no CDRU. Possibilidade de financiamento em até 20 anos. Prestações incluindo o valor do seguro e reajustados, todos os anos, pela variação da UFM.
Possibilidade de transferência	Passa para a família por herança. Não pode ser vendido, trocado ou emprestado. Passa para a família por herança.	Pode ser vendido, desde que já tenha sido pago 1/3 do valor da casa e atendidas algumas normas legais.
Título	CONTRATO	CONTRATO + TERMO DE QUITAÇÃO = ESCRITURA

Fonte: DEMHAB-2005<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> O Direito Real de Uso já vem previsto no Código Civil (art.742/745). Em 1967, publicou-se o Decreto Lei 271 que abriu chance de ampliação desse direito real. A partir de então, permite-se a destinação de terrenos públicos ou privados para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas. A Constituição Federal incluiu esse instrumento expressamente no capítulo da política urbana, no parágrafo 1º do art. 183e em visível perspectiva de gênero, pois a locução usada pela lei é de que a Concessão de uso será conferida ao homem ou a mulher ou a ambos, independente do estado civil. Em 2005 foi alterado, sendo incorporado o direito de compra do imóvel, conforme as prerrogativas da Lei. A Lei do CDRU continuamente vem sendo discutida, pois a população entende como um “aluguel eterno; porém em virtude de diversas prerrogativas legais e urbanísticas não é possível firmar um contrato de compra e venda. Além deste impeditivo, existem as condições financeiras da população que não apresenta poupança previa para optar pelo contrata de compra e venda”.

<sup>92</sup> Existem outros tipos de contrato: compra e venda, AGU – Autorização Gratuita de Uso, para as famílias que se encontram sem nenhuma renda e PRU – Permissão Remunerada de Uso. Outros imóveis são contratados diretamente junto à Caixa Econômica Federal, ficando sob responsabilidade do DEMHAB as inscrições e o acompanhamento do trabalho social. No caso, o CDRU é o instrumento mais utilizado para a regularização dos imóveis, porém criticado em diferentes esferas.

Através desses elementos jurídicos, a Prefeitura lançou, em outros moldes o Programa de Regularização Fundiária, o Programa de Reassentamento, o Programa de Cooperativismo Habitacional e o Programa de Parcerias. Vale descrever brevemente cada um deles, pois fazem parte das formas de acesso da política habitacional que queremos destacar:

- **Programa de Regularização Fundiária – PRF<sup>94</sup>**: objetiva diminuir os abismos entre a cidade informal da formal, respeitando as características das comunidades envolvidas, priorizando a permanência das famílias no próprio local de origem, promovendo a ordenação urbanística e jurídica do assentamento, visando à integração do conjunto de serviços públicos e comunitários. Através deste Programa, nos últimos 16 anos<sup>95</sup>, a Prefeitura atendeu 36.650 famílias, sendo que a Região Leste/ Nordeste teve o maior número de vilas beneficiadas, somando 11.035 famílias.

- **Programa de Cooperativismo/associativismo Habitacional**: o DEMHAB, em 1989<sup>96</sup> fomenta a criação e o desenvolvimento de cooperativas habitacionais, geridas pelos próprios associados. Nesse Programa, o Departamento proporciona a formação e a capacitação dos cooperativados, dispondo de assessoria técnica jurídica, urbana e habitacional, para 68 cooperativas habitacionais. Disponibiliza, ainda, meios para execução de projetos de infraestrutura e construções habitacionais, em forma de financiamento de recursos próprios municipais, ou de outras instâncias públicas. Em 2005 a Prefeitura destinou R\$ 33 milhões para serem investidos nos próximos 4 anos, sendo que em 2006, 10 cooperativas foram beneficiadas com infra-estrutura básica.

- **Programa de Parcerias para Habitação de Interesse Social**: a Prefeitura firma convênios com outras instâncias públicas com o objetivo de potencializar as ações habitacionais de interesse social na capital. Exemplos deste conveniamento são: PSH – Programa de Subsídio Habitacional, PAR – Programa de Arrendamento Residencial<sup>97</sup>, Resolução 460 e Crédito Associativo.

---

<sup>93</sup> Estas prerrogativas encontram-se sistematizadas na cartilha: Bem-vindo à Casa Nova distribuída para as famílias beneficiárias do Programa Integrado Entrada da Cidade-PIEC.

<sup>94</sup> Através do PRF se regulariza urbanisticamente áreas ocupadas, através de abertura de ruas e acessos, colocação da rede pluvial e cloacal, instalação de água e energia elétrica de forma regularizada, incluindo o parcelamento do solo, oferecendo o título da posse da área.

<sup>95</sup> Período entre 1989 a 2004, pois não foram incluídos novos dados. Números abaixo de 50 lotes urbanizados não são computados.

<sup>96</sup> Em 1989 o DEMHAB promoveu um seminário “Cooperativas Habitacionais”, para reorganizar as cooperativas existentes e traçar caminhos para sua extensão. Em 1991, com a presença de integrantes da FUCVAN(Uruguai) e especialistas de São Paulo, com representantes de 7 sindicatos, foi instituído o FSH – Fórum Sindical de Habitação.

<sup>97</sup> O PAR, até 2004, firmou a parceria de 1.358 unidades habitacionais, sendo que, na Região Centro, foram entregues 226 apartamentos e 123 estavam em obras. Na Zona Sul, 360 unidades também em fase de construção e 100 em fase de negociação. Na região Norte, estão em produção 613 unidades.

• **Programa de Reassentamento:** visa qualificar as habitações de famílias moradoras de áreas impróprias para moradia, como áreas de risco, insalubres, leito viário, ou para viabilizar o Programa de Regularização Fundiária, através da transferência para outras áreas, destinadas à habitação, com infra-estrutura básica, lotes urbanizados, ou casas de alvenaria. Em outras ocasiões, ocorre um assentamento<sup>98</sup>, no mesmo local de origem. Através desse Programa já foram atendidas 16.576 famílias nos últimos 18 anos<sup>99</sup>.

Em relação ao Programa de Reassentamento, por um longo período, a política de habitação popular não tinha como pressuposto a inclusão da população de baixa renda em áreas consideradas nobres da capital. Contrapondo as expectativas do setor imobiliário e de muitos moradores que pressionaram para “higienizar” o centro da capital, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, entregou, em 1991, o primeiro conjunto localizado nas proximidades do Planetário, o Conjunto Habitacional Planetário, com uma tipologia verticalizada. Isso após anos de luta dos moradores da Vila Planetário, que ali se localizava.

Também foi entregue, em 2000, o Condomínio dos Anjos<sup>100</sup>, localizado na Avenida Ipiranga e atendeu 64 famílias provenientes da Vila das Placas, assentando na mesma área de origem; o conjunto Habitacional Lupicínio Rodrigues, em 2001, com 82 unidades habitacionais, também, com uma tipologia verticalizada e, em 2005, foram entregues 230 apartamentos no Condomínio João Pessoa, localizado em uma área nobre do Bairro Azenha, atendendo 200 famílias provenientes da Vila Zero Hora e 30 da Vila Terminal Azenha.

Em 2006 foram entregues 122 unidades para as famílias moradoras da Vila Papeleiros, sendo que as 95 restantes deverão ser entregues em março de 2007. O loteamento, denominado Santa Teresinha<sup>101</sup>, localiza-se nas proximidades da Rodoviária de Porto Alegre, Região Centro da capital. Está prevista, ainda, a entrega de mais de 341 unidades nos próximos meses de 2007, como parte do Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC.

<sup>98</sup> Assentamento ocorre quando as vilas, muito densas, na maioria pequenas, não possibilitam a Regularização Fundiária, a Prefeitura transfere temporariamente as famílias, constrói as unidades habitacionais e a infra-estrutura, recolocando as famílias no próprio local de origem.

<sup>99</sup> Foram incluídas 429 unidades, entregues em 2005/2006, sendo 230 apartamentos no Conjunto Habitacional Princesa Isabel, Região Centro e 199 nas quadras 151 e 152 do Loteamento Chácara da Fumaça – Região Nordeste da capital.

<sup>100</sup> Os nomes dos conjuntos são escolhidos pelos próprios moradores, através do trabalho social. Esse conjunto habitacional é um dos mais visitados, tendo em vista sua beleza e organização comunitária. Alunos das áreas de arquitetura da UFRGS e de outras universidades fazem estudos freqüentes, bem como nos Fóruns Sociais Mundiais realizados em Porto Alegre, visitado por muitas autoridades e representantes de órgãos governamentais, enquanto modelo de política pública inserida no centro das capitais.

<sup>101</sup> Este loteamento foi construído através de financiamentos do BID, pois faz parte do PIEC, com contrapartida da Prefeitura. A entrega de mais 169 unidades, no conjunto batizado de Arco-Iris e mais 124 atendendo parte da Vila Tio Zeca Areia, que o conjunto ainda não possui nome. Este está sendo financiado pelo do FONPLATA.

Podemos verificar um destes conjuntos, através da foto que segue:

Figura 3 – Condomínio dos Anjos –Porto Alegre



Fonte: DEMHAB (foto cedida pela equipe técnica) - 2000

Os referidos conjuntos habitacionais não foram entregues aos beneficiários, sem uma forte pressão dos mais diferentes setores e organizações da sociedade. Pois, apesar de estar assegurado na Constituição brasileira, o direito de morar e de usufruir da cidade, a parcela da população economicamente mais abastada, reconhece tal direito; porém, na periferia da cidade. Estes avanços também foram reconhecidos pela mídia:

Até o final dos anos 70, o modelo habitacional brasileiro obedecia ao *slogan*: “remover para promover”: produziu grandes empreendimentos como um loteamento de 500 casas longe da área central de Porto Alegre, que deram origem ao bairro Restinga. Porém, a partir de 1992, a Administração Popular inaugurou na capital gaúcha uma nova fase, ao urbanizar vilas irregulares, como a Planetário, mantendo os moradores nas próprias comunidades. (Zero Hora, 06/07/06)<sup>102</sup>

A evolução desse processo também é fruto da 1ª Conferência de Habitação em Porto Alegre<sup>103</sup>, quando foram priorizadas as seguintes diretrizes: regularização fundiária e urbanização das áreas irregulares; ampliação e diversificação da produção de habitação de

<sup>102</sup> Em julho de 2006, o Jornal Zero Hora publicou uma série de reportagens acerca da habitação em Porto Alegre.

<sup>103</sup> Na 1ª Conferência Municipal de Habitação – COMHAB foi realizada nos dias 24, 25 e 26 de outubro de 1997, numa parceria entre DEMHAB e COMATHAB e contou com a presença de movimentos sociais, UAMPA, SIDUSCON, Caixa Econômica Federal, Movimento de Luta pela Moradia e outros movimentos ligados às questões da cidade. Nesta conferência foram lançadas propostas e recomendações. Na 2ª Conferência, em 2001, não houve sistematização das diretrizes.

interesse social; democratização do acesso a terra e à habitação; combate à exclusão da população em estado de vulnerabilidade social; organização social e participação popular; desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à habitação de interesse social; estudos e pesquisas na área urbana. (Porto Alegre, 1997)

Uma das principais matérias, contida no Estatuto da Cidade, é a regulamentação da propriedade urbana, com a definição dos critérios que permitem identificar quando a função de propriedade é social, tais como: democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; ajustamento da valorização da propriedade urbana às exigências sociais; correção das distorções de valorização do solo urbano; regularização fundiária; adequação de áreas ocupadas por populações de baixa renda; adequação do direito de construir as normas urbanísticas aos interesses sociais e nos padrões mínimos de construção estabelecidos na Lei de Desenvolvimento Urbano – LDU. (JÚNIOR, 1999)

Através dessas definições, contando com a efetiva participação popular e vontade política, pode-se investir em habitação de forma mais democrática e inclusiva. Esse movimento foi reconhecido, tanto em nível nacional, quanto pelos bancos financiadores, haja vista que, em 2003, o DEMHAB entregou, de forma inédita no Brasil, duas casas acessíveis<sup>104</sup>, adaptadas para cadeirantes, no Loteamento Progresso. Por essa razão, em dezembro do mesmo ano, a equipe recebeu o prêmio intitulado: Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Também por essa iniciativa, em setembro de 2004, a Un-Habitat – ONU, concedeu ao Departamento outra premiação denominada de Boa Prática – Melhores Práticas. Em 2005, a Associação Brasileira de Cohabs – ABC concedeu o prêmio de Selo e Mérito, referente ao trabalho realizado no Conjunto Habitacional Pôr-do-Sol, entregue em 2003, em razão dos aspectos urbanístico e social.

Não obstante os avanços da política habitacional, em Porto Alegre, existem ainda muitos entraves<sup>105</sup> que deverão ser superados. O principal deles é a falta de recursos municipais, para atender à crescente irregularidade e à ocupação desordenada do solo urbano<sup>106</sup>, apesar do movimento de refluxo a partir dos anos 90 do século XX.

<sup>104</sup> A construção de casas adaptadas se tornou uma regra em todos os conjuntos habitacionais, caso for identificado no cadastramento das famílias pessoas portadoras de deficiência física.

<sup>105</sup> Os dados foram obtidos através de entrevistas realizadas com os técnicos responsáveis pelos setores de engenharia, arquitetura, serviço social, jurídica e comercialização de imóveis, bem como com o Diretor do DEMHAB, Nelcir Tessaro. Também foram utilizadas reportagens do Jornal Zero Hora do período de 02/07 a 07/07 de 2006.

<sup>106</sup> Pesquisas da METROPLAN 1992 mostram que a partir dos anos 90 do século XX, diminuiu o êxodo em direção a Porto Alegre, mas se estendeu na região metropolitana.

Mesmo assim, o déficit estimado gira em torno de 75 a 100 mil unidades habitacionais, de acordo com critérios mais ou menos<sup>107</sup> rígidos. Destas, 18 mil estão localizadas em áreas de risco, necessitando além de casas novas, terra urbana, o que implica um grande volume de investimentos. Por outro lado, o DEMHAB constrói em média 1.000 casas ano, com custo por unidade que varia entre R\$ 10.000 e R\$ 24.000<sup>108</sup>. Nesse ritmo, seriam necessárias décadas para sanar o atual déficit, sem contar com o crescimento das famílias e as novas ocupações.

Atrelado a isso, há falta de áreas para serem adquiridas e destinadas à construção de moradias populares, bem como engodos jurídicos que obstaculizam a compra ou o repasse da área ao município. Isso se deve ao padrão de ocupação associado à ação do poder público na extensão dos serviços realizados na periferia, que valorizou esses vazios urbanos, cujos lucros foram apropriados pelo setor imobiliário. O ônus social desta forma mercantil que assume a vida urbana orienta-se no sentido de que o processo de valorização de vazios constitui um obstáculo para o acesso a áreas adequadas à moradia, principalmente no perímetro central da capital. Para sanar esse problema, o DEMHAB fica na dependência de financiamentos federais ou internacionais.

Há também, a inadimplência dos permissionários e concessionários<sup>109</sup> que chega a 80%; em relação aos contratos de compra e venda, gira em torno de 55% em média. No caso dos últimos, o DEMHAB assume a dívida perante a Caixa Econômica Federal. É importante destacar que o DEMHAB trabalha sem recursos próprios, pois não possui arrecadação, o que engessa a pretensão para novos investimentos<sup>110</sup>.

A inadimplência, tanto é resultado da falta de renda dos titulares dos domicílios, aliado a uma cultura de descompromisso com os pagamentos,<sup>111</sup> pelo fato dos imóveis serem construídos pelo poder público.

---

<sup>107</sup> Estes números são imprecisos e não estão computadas as co-habitações. No Rio Grande do Sul o déficit gira em torno de 525 mil habitações, sendo 300 mil são falta de moradias e 200 mil apresentando inadequação. (Fonte: Jornal Correio do Povo em 23/10/06 em entrevista com o Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul).

<sup>108</sup> Neste custo está inserido o valor da terra urbana.

<sup>109</sup> Os concessionários são aqueles que assinam o contrato de CDRU e permissionários aqueles que assinaram Permissão Remunera de Uso. A taxa a ser paga varia de R\$15 a 50 reais/mês.

<sup>110</sup> O DEMHAB paga cerca de 1 milhão de reais por mês, aos agentes financeiros, e arrecada menos de R\$500 mil; este número é considerado muito bom, pois a média não chega a R\$300 mil.

<sup>111</sup> Existe uma concepção entre os beneficiários de não pagamento, mesmo por parte dos moradores que teriam renda para pagar as taxas de CDRU, ou PRU. A alegação do não pagamento é que “ninguém paga”, pois sabem que a Prefeitura não despeja ninguém por falta de pagamento. Nisso, seria inviável executar um despejo em massa de todos os inadimplentes.

Com isso não queremos interpretar essa situação sob um caráter moralizador da questão social, apenas pontuar o que tem sido expresso pela própria população beneficiária, em que pese o fato de muitas vezes assumirem posições alienadas.

Além da inadimplência, existe a “grilagem”, ou seja, vendas e trocas irregulares dos imóveis contratados através do CDRU ou PRU. Nesse sentido, uma nota publicada na mídia aponta:

Nos loteamentos do DEMHAB entre 30% e 35% dos atuais moradores não são mais os originais, pois existem trocas e vendas irregulares, conforme está previsto na Lei do CDRU [...]. Em torno de R\$ 45 milhões em verbas municipais, provenientes do imposto pago pelos porto-alegrenses, abastecem o comércio imobiliário entre pessoas de baixa renda [...]. (Zero Hora, 02/07/06)

Concomitante a esses aspectos dificultadores, existe a fragmentação das políticas públicas e outros problemas internos que serão aprofundados de modo articulado: a análise dos depoimentos de técnicos e especialistas da área habitacional que constituíram parte do presente estudo.

Na tentativa de avançar em alguns aspectos, principalmente quanto à fragmentação das políticas públicas, em 2000 foi elaborado o Programa Integrado Entrada da Cidade e outros programas integrados<sup>112</sup>, que, na sua concepção, propõe o desenvolvimento de ações onde múltiplas áreas atuam de forma articulada.

#### **4.3 O PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE – PIEC**

O Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC centra-se nos bairros Humaitá/Navegantes<sup>113</sup>.

Até o início do século XX, a região apresentava características predominantemente industriais, onde se localizavam os bairros residenciais operários.

<sup>112</sup> PIS – Programa Integrado Sócio-ambiental e o Programa Lomba do Pinheiro, Programa Porto Seco, mas por ora não estão em andamento.

<sup>113</sup> Fonte: Projeto de Participação Comunitária. DEMHAB, 2001. A região Humaitá/Navegantes /Ilhas, faz parte da Região nº. 1 do OP, sendo o nº. 2 do PDDUA. Compreende os bairros: Anchieta, Humaitá, Farrapos, Navegantes, São Geraldo e Arquipelago. Concentra uma população de 52.360 habitantes, representando 4,07% do total de Porto Alegre. Abrange uma área de 5,931 ha, sendo somente a região das ilhas com 4.419,6 ha. Concentra um variado sistema de transporte (aéreo, portuário, ferroviário e rodoviário) que interferiu no desenvolvimento da região, mas também impôs barreiras físicas na integração da região com o restante da cidade, como é o caso do Trem Metropolitano (Trensurb).

Atualmente, a região ainda é considerada de grande importância econômica para a cidade de Porto Alegre, porém possui uma infra-estrutura sanitária e de equipamentos bastante deficitária, não atendendo ao crescimento desordenado da população desta área.

Por tratar-se de região com estrutura fundiária de grandes glebas, próprias para a indústria, parte delas não edificadas, com leitos de vias não executados, proporcionou que ali se instalassem 27 núcleos e vilas irregulares. Entretanto, 10 núcleos localizam-se em área de risco ou imprópria para a habitação, dos quais, leitos de rua e faixas de domínio da auto-estrada, gerando uma situação habitacional bastante deficitária e degradando a qualidade urbanística em toda a extensão desse espaço. Os critérios utilizados para inclusão desta região no PIEC foram: forte presença da subnormalidade habitacional; Situação econômica da região degradada e Localização geográfica estratégica. O mapa que segue mostra a área de abrangência do PIEC:

Figura 4 - Área de Abrangência do PIEC<sup>114</sup>



FONTE: PROCEMPA, 2005a.

<sup>114</sup> Os dois condomínios pesquisados estão assinalados em vermelho. No entanto, não foram incluídos os moradores do Loteamento Tecnológica em nosso universo pesquisado, mas nos dados gerais estão inclusos.

O Programa, que teve seu início em 2000, apresenta uma previsão de conclusão para 2008 e tem por proposta a sustentabilidade da região. Para atingir tal objetivo, em sua concepção, prevê um trabalho intersecretarias e multidisciplinar, que atualmente é coordenado pela Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE), sendo fiscalizado pela equipe multidisciplinar da CAIXA. É financiado pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com um investimento de US\$ 27,50 milhões de dólares e a contrapartida da prefeitura municipal de Porto Alegre é de US\$ 27,5 milhões de dólares. Portanto, o custo total do projeto é de US\$ 55 milhões.

No intuito de reverter as carências verificadas nos bairros Humaitá, Navegantes e Farrapos, não somente relativas à questão habitacional, mas também à estrutura global, o Programa Integrado Entrada da Cidade foi estruturado em cinco eixos, articulados pelo Gerenciamento do Programa:

- **Programa de Habitação de Interesse Social:** busca atender tanto as populações que necessitam de melhores condições de habitação, ou seja, através do Programa de Reassentamento, atualmente em assentamentos subnormais ou com infra-estrutura insuficiente, através do Programa de Regularização Fundiária, que poderão utilizar os serviços públicos colocados à disposição junto aos novos loteamentos residenciais propostos. O projeto prevê a construção de: 20 loteamentos, com praças, equipamentos urbanos e infra-estrutura completa; 3.061 unidades habitacionais novas, atendendo 3061 famílias representando cerca de 14 mil pessoas; 295 lotes urbanizados, atendendo 416 famílias; 298 lotes com complementação de infra-estrutura, atendendo 298 famílias. Este projeto também contempla a acessibilidade às pessoas com deficiência.
- **Programa de Infra-estrutura Viária:** reformulação nas condições de circulação da área do Programa, ademais introduzindo novas redes de drenagem na região. O impacto dessas obras também beneficiará outras áreas fora do circuito do Programa, uma vez que diversas obras estarão articuladas às vias do entorno. O projeto compreende: obras viárias em 10 avenidas e/ou diretrizes (4 avenidas, 5 diretrizes e 1 rua com acessibilidade para PPD's); interligação do bairro a Freeway e a 3ª Perimetral; Incremento da interligação Metropolitana; Duplicação da Rua D. Teodora e da Avenida Voluntários da Pátria, A. J. Renner e Ernesto Neugebauer;
- **Projeto de Valorização Paisagística:** visa à melhoria das áreas de lazer existentes e criação de novas áreas verdes, a exemplo do Projeto de Infra-estrutura Viária, beneficiando tanto os habitantes dos três bairros, como as demais pessoas que circulam pela região, que

poderão contemplar uma paisagem aprazível. O projeto compreende: a recuperação de 28 praças e do Parque Mascarenhas de Moraes; implantação de praças nos loteamentos (32.310m<sup>2</sup> de área verde); implantação de jardim linear ao longo da faixa da BR-290, próximo à Avenida Voluntários da Pátria e complementação e arborização de vias.

- **Projeto de Geração de Trabalho e Renda:** este projeto visa atender especificamente à parcela da população que necessite de ações do poder público para aumentar seus rendimentos, por meio de equipamentos e serviços que oferecerão postos de trabalho e qualificação profissional, objetivando uma cidade sustentável. O projeto compreende: 02 unidades de triagem de resíduos sólidos; 01 cooperativa de produção e serviço (Construsol); 01 centro de apoio ao desenvolvimento econômico regional; 176 unidades comerciais em loteamentos; cursos de qualificação profissional; parcerias com indústrias e comércio (Projeto Pescar);

- **Projeto de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental:** deverá atender tanto as comunidades, às quais serão oferecidas melhores condições de moradia, como a população geral dos três bairros, que poderá utilizar os serviços sociais do município a serem oferecidos. O projeto compreende: 01 Posto de Saúde (02 equipes do Programa de Saúde da Família); 02 centros de desenvolvimento comunitário e lazer (SESI – Previsão de atendimento da Fundação de Assistência Social e Cidadania); 06 escolas de Educação Infantil (creches); 04 centros comunitários; ampliação da Escola Municipal Antonio Giúdice; cursos de formação de lideranças.

Na primeira etapa do PIEC, foram construídos os loteamentos: Tecnológica, Pampa, Progresso e Pôr-do-Sol, totalizando 413 unidades habitacionais, 02 creches, duas praças. Logicamente com toda a infra-estrutura.

Atualmente o Programa encontra-se na segunda etapa de desenvolvimento, ou seja, estão sendo construídas 450 unidades habitacionais, distribuídas em: 217 unidades para as famílias da Vila dos Papeleiros, 169 unidades para as famílias Leito Voluntários da Pátria, 60 para as famílias da Vila Tio Zeca/Areia. Além das unidades habitacionais, estão em andamento, com toda a infra-estrutura: 20 unidades comerciais, 01 centro social, 01 creche, 01 praça, com cancha poliesportiva.

## **5 O RESULTADO DO ESTUDO**

### **5.1 PROCESSO INVESTIGATIVO**

Numa investigação social sempre é preciso pensar, isto é, buscar ou comparar informações, articular conceitos, avaliar ou discutir resultados e elaborar generalizações. Para que este propósito se objective, precisamos definir uma metodologia, que consiste (THIOLLENT, 1996) no controle detalhado de cada técnica auxiliar utilizada na pesquisa. Mas para além da metodologia do estudo, ou o modo como vamos realizá-lo, é necessário uma opção em termos de método que, além do arsenal de técnicas, aporta a finalidade e os valores que vão fundamentar o estudo.

A preocupação metodológica dos pesquisadores permite apontar riscos e criar condições satisfatórias, para uma combinação de técnicas apropriadas aos objetivos da pesquisa. Além do controle dos métodos e técnicas, o papel da metodologia consiste em orientar o pesquisador na estrutura da pesquisa, como exemplo: Como chegar a uma certeza maior na elaboração dos resultados e interpretações? Nesse sentido a metodologia:

[...] pode ser vista como conhecimento geral e habilidade que são necessários ao pesquisador para se orientar no processo de investigação, tomar decisões oportunas, selecionar conceitos, hipóteses, técnicas, e dados adequados. O estudo da metodologia auxilia o pesquisador na aquisição desta capacidade. Associado à prática da pesquisa, o estudo da metodologia exerce um importante função de ordem pedagógica, isto é, a formação do estado de espírito e dos hábitos correspondentes ao ideal da pesquisa científica. (THIOLLENT, 1996, p. 25)

A partir de diferentes elementos que compõem o processo investigativo, a metodologia desempenha um papel de “bússola” da atividade do pesquisador, esclarecendo cada uma das suas decisões por meio de alguns princípios de cientificidade. Ao definirmos a questão metodológica que guiará o início, meio e fim de nossa pesquisa, devemos ter em mente o universo que será pesquisado e a que realidade estamos nos referindo. A realidade, (KOSIK, 2002) não se apresenta diante de nós de forma transparente, explícita, mas é preciso

desvendá-la, compreendê-la, realizar um *detour* para superar a sua representação e chegar ao conceito.

A realidade pesquisada está centrada nas vivências das famílias incluídas no Programa de Reassentamento no PIEC e, por essa razão, as famílias beneficiárias conhecem os membros da equipe do DEMHAB, do qual fazemos parte como Assistente Social. Sendo assim, o presente estudo não se deu de forma diferenciada do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo DEMHAB. Os pesquisados e a pesquisadora mantêm contato de forma sistemática, com os sujeitos de nosso estudo, o que poderia, para muitos autores, ser considerado elemento prejudicial ao processo investigativo. Entretanto, partimos dos pressupostos das ciências sociais de que a relação entre sujeito investigador e investigado não é neutra e que, embora reconhecendo o caráter político da investigação, é possível resguardar o rigor metodológico e os critérios de cientificidade, de modo a garantir a efetividade do estudo.

Evidentemente, mantivemos o distanciamento necessário para coletar e analisar os dados, não comprometendo o método científico. Esse movimento não ocorreu de forma neutra, pois fomos sujeitos em todo o processo. Na pesquisa social: “o sujeito-pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes significados ”(MEDEIROS; 1997, p. 9).<sup>115</sup> Contudo, buscamos manter uma postura metodológica que pressupõe a abertura a novas possibilidades e interpretações, caso contrário, correríamos o risco de manter antigos conceitos e generalizações.

O esforço concentrou-se em buscarmos, a partir de múltiplas perspectivas e dimensões acerca dos Programas de Reassentamento, coordenados pelo DEMHAB, os diferentes significados atribuídos pela população usuária, pelas lideranças comunitárias, pelos técnicos inseridos neste contexto e pelos integrantes de comissões e conselhos da área, estabelecendo conexões entre suas trajetórias históricas e seus rebatimentos na leitura que fazem da política pública de habitação.

Com base nesse conjunto de indagações, observações e experiência de trabalho junto às famílias reassentadas formulamos nosso problema de pesquisa conforme segue : Quais os fatores que condicionam, a população reassentada em novos loteamentos, a apropriação e pertencimento, ou ao abandono da moradia, no município de Porto Alegre?

No que se refere ao objetivo geral, destacamos: Identificar os significados atribuídos e os fatores que condicionam o nível de satisfação da população reassentada, com

---

<sup>115</sup> MEDEIROS, Maria Bernadette de Moraes. Mestre e Doutora em Serviço Social, pela PUCRS; realizou suas pesquisas no próprio local de atuação, enquanto Assistente Social. Um de seus trabalhos refere-se à habitação.

relação ao novo hábitat, com vistas a contribuir para o aprimoramento da política de habitação de interesse social realizada pelo DEMHAB. Para auxiliar a responder o problema de pesquisa, elegemos as seguintes questões norteadoras:

- Quais os aspectos da política de reassentamento que influenciam, com relação à construção de vínculos e apropriação das famílias reassentadas, no novo local de moradia?
- Quais as expectativas dos usuários com relação ao novo local de moradia?
- Qual o significado da moradia para a população beneficiada pelo Programa de Reassentamento?
- Quais os aspectos da política de reassentamento que condicionam a permanência ou o abandono da moradia por parte das famílias reassentadas?
- Quais os aspectos da qualidade de vida dos moradores foram alterados a partir do reassentamento?
- Quais os aspectos relevantes da política habitacional que devem ser garantidos, na perspectiva dos entrevistados, de modo a contribuir com relação ao sentimento de pertença e vinculação ao novo espaço de moradia?

O referencial adotado fundamentou-se no paradigma dialético-crítico, contemplando a articulação de dados quantitativos e qualitativos com ênfase nos últimos. Este método parte do universo concreto que incide na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento (LEFÈBVRE, 1991).

A escolha de tal referencial deve-se ao fato de privilegiarmos, além das experiências vividas e das significações subjetivas, também a contradição dinâmica do fato observado e sua relação com o contexto histórico-social no qual está inserido, pois: “O método dialético penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (MARCONI e LAKATOS, 1992, p. 106).

Tendo em vista o método utilizado nos preocupamos em interpretar os fenômenos observados na pesquisa com relação à sociedade, marcada pelo modo de produção capitalista que reduz toda a exteriorização e a produção humana à mercadoria.

Para tanto, elegemos três categorias<sup>116</sup>, consideradas fundamentais pelo método dialético-crítico, cuja breve conceituação passamos a apresentar a seguir:

- **Contradição:** consiste na definição de um elemento pelo que ele não é; significa a pressuposição necessária da existência do oposto. A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários, em luta e movimento, buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em luta e movimento. (PRATES, 2003)
- **Totalidade:** “A totalidade, mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo. A totalidade concreta não é um todo dado, mas em movimento de autocriação permanente, o que implica a historicização dos fenômenos que a compõem” (PRATES, 2003, p.87)
- **Historicidade:** “A historicidade significa o reconhecimento da processualidade do movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos por cortes históricos”. (PRATES, 2003, p.95)

A partir dessas categorias, oriundas do método adotado, destacamos quatro categorias explicativas da realidade, que envolvem não somente questões objetivas, mas também sentimentos<sup>117</sup>, tendo em vista o objetivo de nossa pesquisa. Para tanto, de modo sucinto, passamos a conceituá-las:

- **Apropriação/Abandono:** O conceito de apropriação é aqui utilizado como um processo de participação na atividade social e não resultado desta participação. Marx (1993) usa a noção de apropriação numa relação com alienação, consciência de classe em si e para si, e sobre a passagem de uma para a outra, como uma missão histórica da classe trabalhadora. Nesse sentido, a apropriação concerne à energia física e espiritual dispensada pela atividade

---

<sup>116</sup> As categorias segundo Triviños (1987, p. 55) se formaram no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social. Esta última afirmação é fundamental Ela significa que o sistema de categorias surgiu como resultado da unidade do histórico e do lógico, e movimento do abstrato ao concreto, do exterior ao interior, do fenômeno à essência.

<sup>117</sup> Disponível em: <http://www.educacaomoral.hpg.ig.com.br/>. Acesso em: 21 dez. 2005 – Pedagogia da Sensibilidade - diversos autores. Retrata os conceitos relativos ao sentimento e pertencimento é apropriação. Sentimento é gostar de algo, preferir uma coisa a outra, é fazer escolhas. Também segundo a Teoria da Pedagogia da Sensibilidade (2005) o sentimento é “o ato de sentir”. É a disposição afetiva do ser em relação a coisas de ordem moral ou intelectual. O órgão para julgar os objetos do sentimento é o gosto. Neste site, vários autores foram utilizados, dos quais: Homero, Aristóteles, Silveira.

vital dos homens (SILVEIRA, 2005)<sup>118</sup> e quando realizada pela classe trabalhadora, transcende suas finalidades particulares por idéias universais. Portanto, o homem deve atuar, pensar, crescer, transformar e não adaptar-se fatalisticamente a uma realidade desumanizante. (FREIRE, 1987). Apropriação, como aqui a concebemos, implica reconhecer-se enquanto sujeito, como parte de determinado espaço e tempo histórico.

Quando não existe apropriação do espaço, entendemos que ocorra o processo inverso, ou seja, o abandono apresenta diversas formas e níveis, como consequência de elementos sociais, econômicos, culturais e afetivos. Propriamente, o abandono é a ruptura de vínculos por parte do abandonante, que geralmente se sente incapaz de manter uma postura de cuidador, entregando filhos, pais e parentes para os cuidados de outrem (FONSECA, 1995; JODELET, 1999). O abandono da unidade habitacional também está relacionado à questão da quebra de vínculos e sentimentos de desaprovação, rejeições, decepções, ou incapacidades para manter seu hábitat, ou território e é neste sentido que o utilizamos em nosso estudo.

➤ **Pertencimento:** O sentimento de pertença é análogo ao que Homero (2005)<sup>119</sup> chamava de *ethos*, moradia. A concepção greco-romana de cidadania encontra limites no aparecimento do indivíduo moderno. O pertencimento de um grego a uma cidade era, na maior parte das vezes, determinado por critérios como nascimento e filiação, ou moradia; ou seja, estava vinculado a ser morador de uma cidade, o que gerava um fator de exclusão e delimitação da cidadania, deixando de fora estrangeiros, mulheres e crianças. Conforme Aristóteles (2005)<sup>120</sup>, de 1275 a 1325, um cidadão no sentido absoluto se define pela participação nas funções judiciária e na função pública em geral.

Pertencimento denota sentimento de inclusão. Ao contrário, considerando a sociedade capitalista (CASTEL, 2000) são os sujeitos excluídos dos diferentes canais de participação, os despossuídos de: trabalho, educação proteção social e outros tantos direitos inerentes a qualquer cidadão. Também, esses sujeitos são chamados de “desfiliados” (PAUGAM, 1999), ou seja, não são mais considerados filiados à sociedade, são desacreditados, há uma ruptura de pertencimento do vínculo societal.

Nessa lógica, trabalhamos com um conceito de pertencimento como o sentimento do cidadão de pertencer a um grupo, a uma família, a um lugar, possuindo o sentimento de pertença com relação às diferentes esferas da organização social.

<sup>118</sup> Fonte Site Pedagogia da Sensibilidade, 2005.

<sup>119</sup> <http://www.educacaomoral.hpg.ig.com.br//>

<sup>120</sup> Ibidem.

➤ **Cotidiano:** A vida cotidiana é caracterizada por atividades rotineiras e repetitivas, dirigidas mais por gestos mecânicos do que pela consciência. Segundo Kosik (2002) a vida de cada dia tem sua própria experiência, a própria sabedoria, o próprio horizonte, as próprias previsões, as repetições, mas também as exceções. Também, a vida cotidiana é heterogênea e hierárquica (essa hierarquia altera-se historicamente, dependendo dos valores que a norteiam). Outra característica da vida cotidiana é a sua imediatividade, o critério de validade é a funcionalidade (a utilidade). (PRATES, 2003)

➤ **Qualidade de Vida:** os elementos que compõem a qualidade de vida são diversos, pois dependem de diferentes fatores; porém, pretendemos destacar algumas noções, baseadas nas condições concretas de vida dos sujeitos e o acesso às políticas. Utilizamos a definição de qualidade de vida em uma sistematização realizada pelo Grupo de Trabalho de Políticas Sociais, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre<sup>121</sup>:

Qualidade de vida é indicador básico que permite constatar como uma população vive em determinado tempo e espaço. Conquistada através do acesso à educação, saúde, moradia, justiça, trabalho, renda transporte, alimentação, informação, lazer, acesso a bens materiais e culturais, construindo a igualdade social que facilitaria a vivência da cidadania plena. (PMPA, 2000)

Qualidade de vida<sup>122</sup> pode ser relacionada com: [...] “as condições concretas ou não presentes na existência cotidiana, responsáveis pelo bem-estar individual, familiar, comunitário e societário” (FERLAUTO e KERN, 1997, p. 66).

Com base nessa categoria de análise, os seguintes elementos foram considerados: acesso à saúde, transporte, lazer, educação, trabalho, segurança e participação, acesso aos recursos do entorno (comércio, bares, Bancos, etc.) e o acesso ao crédito. Em relação a estes últimos itens, entendemos que são também necessidades da vida urbana e, portanto, fazem parte do conjunto de elementos a serem analisados. Foram incluídos também os aspectos: relação com a vizinhança e organização familiar, em virtude do processo de reassentamento, pois podem sofrer alterações em razão do novo endereço e de melhores condições de habitabilidade.

<sup>121</sup> O Grupo de Trabalho de políticas sociais foi criado para produzir subsídios para os debates realizados na 1ª Conferência da Cidade de Porto Alegre.

<sup>122</sup> Este conceito tem por base uma pesquisa realizada a partir de uma parceria SESI/PUCRS sobre qualidade de vida do trabalhador, em 1997, considerando suas necessidades e desejos.

### 5.1.1 Pesquisa Documental

Buscamos dados e documentos já produzidos pela Equipe de Pesquisa Socioeconômica – UPS do DEMHAB<sup>123</sup>, enquanto passo inicial de nossa investigação, porque entendemos que a pesquisa documental, ou fonte primária

[...] refere-se a documentos e informações provenientes dos próprios órgãos que realizam as observações e englobam todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informações para a pesquisa científica. (MARCONI e LAKATOS, 1992, p. 43)

Desses registros cadastrais, levantados em 2000, foram selecionados somente aqueles relativos às comunidades envolvidas no processo de reassentamento da primeira fase do PIEC. Os referidos dados traduzem elementos fundamentais do grupo familiar, especificamente: composição, número de integrantes, idade, etnia, sexo, renda, escolaridade, profissão, ocupação, tempo de moradia e outros dados complementares, viabilizando a caracterização do grupo investigado.

### 5.1.2 Pesquisa de Campo

Considerando o método adotado, optamos por articular dados quanti-qualitativos, objetivando a sua complementaridade. Privilegiamos instrumentos que, embora tivessem questões fechadas, contemplassem espaços que possibilitassem incidir na narrativa oral, pois se queremos conhecer os modos de vida, temos que conhecer as pessoas, não desconectando esse sujeito da sua estrutura, buscando entender os fatos, a partir da interpretação que fazem dos mesmos em sua vivência cotidiana (MARTINELLI, 1999). Buscamos, na verdade, mais do que índices, mas significados; mais do que descrições, mas interpretações; mais do que coleta de informações, mas a visualização de sujeitos e suas práticas:

---

<sup>123</sup>Existe um grande arsenal de informações e dados já mensurados e informatizados no DEMHAB. Porém, a exemplo de tantas outras instituições públicas, muitos documentos, pesquisas e outras informações relativas à História Institucional e experiências já realizadas, encontram-se dispersos, sem a devida catalogação, ou sem análises efetivadas com maior adensamento. Logo, para obtenção de alguns dados muitas vezes temos de buscar a informação em diversos setores e, algumas delas, pelo relato oral de profissionais que atuam na Instituição. Para que tivéssemos acesso ao banco de dados efetivamos os devidos contatos administrativos prévios com os responsáveis, o que nos possibilitou o acesso ao banco de dados e a garantia da efetivação do estudo.

[...] pressupõe um outro modo de fazer pesquisa, onde não deixa de ser importante a informação quantitativa, mas sem que se excluam os dados qualitativos. Esses dados ganham vida com as informações outras, com os depoimentos, com as narrativas que os sujeitos nos trazem. (MARTINELLI, 1999, p. 13)

É importante não desvincularmos o sujeito de sua estrutura, pois para apreendê-lo é necessário conhecer a sua interpretação acerca dos fatos que compõem seu cotidiano. Para tal fim, optamos pela técnica de entrevista (MARCONI e LAKATOS, 1992) por representar uma importante técnica de coleta de dados, pois consiste numa interação entre duas ou mais pessoas realizadas a partir do diálogo. O instrumento balizador da referida técnica foi o formulário estruturado, com questões abertas e fechadas, com ênfase nas questões abertas. Os instrumentos encontram-se nos Apêndices A e B.

### 5.1.3 O Ciclo da Coleta de Dados

Quanto à coleta de dados, realizamos junto a 20 titulares de domicílios<sup>124</sup>, dez do Loteamento Progresso e dez do Loteamento Pôr-do-Sol; quatro lideranças comunitárias, dois de cada loteamento em questão. Também entrevistamos quatro técnicos do DEMHAB, que atuam diretamente com os processos de reassentamento, bem como com uma Técnica Social da Caixa Econômica Federal. Além disso, coletamos dois depoimentos, um do presidente do Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação – COMATHAB e outro do presidente da Comissão de Urbanização Transporte e Habitação – CUTHAB, da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre.

Agendamos as entrevistas junto aos moradores no período de setembro a outubro de 2006, porém tivemos que paralisar a coleta em função do período eleitoral, haja vista que a pesquisadora faz parte do quadro de profissionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o que fez com que o presente estudo fosse confundido com campanha política. Retomamos a coleta de dados após as eleições.

Os instrumentos de pesquisa foram aplicados aos sábados, em razão dos chefes de domicílio encontrar-se em casa. No caso, foram as mulheres que receberam a pesquisadora e

<sup>124</sup>Priorizamos em nossa investigação os titulares dos domicílios originários do Programa de Reassentamento, ou seja: aqueles que o DEMHAB atendeu. Portanto, não aplicamos nenhum instrumento junto aos titulares que compraram ou trocaram seus imóveis, para assim analisar o movimento de apropriação e pertença ao novo habitat. Tentamos incluir famílias que abandonaram suas moradias e retornaram para áreas irregulares (vilas, ou núcleos irregulares), porém os contatados se recusaram participar do estudo. Talvez se deve ao fato da pesquisadora trabalhar no DEMHAB.

responderam aos instrumentos de pesquisa. No entanto, muitas das entrevistas foram concedidas em conjunto com sua família, ou seja: companheiro, ou companheira, na companhia dos filhos.

#### **5.1.4 Análise dos Dados**

Utilizamos-nos do tratamento estatístico para os dados quantitativos, que foram representados de modo conectado aos qualitativos para dar-lhes maior densidade. Os dados qualitativos foram trabalhados com base na técnica de análise de conteúdo.

Essa forma de tratamento do dado (BARDIN, 1977) refere-se a um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A análise de conteúdo abarca dois tipos de comunicação: a instrumental e a representacional.

Na primeira a ênfase central é atribuída ao contexto e às circunstâncias em que a mensagem foi produzida; na segunda a centralidade está no uso das palavras. As diferentes fases da análise de conteúdo, Bardin organiza em torno de três pólos cronológicos, a saber: a pré-análise; a interpretação inferencial e a descrição analítica/exploração do material<sup>125</sup>.

Uma vez concluída a sistematização, análise e interpretação, construímos o relatório, à luz do referencial adotado, objetivando desvendar as interconexões entre as representações, valores e sentimentos dos pesquisados e o dos demais sujeitos envolvidos no processo.

## **5.2 DADOS GERAIS DA POPULAÇÃO ATENDIDA**

No que se refere aos dois loteamentos, estes foram construídos na primeira etapa do Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, ou seja, no período de 2000 a 2003, atendendo as vilas: Nossa Senhora da Paz, Vila A. J Renner, Vila Nossa Senhora Aparecida, Vila IAP, ocupação do Leito da Avenida Voluntários da Pátria e Vila Esperança, totalizando

---

<sup>125</sup> Ver definições de cada etapa da análise dos dados em Bardim (1977, p. 95).

442 famílias, que foram reassentadas nos loteamentos: Tecnológica, Pôr-do-Sol e Progresso, todos localizados na Zona Norte da capital, no bairro Humaitá/Navegantes.

Apresentamos a seguir um registro fotográfico do Loteamento Progresso:

Figura 5 – Loteamento Progresso – Porto Alegre



Fonte: DEMHAB (cedida pela equipe técnica - março 2004)

O Loteamento Progresso foi entregue em março de 2004, atendendo a 222 famílias, oriundas das Vilas: IAP, Leito Voluntários da Pátria, Esperança, Nossa Senhora da Paz e Dab-Dab. O investimento totalizou R\$ 4.540.926,71, incluindo a infra-estrutura, 10 unidades comerciais, 222 unidades habitacionais, sendo que destas, uma casa acessível, exclusiva para o atendimento de pessoas com deficiência física. Os tamanhos das unidades habitacionais são diferenciados, mas em média a metragem é de 42,56 m<sup>2</sup>.

Especificamente<sup>126</sup>, o Loteamento Pôr-do-Sol, está localizado à Avenida A. J. Renner, 1280 e foi entregue em outubro de 2003, atendendo a 130 famílias, oriundas das Vilas: A. J. Renner, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora da Paz, IAP, Leito Voluntários da Pátria e Dab-Dab. O investimento para sua construção totalizou R\$ 2.558.605,00, incluindo a infra-estrutura e as unidades habitacionais do tipo sobrados, medindo 42,56m<sup>2</sup>. Além das 130 unidades habitacionais, foram construídas 06 unidades comerciais, uma praça com cancha de esportes e outra pracinha com alguns brinquedos para as crianças menores. Apresentamos um registro fotográfico do referido loteamento:

<sup>126</sup> Conforme dados do Projeto de Participação Comunitária, elaborado pelo DEMHAB, em 2000, este Projeto foi premiado pela ABCs em 2005.

Figura 6 – Loteamento Pôr-do-Sol



Fonte: DEMHAB (cedida pela equipe técnica - outubro-2003).

É interessante que mencionemos a origem dos nomes dos loteamentos, ou seja: Pôr-do-Sol, que significa para os moradores, descanso, beleza e harmonia e o loteamento nomeado de Progresso, que representa melhoria na qualidade de vida. Esses nomes foram escolhidos pelos beneficiários, de forma participativa e democrática, conforme as prerrogativas do Projeto de Participação Comunitária, desenvolvido pelos técnicos sociais do DEMHAB. Dar um nome ao local é atribuir-lhe identidade.

No que tange às características socioeconômicas destas comunidades atendidas nos três loteamentos, através de levantamento realizado em 2000<sup>127</sup>, foram identificados 389 domicílios, sendo 413 famílias, num total populacional de 1.479 pessoas. Através deste dado, podemos perceber que em 24 domicílios existiam co-habitações, ou seja, mais de uma família morava no mesmo domicílio.

Em relação ao material utilizado para a construção das habitações, a maior concentração era de casas de madeira, (48,84%), 32,65% de alvenaria, e 10,03% de sobras de materiais. No que se refere às condições de habitabilidade, os domicílios possuíam acesso precário à infra-estrutura, sendo que foi constatada a quase inexistência de redes de esgoto, pois somente 56 domicílios dos 389 dispunham de rede regular de coleta. Contudo, a grande maioria das casas possuía energia elétrica (75,58%) e a quase totalidade, água potável (98,97%), garantidas principalmente através de ligações realizadas de forma irregular ou clandestina, os chamados “gatos”.

<sup>127</sup> Os dados apresentados, no que concerne às 413 famílias, foram coletados pela UPS – Unidade de Pesquisa Socioeconômica do DEMHAB, em 2000.

No que tange aos indicadores de sexo e idade, 734 indivíduos são do sexo masculino (49,62%) e 785 do sexo feminino (50,38%). É uma população extremamente jovem, pois a maioria tem até 28 anos de idade (67,27%). Podemos identificar a renda da população no quadro que segue:

Quadro 5 – Famílias Beneficiárias do PIEC Segundo a Faixa de Renda Familiar

<b>Renda (em SM)*</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Menos de 1sm	36	9,25
1sm	129	33,16
2sm	90	23,15
3sm	57	14,65
4sm	35	8,99
5sm	20	5,14
6sm	06	1,54
Mais do que 6 sm	12	3,09
Sem renda	04	1,03
<b>Total</b>	<b>389</b>	<b>100</b>

Fonte: UPE – Unidade de Pesquisa Socioeconômica, 2000.

Responsável técnico: Socióloga Denise de Menezes Ferreira.

\* A renda familiar foi pesquisada por domicílio.

No que concerne à atividade produtiva desses sujeitos, as atividades por eles desenvolvidas são aquelas que não requerem maior qualificação, sendo que as maiores ocorrências foram de serviços domésticos e serviços gerais. O quadro que segue ilustra as principais ocupações:

Quadro 6 – Reassentados Segundo o Tipo de Atividade de Trabalho

<b>Atividade-Ocupação</b>	<b>Ocorrências (nº. de pessoas)</b>
Serviços gerais	86
Serviços domésticos	67
Reciclador/papeleiro/catador	40
Serviços da construção civil	63
Serviços de auxiliares em empresas de transporte	37
Serviços de biscate	82

Fonte: UPE - Unidade de Pesquisa Socioeconômica, 2000.

Responsável técnico: Socióloga: Denise de Menezes Ferreira

Entre a população economicamente ativa, 24,02% possui vínculo formal na atividade de trabalho, 21,90% desenvolve atividades sem vínculo de trabalho e 8,68% desenvolve atividades eventuais, denominadas de biscates. O índice de desemprego é de 6,03% e de não-trabalho, 31,75%. Somando-se estes dois dados, constatamos que 37,78% da população, em idade produtiva, encontra-se em situação de não trabalho (357 pessoas). O quadro de carência da população é agravado pelo baixo nível de escolaridade. Entre os considerados chefes de domicílio, a maioria (53,22%) possui até cinco anos de estudo e o índice de analfabetismo é de 5,43%.

As famílias são constituídas de forma nuclear (pai e/ou mãe e filhos), havendo um pequeno número de agregados vivendo conjuntamente. Quanto aos chefes de família, constatou-se que 39,07% (152) são mulheres e 60,33% (237) são homens.

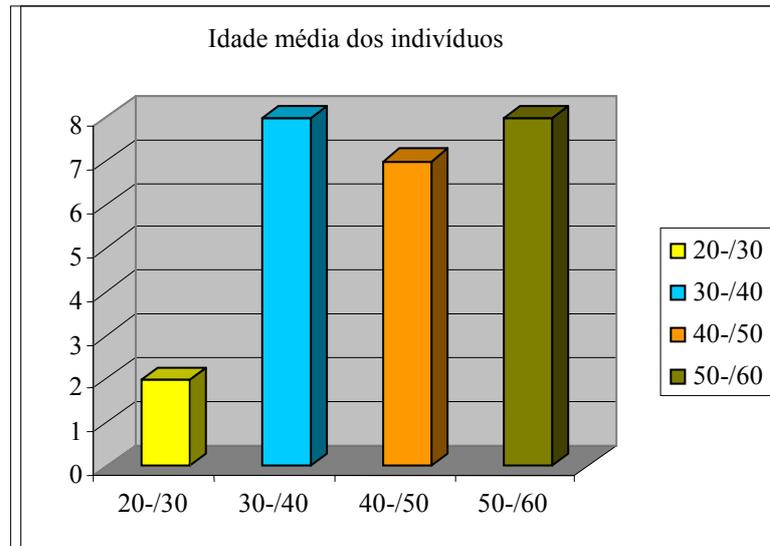
As condições socioeconômicas dessas comunidades não possibilitam que habitem em outras áreas que não as impróprias para moradia, sem as menores condições de infraestrutura, razão pela qual seu atendimento foi priorizado pelo poder público, o que foi efetivado através do reassentamento para os loteamentos Pôr-do-Sol, Progresso e Tecnológica. Suas condições de vida precárias são similares às de muitas outras famílias, o que reflete o sistema excludente de nosso país. Essas famílias constituem os contingentes de espoliados da cidade capitalista (favelados em especial) e são despojados dos direitos mínimos de vida digna, sem cidadania, excluídos dos benefícios urbanos (KOWARICK, 1994); pois estamos diante de uma população que apresenta uma série de carências e vulnerabilidades que não se restringem àquelas relacionadas à moradia e ao hábitat.

### **5.3 DADOS QUANTITATIVOS DA POPULAÇÃO ESTUDADA**

Em nossa amostragem, que totalizou 20 titulares de domicílios e 4 lideranças comunitárias, de ambos os loteamentos pesquisados; destes, 04 são do sexo masculino e 20 do sexo feminino.

No que tange à idade, sistematizamos somente a do titular respondente, desconsiderando a do companheiro (a), conforme quadro que segue:

Gráfico 1 – Pesquisados Segundo a Faixa Etária



Fonte: Elaborado pela autora, a partir da amostra representativa - 2006.

A idade média dos titulares dos domicílios ficou entre 30 a 40 anos, totalizando 33,34%. Este dado confirma o que foi levantado pela Unidade de Pesquisa do DEMHAB, pois em 2000 a média de idade girava em torno de 28 anos, o que naturalmente, em 2006, a média passa a ser de 34 anos de idade.

Quadro 7 – Pesquisados Segundo a Procedência

<b>Locais</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Percentual</b>
Porto Alegre	03	12,50
Canoas	01	4,16
Santa Catarina	01	4,16
Interior do Estado	19	79,18
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir da amostra representativa – 2006.

Em relação à procedência dos moradores entrevistados, verificamos que somente três são nascidos na capital e a grande maioria é proveniente do interior do Estado. Nesse aspecto, devemos chamar a atenção para o fato de que alguns levantamentos, realizados pela Unidade de Pesquisa Socioeconômica do DEMHAB, mostram que na capital, nas últimas duas décadas, as famílias moradoras de áreas irregulares apresentam alta mobilidade, ou seja, mudam de uma vila para outra.

O quadro que segue, mostra o tempo de moradia dos entrevistados antes do reassentamento:

Quadro 8 – Pesquisados Segundo o Tempo de Moradia em Áreas Irregulares

<b>Tempo de moradia/anos</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
0-/5	04	16,60
5-/10	05	21,00
10-/15	10	41,60
15-/20	04	16,60
20-/30	01	4,20
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir da amostra representativa – 2006.

Constatamos que em média os titulares moravam entre 10 e 15 anos no local, o que representa um período longo de permanência nas áreas irregulares, o que acaba por repercutir nas configurações de costumes e hábitos adquiridos.

Conforme mostraremos nos dados qualitativos, através das expressões dos participantes do presente estudo, esse aspecto influencia na apropriação do novo espaço de moradia.

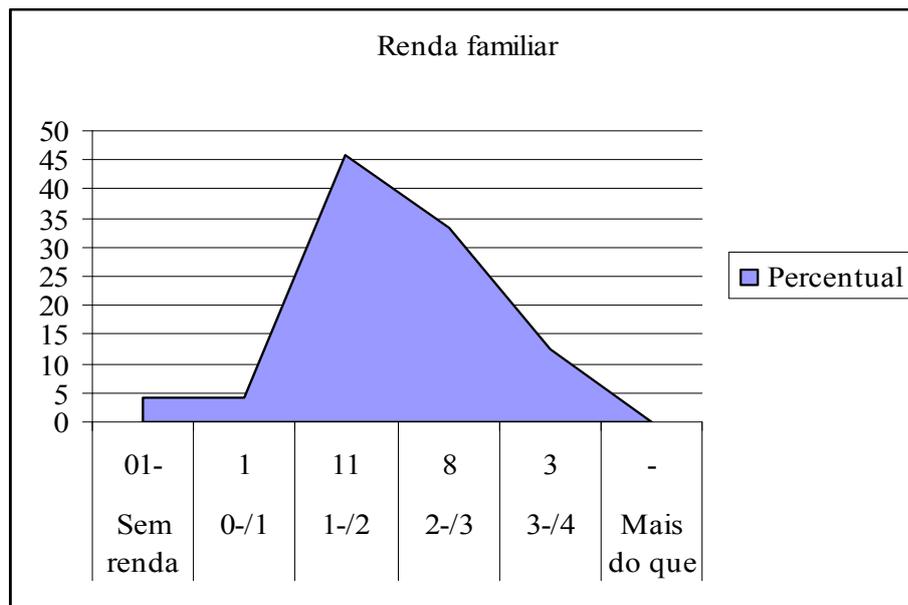
Quadro 9 - Pesquisados Segundo a Profissão

<b>Atividade/ocupação</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Construção civil	01	4,0
Vendedor	01	4,0
Estofador	01	4,0
Gari	01	4,0
Serviços gerais	02	8,5
Comerciante	01	4,0
Aposentada (o)	04	17,0
Pensionista	03	12,5
Auxílio Doença	01	4,0
Bolsa Auxílio/FASC	02	8,5
Do lar	04	17,0
Desempregada (o)	03	12,5
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir da amostra representativa – 2006.

No que se refere à profissão, a maior concentração, representando 07 dos 24 respondentes, é de pensionistas e aposentadas (os). Os titulares de domicílios, mais especificamente mulheres que se identificaram como sendo do lar, não se consideram desempregadas, por estar cuidando dos filhos, as demais 03 (mulheres) declararam que se encontram em situação de desemprego.

Gráfico 2 – Pesquisados Segundo Média de Renda



Fonte: Elaboração da autora, a partir da amostra representativa – 2006.

Os dados corroboram as estatísticas nacionais, apresentadas por Carneiro e Valpassos (2003) que indicam um déficit habitacional da ordem de 83,2% no Brasil, centralizado em grupos familiares que apresentam faixa de renda de até 5 salários mínimos.

Observando os resultados que retratam a renda das famílias pesquisadas, podemos inferir que em média encontra-se entre um e dois salários mínimos, confirmando o levantamento socioeconômico realizado pela Unidade de Pesquisa do DEMHAB, sendo que 56,31% percebem estes valores de rendimentos de um universo de 389 famílias.

Gráfico 3 –Pesquisados Segundo o Número de Pessoas que Residem na Casa



Fonte: Elaboração da autora, a partir da amostra representativa – 2006.

Através dos dados do quadro 12, podemos perceber que a maior parte das famílias que participaram do presente estudo não são numerosas, pois 46% ficam na faixa de 3 a 5 integrantes no núcleo familiar, embora haja concentração significativa (29,5%) entre 5 e 7 membros.

Em se tratando de composição familiar, dos 24 pesquisados, 14 famílias são constituídas de forma nuclear (pai, mãe e filhos), outras 7 contam com a presença da mãe ou da avó, com filhos, ou netos. Somente 03 respondentes moram sozinhos.

A seguir, apresentamos os resultados do estudo, com base nas expressões dos titulares dos domicílios, técnicos do DEMHAB e da Caixa Econômica Federal, do presidente do COMATHAB e da CUTHAB.

#### 5.4 O SIGNIFICADO DO MORAR NA PERSPETIVA DOS ENTREVISTADOS

“[...] todo espaço, verdadeiramente habitado traz a essência da noção de casa”. (BACHELARD, 1978, p. 22)

Ao entrarmos nas residências da maioria dos entrevistados, de ambos os loteamentos que participaram do presente estudo, antes mesmo de lançarmos as perguntas propostas no instrumento de pesquisa, estes mostraram suas casas (1º piso) as modificações realizadas, bem como falaram dos problemas existentes, como: rachaduras, tamanho da casa e principalmente da falta de espaço da cozinha, da sala e do pátio. Tentavam explicar à pesquisadora as referências de seus antigos espaços de moradia, as vilas de origem, como eram suas casas, pátios, vizinhos, tanto positivamente quanto negativamente, fazendo relações com o novo habitat. Relataram a dificuldade de adaptação no primeiro ano da mudança, pois viveram durante longos anos em áreas maiores, apesar de irregulares, sem exigências legais ou regras e padrões instituídos. Na nova casa, muitos costumes tiveram de ser modificados, e, para que ocorra uma real apropriação, é necessário tempo.

Na medida em que os entrevistados mostravam seu novo espaço de moradia, observamos que em muitos deles, os móveis e mesmo alguns eletrodomésticos eram grandes demais, em relação ao tamanho das moradias; por vezes incômodos para a circulação dos moradores. Quanto a isso, os moradores esclareceram que os móveis continuavam os mesmos da antiga casa e que grande parte deles, foi adquirida através de doações ou em comércios de usados. Por essa razão diziam: “não combinavam com o novo espaço e falta dinheiro para comprar móveis novos”. Ao mostrarem suas casas, revelavam o significado de fotos e adornos nas paredes e alguns sonhos de prosperidade: ter uma garagem, um carro e uma churrasqueira.

A partir dos relatos dos moradores, complementadas pelos debates com a equipe técnica do DEMHAB, além da experiência profissional adquirida ao longo dos anos de trabalho junto às populações atendidas pela política de habitação<sup>128</sup>, acrescida dos aportes trazidos pela literatura consultada, podemos dizer que o cenário que envolve o habitat é complexo, relacional e não está atrelado somente à casa, mas estabelece outras imagens ou outros tantos espaços; isto é, pode ser associado à casa onde moramos, ao bairro, à escola, ao local de trabalho e ao mesmo tempo, ao nosso próprio corpo, ao planeta Terra, ou ao cosmos. Por isso, o espaço é multiforme e expressa um conjunto de relações, sentimentos, percepções, valores, hábitos e costumes que revelam as características de um grupo ou de um indivíduo.

Ao tratarmos sobre o significado de “morar” devemos ter em mente que é no habitat que o homem vai deixando suas marcas, refletindo seus gostos e preferências. “O homem habita como poeta. Isso quer dizer que a relação do ser humano com a natureza e com

---

<sup>128</sup> Habitação significa: ato ou efeito de habitar, lugar ou casa onde se habitar, morada, residência. (Dicionário Aurélio). O dicionário do urbanismo (MERLIN e CHOAY, 2000) propõe esta definição: função e condição de vida de uma população em geral e em particular o modo de agrupamento de estabelecimentos humanos.

sua própria natureza, como o ser, reside no hábitat, nele se realiza e nele se lê.” (LEFÈBVRE, 1999, p. 81). Portanto, o homem projeta em seu espaço a forma como se relaciona com o mundo, com os outros e consigo mesmo.

Casa “[...] primeiro mundo do ser humano [...]. A vida começa bem; começa fechada, protegida, agasalhada no seio da casa” (BACHELARD, 1978, p. 23). De modo geral, a casa representa um aspecto positivo na vida dos sujeitos, pois quando pensamos nela, logo nos vem à mente um local de refúgio, de descanso, bem expresso por Lupicínio Rodrigues quando canta “A minha casa fica lá de trás do mundo, onde eu vou em um segundo, quando começo a pensar”. Até o nosso pensamento se refugia na casa.

A expressão da moradora do Loteamento Pôr-do-Sol, retrata o significado atribuído à moradia: “Nunca tive uma casa tão bonita! Sempre sonhei em ter uma casa de dois pisos assim. Agora tenho uma casa, meu canto” (E. fem. 25 anos.)<sup>129</sup>. “[...] não devemos esquecer da maternidade da casa”. (BACHELARD, 1978, p.24)

Mesmo apresentando uma multidimensionalidade de concepções, o espaço mais reconhecido centraliza-se na casa, pois geralmente expressa, ou deveria expressar: abrigo, proteção, segurança, futuro, enfim, várias funcionalidades. E a expressão: “estar em casa”, “sentir-se em casa”, mesmo de forma metafórica, representa o encontro com algo conhecido, referências de felicidade, paz e aconchego.

Em nosso espaço íntimo, podemos tirar nossas máscaras, porque estamos no nosso refúgio. Quem de nós já não choramingou entre as quatro paredes de sua casa, pensando nos problemas da vida, do mundo e em tantas outras preocupações? Mas este espaço também traz marcas de felicidade, pelas vivências ali experienciadas. Todos querem criar raízes, mesmo que temporárias, em algum canto. “Dá-me raízes, terra!” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 83)<sup>130</sup>.

Quantas vezes, ao chegarmos a casa, nos sentimos livres para colocar os pés para o ar. Se pensarmos bem, o que seríamos sem o nosso espaço? Quantas perguntas ficariam sem respostas: “A casa é um corpo de imagens que dão ao homem razões ou ilusões de estabilidade. Reimaginamos constantemente sua realidade: distinguir todas as imagens seria revelar a alma da casa; seria desenvolver uma verdadeira psicologia da casa”. (BACHELARD, 1978, p. 38)

<sup>129</sup> Para identificação dos respondentes, convencionamos primeiramente a inicial do nome, após o sexo, idade e por último o espaço de moradia, ou seja, o Loteamento onde mora.

<sup>130</sup> Esta frase foi citada na obra teatral: Timão de Atenas (1607-1608), ato IV - cena III Timão.

Existe, portanto, uma relação dialética entre o homem e seu habitat que está em contínua metamorfose, o que nos faz continuamente reimaginar e transformar o nosso espaço. Nessa interação, deve ser considerada a totalidade do hábitat, incluindo os condicionantes estruturais, e ao mesmo tempo, os significados do espaço e suas múltiplas relações, ou seja, o sistema simbólico, subjetivo, cultural e de valores de cada sujeito ou grupo.

Em nossas entrevistas, formulamos uma pergunta aos moradores: A sua família sente saudades da antiga moradia, ou da vila em que morava? Por quê? As respostas foram as seguintes: **12**<sup>131</sup> responderam que não e **12** declararam que sentem saudades do antigo espaço de moradia. Vejamos três expressões daqueles que responderam que não e outras três daqueles que responderam sim:

Ah, meu acesso é (tal) e minha casa é (tal). Hoje tenho um endereço. Meus vizinhos do lado são: A, J, E e C. Nossa rua toda é limpinha, tem jardim na frente das casas e a gente se dá muito bem. Todo dia conversamos e tomamos chimarrão. Viemos da vila todo muito junto. Eu vou nas casas deles, ou eles vêm aqui na minha casa. Aqui está tudo bem. Minhas filhas podem ficar descansadas e brincarem nas calçadas sem se sujarem de barro. Antes não tinha nada disso. (M. E.; fem; 22 anos, Progresso) (sic)

Não tenho saudades de nada. Lá tinha mau cheiro, moscas, não era vida. Era muito ruim porque os homens não respeitavam as mulheres. Tudo era possível e não tinha como reclamar com ninguém. Várias vezes tive que sair da minha casa por causa disso. Hoje é diferente. (E; fem; 25 anos, Pôr-do-Sol) (sic)

Não tenho saudades da antiga moradia porque vim com todos os meus vizinhos e parentes. Trouxe minhas folhagens e plantei nos fundos. E continuo cuidando delas. O que sobrou, plantei na praça. Então não senti muita diferença na mudança. Também lá era muito úmido. (C; fem; 58 anos, Progresso) (sic)

Outras três expressões, daqueles que demonstraram sentir saudades do antigo espaço:

Temos saudade do meu antigo espaço, meu pátio, da minha casa maior, mais espaçosa. Aqui é bonito, mas é muito burocrático. Tudo tem que solicitar para o DEMHAB para mudar alguma coisa na casa ou no loteamento. Não tem espaço para garagem. É um aluguel eterno este CDRU. (N. N; fem; 33 anos, Pôr-do-Sol) (sic)

Tenho saudades porque eu tinha uma casa boa, maior. Tive que vender vários móveis e isso me deixou no início muito triste. Tinha também um pátio grande, com bananeiras e hoje é muito pequeno. Mas eu já estou me acostumando. Quero arrumar melhor a casa do jeito que eu quero. Vamos ver se dá. (D; fem; 58 anos, Pôr-do-Sol)

Só tenho saudades do pátio. Lá eu podia plantar meus pés de bananeiras, mas hoje tem pouco espaço. Mas é só isso. Do resto está bom. (E. fem; 55 anos, Pôr-do-Sol)

---

<sup>131</sup> Grifamos os números para dar ênfase aos resultados do estudo.

Nas declarações dos entrevistados, percebemos que em sua maioria, ao destacar aspectos do antigo espaço de moradia, trazem também elementos do novo através de comparações, ou de referências, por exemplo: os vizinhos, as plantas, o tamanho do pátio, a estrutura da casa. Pois o homem vê o mundo a partir de seu espaço (SANTOS, 1987). Então, quando precisamos deixar certo local, seja o bairro/vila ou mesmo a cidade ou o país, na busca de outras experiências, ou em virtude do trabalho, de estudo, entre outras razões, levamos conosco características, costumes e formas particulares e próprias do espaço onde vivíamos.

No caso dos respondentes, que declararam sentir saudades do antigo espaço, é importante destacar que é significativa a referência a casas melhores e mais espaçosas, onde investiram suas economias. Também, as pessoas construíram suas habitações e lá permaneceram por muito tempo, estabelecendo relações interpessoais, construindo suas identidades e suas vidas. Mesmo porque, “[...] quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, em cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação.” (SANTOS, 1987, p. 61)

No caso, podemos inferir que a apropriação de um determinado espaço não é rápida ou mesmo automática, mas sim relacional, precisando de tempo para ser conquistada. O mesmo ocorre com o processo de pertencimento, intimamente relacionado à apropriação, que também constitui uma categoria explicativa por nós utilizada.

Através do relato da Sra. N.N., demonstrando saudades da antiga moradia, de seu pátio, podemos constatar que ela e tantos outros trazem aspectos importantes da antiga moradia. Talvez tenhamos que repetir uma expressão do poeta Mário Quintana: “Quem disse que eu mudei? Não importa que a tenham demolido: a gente continua morando na velha casa em que nasceu” (2006, p.121).

Enfim, quem de nós não recorda momentos e experiências das casas onde moramos, do pátio, daquele pé de laranjeira, do porão da bagunça, ou mesmo dos antigos vizinhos e tantos outros aspectos que despertam sentimentos e saudades. Por essa razão, o vivido é um lugar de troca, um processo que continuamente se renova.

O espaço: “[...] pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos têm dele e de suas partes” (CORRÊA, 1995, p. 6). E ainda: “[...] não há território sem algum tipo de identificação e valorização simbólica positiva ou negativa do espaço pelos seus habitantes.”(HAESBART, 1999, p. 172)

Embora continuemos com saudades de determinado lugar, conseguimos nos apropriar de novos espaços. Esse movimento também pode ser percebido nas falas dos

moradores entrevistados, mesmo aqueles que revelaram sentir saudades do antigo espaço, deixam indícios que estão se adaptando ao novo, processualmente. Por essa razão não ocorreu o abandono do imóvel, porque já se configura certa apropriação e pertença ao novo hábitat.

Mesmo que o ser humano possa sentir saudades de seu antigo espaço, ao chegar a outro local, especialmente quando este lhe oferece melhores condições de habitação e acolhimento, passa a adquirir novos hábitos e formas de interação com o seu entorno. Afinal o homem é um ser dotado de sensibilidade e possui a capacidade de adaptar-se a novos contextos, buscando aprender novas formas de interação e integração, quando as oportunidades lhe são viabilizadas.

O movimento interativo com o espaço pode ser analisado sob a luz das categorias explicativas da realidade: apropriação e pertencimento. Assim, este movimento vai pouco a pouco substituindo a ignorância em relação ao entorno, pelo conhecimento, mesmo que ainda fragmentado ou não reconhecido como referência, por ser ainda estranho.

O relato da Sra. C (58, Progresso) chamou a nossa atenção, quando ressaltou a importância da vizinhança para sua adaptação e, por isso, não sentia saudades da sua antiga moradia. Novamente aqui percebemos o quanto o convívio com os demais é importante na apropriação e construção do sentimento de pertencimento ao lugar. Assim, a imagem é construída através do contato com o outro, a partir dos discursos, das representações, dos desejos e receios, resultado da percepção que as pessoas constroem dos textos não-verbais, da forma física da cidade e dos seus habitantes (ARRAIS, 2001).

Diferentemente dos animais, o homem se adapta a qualquer região do planeta, sem exceção; e, só por causa disso, conseguiu ultrapassar barreiras e não ser extinto. (ORTEGA apud KUJAWSKI, 1991). Mesmo sem ter um espaço específico reservado de moradia, o homem, constrói, edifica o abrigo que a natureza lhe nega, e sendo assim, os homens constroem seu próprio espaço, pois o “espaço é social e a história não se escreve fora do espaço” (SANTOS, 1987, p. 62).

Habitar é uma categoria relacional típica do cotidiano e: “habitar é privar como *genius loci*, entidade que os antigos figuravam a afinidade primordial do homem com o lugar”. E ainda, habitar “é não sujeitar-se a nada e a ninguém de fora, dispor totalmente de si mesmo e para si mesmo” (KUJAWSKI, 1991, p. 45).

Através do espaço, o sujeito constrói sua identidade, sua história, pois quando se apresenta aos demais membros de um grupo, além de anunciar nome, sobrenome, profissão, também informa o endereço, dando especificações singulares e subjetivas do seu local de moradia. Exemplo disso é a fala da moradora (E) do Loteamento Progresso quando expressa:

“Ah, meu acesso é (tal) e minha casa é (tal). Hoje tenho um endereço. Meus vizinhos do lado são: A, J, E e C. Nossa rua toda é limpinha, tem jardim na frente das casas e a gente se dá muito bem [...]”. As especificações dadas em relação ao novo espaço demonstram sua apropriação e pertencimento a ele, identificando-se com os vizinhos e tentando mostrar o quanto é bonito e prazeroso morar naquele local.

Tal costume de apresentação do endereço também se repetiu no Loteamento Pôr-do-Sol, quando solicitamos informações a um morador acerca do endereço das atuais lideranças; a resposta foi a seguinte: “Olha, a casa do Sr. João, mais conhecido por Caminhoneiro, fica no final do loteamento. Possui muitos vasos na frente, tem uma calçada diferente e um banco para se sentar”. Vemos que o espaço “[...] se confunde com a própria ordem social, de modo que, sem entender a sociedade com suas redes de relações sociais e valores, não se pode interpretar como o espaço é concebido” (DA MATTA, 1991, p. 22).

Essa forma de apresentação do endereço, que constatamos nos loteamentos, também é muito comum no interior das cidades brasileiras, pois não obstante cada casa ter um número e cada rua um nome, as pessoas informam ao visitante a posição das moradias de modo pessoal e até mesmo íntimo. Em geral, isto se repete em relação aos bairros, ou ruas e tantos outros espaços significativos para determinados grupos sociais.

Outros exemplos desta forma relacional estabelecida com o espaço são trazidos por Pesavento (2001) através de alguns costumes dos porto-alegrenses, quando continuam a chamar de Rua da Praia, a Rua dos Andradas, mesmo que tenha sido assim denominada oficialmente desde 1865. Também, com relação à Rua do Cotovelo ou da Ponte, ao invés de Avenida Riachuelo, Formosa ou da Igreja ao invés de Avenida Duque de Caxias. E assim poderíamos enumerar tantas outras ruas, praças e outros locais que são conhecidos e permanecem sendo chamados pelos seus antigos nomes, apesar de possuírem e, há muitos anos, nomes oficiais no traçado do Plano Diretor de Porto Alegre, porque afinal os nomes constituem referências.

Em cada ponto, não só em Porto Alegre, mas em qualquer cidade, podemos notar traços arquitetônicos próprios de cada povo, as características peculiares na construção das casas, praças e outros espaços de convívio. Através das tipologias, cores e adornos identificamos os múltiplos elementos culturais e organizacionais pertencentes àquele grupo populacional. Logo que visualizamos flores nas janelas, identificamos a tradicional cultura alemã, os azulejos coloridos nas fachadas, são típicos dos portugueses, as casas com grandes porões, geralmente pertencem às famílias italianas, pois precisam ali guardar os garraões de vinho.

Os espaços que são construídos formam discursos e moldam costumes que revelam a origem de determinados indivíduos e grupos. Um exemplo típico dessa influência relativa ao espaço, pode ser percebido quando uma pessoa deixa uma cidade do interior, apresentando características italianas, ou alemãs e vem morar na capital. Através do modo de falar, da preferência alimentar e de outros tantos traços podemos identificar a apropriação que esta pessoa possui em relação ao seu antigo hábitat e a sua cultura de origem. Apesar do avanço da globalização, que estabelece padrões de comportamento quase uniformes a todos os povos, ainda assim, existem as diferenciações culturais e a identificação com o hábitat própria de cada povo. Aqui, precisamos fazer uma distinção entre espaço estrutural, espaço vivido e espaço cultural:

[...] o primeiro é o espaço objetivo, ordenado e estruturado por cada sociedade, segundo suas próprias finalidades, suas funções e seu nível tecnológico. Esse espaço estrutural é vivido diferentemente por cada sociedade e dentro delas pelos grupos e pelos indivíduos, fazendo aparecer o espaço vivido, formatado pela soma dos lugares e dos trajetos que são usuais a um grupo ou a um indivíduo. Espaço subjetivo a seu cotidiano, ligado a um estatuto e a um comportamento social. Já o espaço cultural engloba, mas também transcende o espaço vivido; ele é um espaço geo-simbólico de comunhão com um conjunto de signos e de valores. (HOWARD, apud VASCONCELOS, 1996, p. 143)

Na identificação com o hábitat, trazemos vivências, valores e estruturas anteriores, e, muitas vezes, podemos perceber, em nosso cotidiano, um número significativo de pessoas que, ao se apresentarem a um grupo de amigos, a uma equipe de trabalho, informa o endereço de moradia, utilizando da expressão: “meu bairro”, “minha rua”. “Mesmo sendo locais de domínio público, tomamos estes espaços de domínio próprio” (DA MATTA, 1991; p. 22). Certamente, em virtude da intimidade e da apropriação que adquirimos com o espaço no convívio cotidiano, estabelecemos vínculos afetivos e de pertença com o mesmo.

O fato de dizermos “moro naquela casa” estamos colocando na casa o significado de “condição” de moradia. Mas quando dizemos “já estou chegando em casa” ou sinto-me em casa”, o espaço da moradia ganha uma dimensão maior, extrapolando a estrutura física da casa (GAYOSO e DA COSTA apud REGINENSI, 2005, p. 131) Assim, a casa pode representar o teto, o abrigo e também um espaço de dimensão maior: a rua, o bairro, a cidade.

A moradora (C, 58 anos) quando declara que não sente saudades do antigo espaço porque continua junto com seus vizinhos e cuidando de suas folhagens, revela que seu cotidiano foi preservado pela manutenção de algumas de suas rotinas e costumes importantes para ela. Certamente, essa continuidade auxiliou na apropriação do novo hábitat. A categoria “cotidiano” está presente em todas as ações diárias que fazemos:

A vida cotidiana é antes de tudo organização, dia a dia, da vida individual dos homens, a repetição de suas ações vitais é fixada na repetição de cada dia, na distribuição do tempo em cada dia. A vida de cada dia é divisão do tempo e é ritmo em que se escoa a história individual de cada um. A vida de cada dia tem a sua própria experiência, a própria sabedoria, o próprio horizonte, [...]. (KOSIK, 2002, p.80)

Tanto as questões mais abrangentes, quanto as singulares e cotidianas, fazem parte da totalidade do espaço da cidade, de sua organização e, portanto, estão em contínuo movimento dialético, onde cada parte condiciona a outra e nela se reproduz. Portanto, estamos continuamente estabelecendo trocas com o nosso hábitat e, ao mesmo tempo, fazendo diferenciações entre o que pertence ao nosso universo conhecido e cotidiano e o que é desconhecido.

Constantemente fazemos diferenciações entre a casa e a rua, porque em casa limpamos, cuidamos e muitas vezes nos sentimos “supercidadãos”; mas e na rua? Passamos por indivíduos desconhecidos, não obedecendo muitas regras de convívio público e nem de trânsito, jogamos lixo nas calçadas, sendo que, por vezes, destruimos o patrimônio público, pois:

[...] tudo que fica fora de nossa casa é um problema do governo. Na rua, a vergonha da desordem não é mais nossa, mas do Estado. Não somos efetivamente capazes de projetar a casa na rua de modo sistemático e coerente, a não ser quando recriamos no espaço público o mesmo ambiente caseiro e familiar. (DA MATTA, 1991, p. 23.)

Contrariamente à afirmação de Da Matta, quando existe violência no espaço íntimo da casa, esta não representa mais segurança ou “supercidadania”, o que pode ser verificado na fala da Sra. (E. de 25 anos): “[...] era muito ruim porque os homens não respeitavam as mulheres[...]”. A violência sofrida desencadeou um sentimento de repúdio em relação ao espaço de moradia, fazendo com que saísse repetidas vezes. Em algumas situações é na rua que somos respeitados, pois nem sempre a conotação do lar, da casa, é positiva, em virtude de vários fatores como: violência doméstica, tamanho da casa em relação ao número de pessoas da família, abuso sexual e outros tantos problemas relacionais que podem ocorrer entre os integrantes do grupo familiar. Nesses casos, a questão espacial pode também representar uma triste lembrança. E, sendo assim, é nas ruas, ou nos espaços públicos que os sujeitos adquirem uma representação positiva de seu espaço e a eles se vinculam. Em alguns casos, fazendo uso privado do espaço público.

Ao designarmos “minha casa”, significa que neste local existem relações mais significativas, onde os sujeitos se reconhecem e são reconhecidos. Associado ao termo casa:

[...] vêm casamento, casadouro e casal, que denotam atos e situações relacionais, coerentes com a nossa idéia de morada e residência. Por isso, “sair de casa” ou ser “posto para fora de casa”, pode significar uma ruptura violenta, pois se somos expulsos de nossa casa, ficamos privados de um tipo de espaço primordial, que denota afeto e reconhecimento. (DA MATTA, 1991, p. 23).

Quando o espaço de moradia representa perigo, violência, estranheza, ou mesmo quando há falta de estrutura para mantê-lo, ocorre o abandono do imóvel. Esse movimento pode ser evidenciado na seguinte expressão:

Minha irmã vendeu o imóvel, porque não conseguia pagar as despesas. Vendeu e ganhou R\$7.000,00 reais. Com o dinheiro comprou uma carroça e um cavalo e está trabalhando de papeleira. Mesmo antes de vir para cá já trabalhava com isso. Mas já acabou o dinheiro. Comprou outra casa grande, mas não tem boa estrutura. Falta água sempre. Mora agora em outra vila, em outra ocupação. Esta triste, mas não se arrependeu porque não tinha como fazer diferente. Aqui no loteamento ela tinha que pagar muitas contas, não dava para fazer fogo no chão quando ela se pegava sem gás. Tem 5 filhos e sozinha não tinha como mantê-los. Tentou várias vezes bolsa da FASC, mas não conseguiu. Também foi em igrejas para conseguir donativos, ou ranchos, mas eles disseram que minha irmã morava bem e não precisava mais de ajuda, porque eles tinham que ajudar aquelas famílias que estavam piores do que ela. É ela se obrigou a voltar para a vila. É minha mãe sempre viveu assim, mudando de galho em galho. Nós éramos em 8 irmãos. Não tinha o que fazer. Eu tenho meu marido que me ajuda. (M. E; fem, 22 anos, Progresso)

Dos **24** entrevistados, todos mencionaram que conhecem amigos, parentes, ou ex-vizinhos que abandonaram o imóvel. Destes, **16** disseram que o motivo do abandono está atrelado a falta de condições financeiras, em virtude do desemprego, ou por dificuldades para desenvolver suas atividades laborativas. Os demais **8** respondentes atribuem outros motivos dos quais estão relacionados à doença, estranhamento do novo espaço, violência (ameaças contra os filhos, envolvimento com o tráfico, etc.) e, por último, conflitos com a lei. Porquanto, a frequência mais comum nas falas dos entrevistados está centrada no quesito: poder aquisitivo das famílias.

Este fator que influencia o abandono, também é trazido pelas lideranças entrevistadas. Vejamos, a seguir, dois depoimentos:

Antes da mudança, todos acreditam que vai dar para viver bem, mas chegando aqui, não é bem assim. Muitos não se sentem bem na casa e a maioria não estava acostumada a pagar nada. Após o primeiro mês, quando chegam às primeiras contas: água, luz, taxa da casa, os moradores se assustam, principalmente os mesmos preparados.

Aqui não se obteve as tarifas sociais, nem de luz e nem da água. Muitos conseguiram por conta, outros não sabem como fazer. Quando chega ao terceiro mês, não dando a volta nas contas, muitos acabam voltando para as áreas irregulares. Principalmente os carroceiros, pois não sabem trabalhar de outra coisa. (J; mas; 51 anos, Pôr-do-Sol)

A maioria abandona por falta de condições financeiras, principalmente aqueles que trabalham com papel ou são carroceiros. “Ninguém come portas e janelas”. A Prefeitura deveria começar a fazer cursos de geração de trabalho e renda antes mesmo da construção das casas e não no final do processo, ou posterior ao reassentamento. Assim, quando as pessoas recebessem suas casas, os moradores talvez já tivessem se colocado melhor profissionalmente e teriam condições de arcar com as despesas. Aliado à condição financeira, esta a questão cultural e do nível de escolaridade dos moradores, pois muitos pensam no aqui e agora, nas dificuldades financeiras do hoje e, muitas vezes, não conseguem compreender o que os técnicos explicam nas reuniões e tem vergonha de pedir outras explicações, por exemplos sobre as taxas a serem pagas, como gastar menos, etc. Assim, quando alguém oferece um dinheiro vivo na mão, estas pessoas menos instruídas acabam vendendo. Além de que sempre tem os espertos que pensam que vão receber outra. Por isso, que o DEMHAB deveria fazer uma fiscalização melhor. Quando vai cadastrar, já vê quem já recebeu e não dar mais nenhuma. (R; fem; 39 anos, Progresso)

Diante dessa situação, devemos evidenciar a categoria inversa à apropriação, ou seja: o abandono. O rompimento dos vínculos por parte do abandonante, seja ele afetivo ou econômico, representa um sentimento de incapacidade e impotência para manter alguém ou alguma coisa (FONSECA, 1995; JODELET, 1999).

É nesse sentido que pretendemos problematizar a questão do abandono do imóvel, com base nas condições econômicas, pois através das declarações da jovem M. E. (25 anos, Progresso) e das lideranças comunitárias entrevistadas. O fato de terem saído de uma área irregular, com péssimas condições de habitabilidade, para um loteamento com boa infraestrutura e unidades habitacionais melhor organizadas, não retira as famílias da condição de pobreza e, na maioria das vezes, aumenta o custo de vida, em vista das despesas com a nova moradia. A expressão da líder comunitária R. (do Loteamento Progresso): “Ninguém come portas e janelas”, significa dizer que mesmo com uma nova casa, mais confortável, muitas famílias continuam apresentando outras carências, até mesmo para subsistir.

Tal realidade é desconhecida políticos, pelos representantes de entidades e igrejas, pelos meios de comunicação e mesmo pelo conjunto da sociedade, pois está configurada numa interpretação errônea em relação às famílias que são beneficiárias da política habitacional; ou seja, entendem que estes grupos ao receberem uma unidade habitacional, bonita e confortável, têm todas as suas necessidades atendidas; o que não é verdadeiro. No fundo, a pobreza ainda é vista de forma estereotipada, sendo que somente aqueles que estão muitos “sujos”, ou morando num “barraco”, devem ser atendidos. Tal concepção não está alicerçada sob a ótica de direito e sim sob uma visão assistencialista e meritocrática. Em relação à questão da pobreza verificamos que:

Pobre é aquele que tem que provar o tempo todo, se fazer ver e reconhecer a si próprio e à sociedade a sua própria respeitabilidade no mundo em que os salários insuficientes, a moradia precária, o subemprego e o desemprego periódico solapam suas condições de possibilidade. (TELLES; 2001, p. 64)

No caso, tanto os órgãos públicos, que investiram nos conjuntos habitacionais, quanto a sociedade civil, esperam que as famílias reassentadas, ao receberem uma unidade habitacional provem a todos que mudaram de vida, se tornaram “limpinhos”, estão conseguindo arcar com todas as responsabilidades e taxas de manutenção do novo hábitat e se tornaram “verdadeiros cidadãos”. No entanto, “[...] palavras não são atos!” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 62).

Para que isso ocorra, devemos considerar as reais condições socioeconômicas, culturais e educacionais desta população. Retomando os dados gerais, já apresentados<sup>132</sup>, 56,31% dos domicílios pesquisados, um universo de 389 recebe até dois salários mínimos e a maioria desempenha atividades do tipo: serviços gerais, serviços domésticos e construção civil. Em nossa pesquisa, um percentual de **79,5%** apresenta renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos, sendo que **7 (29,5%)** sustentam a família através da aposentadoria, ou pensões. Além do que, entre os **24** respondentes, **02 (8%)** dependem do programa Bolsa-Família do Governo Federal.

Destacamos que **37,78%** da população em idade produtiva encontra-se em situação de não trabalho. No caso dos moradores pesquisados **3 (12,5%)** declararam que estão na situação de desemprego, o que se agrava visto que o nível de escolaridade, de **53,22%**, é de apenas cinco anos de estudo.

Com base nesse conjunto de indicadores, a política habitacional, mesmo sendo um dos eixos, não garante sozinha uma real inserção social, porque deve ser acompanhada pela política de assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, geração de trabalho e renda; caso contrário, não obterá os resultados esperados. “[...] a pobreza é o processo de repressão do acesso às vantagens sociais”. (DEMO, 1994, p. 19)

Em se tratando de geração de trabalho e renda, boa parcela da população mais empobrecida apresenta dificuldades para arcar com os custos da nova moradia, ou seja, pagamento de luz, água, etc.; considerados elevados pela maioria, não somente para as famílias reassentadas, pois esse fator tem sido apontado em todo o país<sup>133</sup> pelos que recebem tais níveis de renda.

<sup>132</sup> Dados levantados pela Unidade de Pesquisa Socioeconômica – UPS, do DEMHAB, em Dezembro de 2001, comparativamente trazemos os resultados dos 24 entrevistados.

<sup>133</sup> Dados do FMRU, Ministério das Cidades e do relatório da Missão da ONU em 2004.

Em relação ao direito à chamada tarifa social, ou tarifa subsidiada, é de difícil acesso, em virtude dos critérios para sua inclusão<sup>134</sup>. Esse entrave permanece, mesmo que os serviços públicos essenciais estejam previstos, enquanto componentes do direito à moradia adequada; pois, segundo o artigo 47 do Estatuto da Cidade, não há padrão de vida digno sem a garantia do fornecimento de energia elétrica e água a custos compatíveis com as diferentes faixas de renda da população.

O que se vê, nas grandes cidades brasileiras, nas áreas consideradas informais, são as ligações clandestinas, irregulares, ou chamados “gatos”. Portanto, existem muitas contravenções no acesso aos serviços essenciais, sem contar a telefonia, o transporte e outros que vão distanciando cada vez mais as famílias em vulnerabilidade social.

Essa situação pode ser observada no relato trazido pela jovem M.E., quando explica a situação da irmã que precisou vender a unidade habitacional, pois não conseguia pagar as taxas e, com o dinheiro, comprou um cavalo e uma carroça para conseguir sustentar os cinco filhos. Sem geração de trabalho e renda, o cidadão não consegue manter um patamar mínimo de inclusão social. Ou seja:

[...] o crescimento precisa dar conta das inclusões quantitativas e qualitativas no mercado de trabalho para toda a população ativa. Tarefa fundamental do Estado é planejar direcionamentos do crescimento econômico e incentivar tipos de investimentos voltados à geração de emprego e renda. Pois, sem gerar renda, não há como nem o que distribuir, ainda que a redistribuição seja típica conquista política, não efeito econômico. (DEMO, 1994, p. 33)<sup>135</sup>

Aqui percebemos concretamente que, para o enfrentamento da pobreza, é mister que dar relevância à geração de trabalho e renda; caso contrário, a política de habitação não irá minimizar as desigualdades sociais. Assim, “[...] toda pessoa que deixa de trabalhar ou

---

<sup>134</sup> Os critérios para obtenção da tarifa social: ser monofásica, consumo até 80KWH por mês, estar incluso em algum programa social federal (Bolsa Família, Bolsa Escola, etc.), provar renda familiar per capita de 100 reais. O professor Ari Ferreira de Abreu, da UFSC, explica que este nível de consumo equivale ao uso de um chuveiro por duas horas diárias por mês, o que é inviável para uma família.

Em 06 de maio de 2003, foi entregue uma proposta ao Ministério de Minas e Energia e à ANEEL, de fixação de novos critérios para a concessão dos descontos devidos a baixa renda; até agora, não houve resposta do governo federal. O subsídio pode representar até 65% na tarifa convencional, além da isenção de cobrança de outros encargos, como o ECE (Encargo de Capacidade Emergencial), o famoso “seguro anti-apagão”.

No que concerne à obtenção da tarifa social da água, o Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, somente autoriza aos domicílios que apresentarem uma metragem da unidade habitacional de aproximadamente 40m<sup>2</sup> e um gasto de 10m<sup>3</sup>. No caso das casas construídas pelo DEMHAB, já existe um acordo entre os dois Departamentos para a inclusão das famílias beneficiárias. Nas duas Conferências Nacionais de Habitação, a questão da tarifa subsidiada foi discutida pelos representantes, para que os critérios sejam alterados e democratizados. Ver mais sobre a questão do direito à tarifa social no Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU de 29 de maio a 12 de junho de 2004, publicado pela POLIS em 2004.

<sup>135</sup> Ver outros autores: Duarte & Miranda, 1985; Oliveira Neto, 1985; Tomazi, 1986; Villaça, 1986.

produzir ocorre ao Estado, seja para procurar aí um emprego qualquer, seja para buscar assistências” (DEMO, 1994, p. 35).

Na concepção da Assistente Social do DEMHAB, o abandono do imóvel ocorre por múltiplas variáveis:

As famílias atendidas pelo DEMHAB, são de baixíssima renda e a falta de recursos não permite a sustentabilidade da nova moradia, exigindo um acompanhamento mais de perto pelos assistentes sociais e por outros profissionais das demais Secretarias da Prefeitura de Porto Alegre (SMIC, FASC, SMIC, SMED, SMC e outras). Este trabalho deveria ser realizado de forma integrada e concomitante, o que não acontece, pois existe um descompasso entre as políticas. Além disso, aqui no DEMHAB seria necessário um número maior de assistentes sociais, para dar conta de toda a demanda, pois para motivar mudanças nos hábitos no novo habitat é necessário um acompanhamento de perto, o que se torna inviável, em virtude do número de famílias atendidas nos diferentes programas, incluindo o PIEC.

Existem também, outros problemas, que vai além da questão financeira, por exemplo: violência doméstica, sofrimento psíquico, baixa-estima, fragilização dos vínculos familiares e comunitários, e outros. Sendo assim, a maioria destas famílias, que apresentam muitas fragilidades, exige uma equipe multidisciplinar e políticas públicas para dar conta.

Outro aspecto é a questão cultural das famílias, pois muitas são oriundas do interior e dão preferência ao espaço (terreno) e não a casa em si [...].

Outro aspecto que o DEMHAB não tem como atender todas as expectativas da população, em virtude dos custos da política habitacional, os custos do solo urbano. Portanto, mudar estilos de vida, depois de 20 ou 30 anos de moradia em uma área irregular, para outra regularizada, com exigências legais e construtivas é muito difícil a adaptação, bem como demorada. E, nem sempre a casa representa um valor primordial para muitas famílias, ficando por vezes em segundo plano. (Assistente Social – DEMHAB)

Logicamente, existem outras razões para o abandono da moradia, que podem incluir costumes, hábitos, experiências negativas, enfim, um universo a ser explorado, pois: “[...] a imagem da casa é como a topografia de nosso ser íntimo”. (BACHELARD, 1978, p. 31)

Aqui, não pretendemos aprofundar a relação do homem com o seu espaço sob uma ótica intimista ou subjetivista, mas ressaltar as fragilidades características existentes na população excluída, pois sabemos que os fenômenos sociais não são monocausais, mas condicionados por múltiplas determinações culturais, históricas, sociais, econômicas, psicológicas e tantas outras.

No intuito de reverter essa trajetória histórica de exclusão e de apartação social é necessário um fortalecimento e reconstrução de identidades, e para tanto, os sujeitos deverão estar inseridos em seu habitat e no conjunto da sociedade. Esse movimento também inclui o direito à cidade, ou seja, o acesso às demais políticas públicas, o que não se limita à política habitacional, afinal, o homem somente será capaz de transformar o mundo, se tiver as

condições materiais mínimas para isso e: “[...] a produção de idéias, de representações e da consciência está no princípio, diretamente circundada à atividade material e o intercâmbio material dos homens, como linguagem da vida real” (MARX, 2005, p. 51).

O homem não se constrói sem ter um espaço concreto para se desenvolver e possuir sua própria forma de estabelecer relações com a realidade que o circunda, ou seja, ao mesmo tempo em que determina seu espaço, é determinado por ele; mas “[...] para viver, é preciso antes de tudo comer, ter moradia, vestir-se e algumas coisas mais [...]”. (MARX, 2005, p.53).

No início de sua análise do sistema capitalista, Marx apontava, possuindo uma visão de homem relacionado com o mundo real e concreto, a preponderância da satisfação das necessidades básicas, desde comer, vestir, incluindo o habitar. Sem tais condições, o homem é incapaz de fazer História.

[...] Não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, e tão pouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens em carne e osso, parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. (MARX, 1993 p. 37)

Portanto, a última parte do relato da jovem M.E. é reveladora: “[...] É, minha mãe sempre viveu assim, mudando de galho em galho. Nós éramos em 8 irmãos. Não tinha o que fazer”. Podemos deduzir o ciclo da pobreza, pois os filhos continuam repetindo os processos de exclusão e submissão, cristalizando sentimentos de menos valia, de desigualdade, de incapacidade. Tais sentimentos impedem o homem de se apropriar de algo, de conseguir sentir que algo lhe pertence por direito. Sendo que o homem somente poderá traçar novos objetivos, se tiver condições e sentir que é capaz para isso, autorizando-se a ser feliz. “[...] existir humanamente, é pronunciar o mundo, é ser no mundo, [...] é se inserir no mundo, é modificá-lo”. (FREIRE, 1996, p.18)

A velha expressão “a educação começa em casa” mostra a relação da casa com a formação dos sujeitos, o abrigo é vinculado à família. Também podemos utilizá-la para afirmar que a cidadania começa em casa, pois através da forma de convívio cotidiano com os nossos familiares, vizinhos ou conhecidos, começamos a adquirir noções de direitos e deveres, de respeito, de limites e de consciência coletiva.

Não é somente na vida pública que precisamos colocar em prática os conceitos de democracia e participação, mas também no fórum íntimo, dentro de casa, pois no lugar particular também se objetivam as leis e as estruturas:

Uma vez definido o lugar, ele se torna o ponto de referência dos nossos direitos e reivindicações enquanto cidadãos, o lugar onde a noção abstrata de igualdade de direito é referendada por experiência partilhadas de sobrevivência. O “meu lugar” é o particular onde se objetivam as leis, as estruturas e as relações sociais, na singularidade das necessidades, carecimentos e sentimentos do eu. (SAWAIA, 1995, p. 29)

Contudo, não queremos afirmar aqui que os cidadãos irão exercer a cidadania somente na intimidade de suas casas, no confinamento do homem ao seu espaço cotidiano de moradia, ou que a família é responsável ou “culpada” pela subjetividade construída, pois sendo assim, nossas argumentações anteriores não seriam válidas, tendo em vista que defendemos que o espaço é construído coletivamente e problematizamos a questão da trajetória histórica de exclusão e apartação social no Brasil. Nossa tentativa é mostrar que o ser humano terá melhores condições de exercer seu direito de participação e cidadania, de apropriar-se e comprometer-se com o seu hábitat se, em casa, tiver condições de estabelecer relações mais participativas, democráticas e de respeito com a família, com a natureza e com os outros. Por que “[...] o homem vê o mundo a partir do seu lugar” (SANTOS, 1987, p.81).

Neste movimento relacional, contínuo, entre o individual e o coletivo, corpo e espaço, o homem constrói seus parâmetros e estabelece diferenciações. E ainda: “Só mora com intensidade aquele que já soube escolher-se” (BACHELARD, 1978, p. 19). Então, o ser humano somente será capaz de fazer diferenciações e fazer escolhas, se tiver oportunidade de “escolher-se”, de conhecer-se, e por fim, tornar-se gente. Para isso, precisa experimentar vivências tanto positivas como negativas, mas principalmente positivas em relação à vida e ao espaço de moradia, construindo as condições para fazer suas escolhas.

Essas diferenciações podem ser verificadas nas expressões de duas entrevistadas ao serem questionadas acerca do novo espaço de moradia, através da seguinte pergunta: A sua família é mais feliz no novo espaço de moradia? Por quê?

Minha família é mais feliz na casa nova porque o lugar é melhor. Dá para caminhar nos acessos calçados. Tem banheiro dentro de casa e dá para tomar banho quente. Aqui temos um endereço e agora eu sei explicar onde eu moro. Antes na vila eu sabia mel e mal o nome da vila, mas era tão complicado porque não tinha número direito e eu morava nos fundos, tinha que passar por dentro de outros terrenos. Na hora de pegar um táxi era um sacrifício. Os carros nem chegavam perto da minha casa. Eu tinha que ir na avenida que é calçada para pegar. Hoje não! Hoje eu posso pegar um táxi na frente da minha casa. Sei dizer o número, o acesso. As pessoas me acham. As crianças podem brincar sem se sujar de barro. Quando eu cresci não tinha banheiro e não tinha chuveiro quente. Hoje a casa é muito boa. Quando se coloca uma filha de castigo, eu tenho duas meninas e meu marido, se manda para o quarto. Antes não dava para fazer isso, porque tinha só uma peça. Também à noite milhas filhas me chamavam para ir ao banheiro na antiga casa na vila e lá o banheiro era uma casinha fora de casa, sem tranca, sem nada e minhas filhas tinham medo. Eu tinha que levantar todas as vezes e não conseguia dormir direito. Hoje na

casa nova, tem banheiro dentro de casa, tem chuveiro quentinho. Nunca mais quero voltar para a vila, mesmo que muitas vezes tenho que pedir dinheiro emprestado para pagar as contas, quando meu marido não consegue fazer algum bico! Ah, eu não estou pagando as taxas da casa e minha luz já foi cortada várias vezes, mas eu não vou sair daqui. Quero cuidar da minha casa e não vou voltar a morar na vila, naquela imundice. (M. E; fem; 22 anos, Progresso) (sic)

A vida hoje é mais movimentada, mais alegre. Os filhos trabalham. Dá vontade de trabalhar e adquirir as coisas. Lá na vila quando chovia entrava água na casa, estragava tudo. Não tinha condições de adquirir nada. Muita coisa se perdia, depois de um tempo economizando. Eu não me sentia bem lá. Aqui na casa nova não tem tanta tristeza. Aqui eu assisto um temporal tranqüila e não preciso subir ou pedir para os meus filhos subirem no telhado para colocar pedras em cima para não voar tudo. Aqui tem mais recursos. Tem mais apresentação em dizer onde mora. Olha, pedi muito a Deus para que ele me ajudasse a ter uma casa boa e viver melhor e progredir cada vez mais e não regredir. (C; fem; 56 anos, Progresso) (sic)

Com base nessas duas expressões, podemos perceber a presença das quatro categorias explicativas da realidade, que elencamos anteriormente, para efetivar a análise dos dados: apropriação, pertencimento, cotidiano e qualidade de vida. A primeira delas, consubstanciada na categoria cotidiano, podemos observar nas mudanças relatadas pelas entrevistadas quanto à funcionalidade das ações diárias, que é uma das características desta categoria; o reassentamento viabilizou maior facilidade nas rotinas cotidianas. O fato de tomar banho quente, pegar um ônibus sem sujar os sapatos, não só mudou as rotinas como estabeleceu o sentimento de pertença e apropriação ao novo lugar, impactando na qualidade de vida, tanto no que concerne às condições objetivas, quanto na auto-estima e outros aspectos relativos à subjetividade.

Em se tratando de pertencimento e apropriação de determinada realidade ou espaço, estes são compreendidos enquanto ferramentas para a transformação social, implicando vê-los por dentro, criticá-los e contextualizá-los. Implica inserir-se nesta realidade, não ficando apenas aderido a ela, não estar sob o tempo, mas no tempo, implica reconhecer-se homem (FREIRE, 1987).

Entendemos que o processo relativo à apropriação e pertencimento também se aplica ao novo espaço de moradia. O espaço é como o ar que se respira. Sabemos que sem ar morremos, mas não vemos nem sentimos a atmosfera que nos nutre, dando-nos força e vida. Para sentir o ar é preciso situar-se, meter-se numa certa perspectiva, investir nele. “A casa é imaginada como um ser concentrado. Ela nos convida a uma consciência de centralidade” (BACHELARD, 1978, p. 30). Portanto, as expressões de felicidade de ambas as moradoras, permitiu-nos inferir que houve uma identificação efetiva com o espaço de moradia. Através dessa identificação, foi possível maior apropriação e pertencimento em relação ao novo espaço.

Os aspectos negativos e positivos dos loteamentos e das unidades habitacionais fizeram parte de nossa investigação. Destacamos inicialmente o que concerne aos loteamentos, considerando as respostas dos **24** titulares dos domicílios.

Em se tratando dos aspectos positivos do loteamento, as repostas foram semelhantes, sendo que dos **24** entrevistados, **4** moradores do Loteamento Progresso não consideraram nenhum componente positivo, em virtude da entrega inacabada do mesmo. Contudo, a grande maioria (**20 de 24**) destacou em primeiro lugar a infra-estrutura do loteamento, incluindo: os acessos calçados e definidos, a iluminação, o sistema de esgoto cloacal e pluvial, o fornecimento de água e energia elétrica, as praças e a existência de unidades comerciais no projeto arquitetônico. No caso do Loteamento Progresso, os entrevistados destacaram a construção do equipamento comunitário, que está sendo utilizado para o funcionamento de uma creche, embora entendam que deveria haver um espaço resguardado para a associação de moradores.

O segundo ponto mais evidenciado pelos participantes da pesquisa centrou-se na questão da localização do loteamento<sup>136</sup>, ou seja, localizado no espaço urbano<sup>137</sup>, próximo do antigo local de moradia, proporcionando o acesso aos mesmos recursos essenciais como: escolas, posto de saúde, creches, as mesmas linhas de ônibus, comércios e outros serviços, bem como a manutenção de laços afetivos com amigos, parentes e vizinhos. Tais fatores contribuíram para que o cotidiano da maioria da população não fosse alterado, respeitando assim os costumes e rotinas das famílias.

O terceiro aspecto, que obteve maior número de menções, está associado ao endereço regularizado, incluído no mapa da cidade, o que permitiu aos moradores receberem correspondências, a abertura de crediário em lojas e mesmo o preenchimento de fichas nas agências de empregos.

Mais especificamente em relação ao Loteamento Pôr-do-Sol<sup>138</sup>, esses dados são confirmados através de outra pesquisa realizada em 2005, cujos dados mostram que quase a

---

<sup>136</sup> Os recursos que podem garantir a estabilização socioeconômica e territorial também foram apontados pela pesquisa realizada na Vila Mirim, localizada ao longo da Av. Nilo Peçanha e foi deslocada para a Chácara da Fumaça, região Nordeste da capital, conforme os estudos de ANJOS(2006).

<sup>137</sup> Entendemos aqui por espaços urbanos um conjunto de fenômenos físicos que estão disponíveis à percepção de todos e que integram o dia-a-dia da população de determinado território. Sem dúvida, um dos aspectos cruciais do espaço urbano é o fato de que ele permanece depois de construído, e por isso, inevitavelmente, transformam-se em parte de muitos cotidianos. Nesse sentido, podemos dizer que o espaço público importa para a cidade como o habitar para o cotidiano. (GUIMARÃES, 2005, p. 60).

<sup>138</sup> A pesquisa intitulada: Moradia Popular e Suas Representações: o caso dos moradores do Condomínio Pôr-do-Sol no Programa Integrado Entrada da Cidade, em Porto Alegre/RS, realizada pela estudante em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ana Stumpf Mitchel, em 2006 com 33 moradores de diferentes acessos.

metade (**48,5%**) dos participantes sente-se valorizada por estar morando num loteamento com boa infra-estrutura, boa localização e beleza. A relevância desse conjunto de elementos positivos, destacados pelos moradores, foi também reiterada pelas quatro lideranças entrevistadas, que participaram do presente estudo.

À luz das categorias: apropriação, pertencimento, cotidiano e qualidade de vida, comprovam o que já havíamos discutido acerca da exclusão sócio-espacial, ou mais especificamente, é preciso que a população beneficiária da política habitacional sinta-se incluída, pertencente à cidade, fazendo uso de todos os seus serviços e não somente de uma unidade habitacional, isolada do conjunto da cidade. Sendo assim, a questão da localização das moradias no conjunto do solo urbano, também determina maior ou menor qualidade de vida aos moradores que ali residem.

[...] a localização das famílias no espaço urbano, determina sua inserção ou exclusão social, pois é a partir daí que é possível ou não ter acesso a uma série de benefícios urbanos, tais como: água, luz, esgoto, serviço de saúde, educação, cultura, recreação, etc. Daí a habitação não pode ser concebida como mero abrigo, pois ela representa a porta de entrada dos serviços urbanos e faz parte do conjunto de políticas que dão acento à cidadania. (SILVA, 1989, p. 30)

A importância dada pelos moradores à boa localização e à infra-estrutura dos loteamentos, mais especificamente em relação ao loteamento Pôr-do-Sol, reforça a organização do grupo e a auto-estima coletiva. Além do que, esses dois itens foram fundamentais, na opinião dos entrevistados, para maior apropriação e pertencimento ao novo espaço, bem como para a mudança dos indicadores de qualidade de vida.

A boa localização e infra-estrutura são prerrogativas previstas enquanto direito, na concepção de cidades sustentáveis, o que é apontado, nas diretrizes relativas a uma habitação segura e saudável, conforme foram estabelecidas na Agenda Habitat, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II. O artigo nº. 43, da Agenda 21, destaca a importância de uma adequada habitação, sendo requisitos básicos: privacidade; adequado espaço físico; acessibilidade física; adequada segurança, incluindo segurança da posse da terra; durabilidade estrutural; adequada iluminação, aquecimento e ventilação; adequada infra-estrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos; apropriada qualidade ambiental e de saúde; adequada

---

Esta em andamento a pesquisa: Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social: proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em POA/RS, conclusão para julho de 2007, pela doutoranda Luciana Miron - Arquitetura da UFRGS. O objetivo é buscar relacionar a questão do espaço e a cidadania.

locomoção com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. Portanto, o direito de habitar, vai muito além de ter uma casa, mas envolve adequação ao hábitat, ou seja, o acesso aos mais variados recursos que possibilitem uma vida saudável. (JÚNIOR, 1999)

Também, na opinião dos técnicos entrevistados, tanto do DEMHAB, quanto da Caixa Econômica Federal, uma adequada localização faz parte das exigências dos bancos financiadores, entre os quais: BID e FONPLATA. Esses organismos, mais especificamente o BID, exigem que as prefeituras, ao construírem os novos conjuntos habitacionais, não ultrapassem um raio de 1.500 metros de distância do antigo local de moradia, para evitar o impacto de vizinhança, preservando os vínculos construídos e a relação com os equipamentos comunitários e outros recursos do entorno.

Esse procedimento também está previsto na Lei da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, de 1991, bem como nos cadernos técnicos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que prevê em qualquer reassentamento<sup>139</sup> a permanência das famílias na mesma região de origem e, somente em último caso, a transferência para outra região do OP. Caso seja necessário esse tipo de mudança, o Estatuto da Cidade prevê, nos artigos 36,37 e 38, a obrigatoriedade do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ou seja, a elaboração de estudo prévio acerca de: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, de modo que os equipamentos existentes, no entorno dos novos empreendimentos, possam dar conta da demanda.

A questão da localização é fundamental, pois pode representar, na sociedade de consumo, riqueza, bem estar, felicidade. No caso dos países emergentes, como já discutimos nos primeiros capítulos, as populações periféricas são consideradas não-cidadãos, particularmente após “o milagre econômico” brasileiro, que agravou os contrastes entre a massa de pobres e aqueles que concentram a riqueza. Portanto, em nossas cidades, é urgente que se construam espaços identitários, não-segregados, oportunizando a capacitação de seus membros para que melhor aproveitem as oportunidades oferecidas, enquanto instrumento de vida e inclusão e que o mesmo se permita vivenciar experiências sociais baseadas na diversidade.

A não-segregação é o rumo a ser perseguido, mesmo que seja difícil atingirmos um ponto ideal de participação plena, devemos potencializar e capacitar a população

---

<sup>139</sup> Ver leis nº 242 e 251, do CDRU, que prevêem algumas prerrogativas acerca dos reassentamentos a serem executados em Porto Alegre.

segregada a enfrentar os novos e criativos processos de exclusão que se constroem incessantemente. Esse sistema excludente, no qual se funda a sociedade de consumo, mercantiliza não só a força de trabalho, mas o conjunto das relações e necessidades humanas; e para aqueles que apenas tem sua força de trabalho para vender, com o desemprego e o subemprego, resta a exclusão e a expulsão, inclusive espacial. Em lugar do cidadão, surge o consumidor insatisfeito, alienado, com sua cidadania mutilada:

Cada homem vale pelo lugar onde está. O seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território [...]. A possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (SANTOS, 1987, p. 81)

Basta pensar no caso de Porto Alegre, quando referimo-nos aos bairros: Bela Vista, Moinhos de Vento, Três Figueiras, Menino Deus e outros tantos bairros considerados nobres, já emitimos juízo de valor, ou seja, pressupomos que os moradores desses territórios possuem melhores condições de vida. Por outro lado, aqueles que moram nos bairros menos valorizados, tais como: Partenon, Humaitá, Navegantes e outros considerados periféricos, a população que ali mora é julgada como mais pobre, ou com menor poder aquisitivo. Tal concepção também é reforçada pelas imobiliárias, pois segundo informações da Associação de Imobiliárias de Porto Alegre, os imóveis apresentam diferenciação de preços, aumentando de 10 a 15% do valor do imóvel, somente em razão de sua localização.

Em se tratando da permanência no mesmo território, das populações mais empobrecidas, não é uma tarefa fácil, pois exige a luta das comunidades envolvidas nos reassentamentos, dos movimentos de luta pela moradia, bem como pelo esforço poder público, pois se trata de uma questão de cidadania e do direito à cidade. Além disso, essas comunidades têm o direito do espaço de memória, ou seja, de permanecer com suas raízes e com seus vínculos afetivos e vizinhança.

O espaço de memória não é respeitado por dentro das políticas urbanas, pois está sob a ótica do capitalismo predatório, que privilegia interesses privados e o sistema de circulação que acaba, muitas vezes, por descaracterizar bairros, expulsar moradores, em virtude de obras públicas, reintegração de posse, ou mesmo de despejos e demolições, sem direito às raízes (VÉRAS, 1987).

O direito às raízes é discutido sob o prisma da territorialização<sup>140</sup>, ou seja, criar território e identidade com referenciais simbólicos que constituem um sistema subjetivo de apropriação do espaço físico (GUATARRI apud ANJOS, 2006)<sup>141</sup>. O direito à permanência em determinado espaço, pressupõe a garantia da memória enraizada no corpo social, ligando afetivamente os ocupantes à localidade de origem. Na medida em que a permanência na mesma região de origem é garantida, ou seja, a territorialização é mantida, também o são as estratégias de estabilização social. (ANJOS, 2006)

Na tentativa de verificarmos a mudança na qualidade de vida no conjunto das famílias reassentadas, introduzimos em nosso instrumento de pesquisa, questões relativas a esse quesito, sob os seguintes aspectos: quanto à saúde, ao transporte, ao lazer, à educação, ao trabalho, ao crédito, aos recursos do entorno, à segurança, à participação, à organização familiar e à relação com a vizinhança.

A relação entre a categoria qualidade de vida e habitação, faz com que nos deparemos com uma série de fatores, tais como: políticos, econômicos, culturais, hábitos, costumes e necessidades, que podem influenciar nos resultados. Também, não podemos perder de vista as características da sociedade e o período histórico em que o estudo está sendo realizado.

As expressões mais mencionadas pelos **24** moradores entrevistados, de ambos os loteamentos estudados, foram:

**Quanto à saúde:** **14** participantes responderam que melhorou o acesso à saúde, em razão da limpeza do loteamento, diminuição de insetos, ratos e baratas. Também mencionaram a permanência dos atendimentos no mesmo Posto de Saúde do bairro. Os outros **10** responderam que não houve muita alteração, em função de que o Posto de Saúde fica próximo, tanto do antigo local de moradia quanto do loteamento.

**Quanto ao transporte:** **14** titulares dos domicílios disseram que melhorou, pois no novo espaço de moradia existe a possibilidade de pegar um táxi em frente à porta e principalmente porque quando chove a vida não altera muito, ou seja: não há alagamentos, o que possibilita ir ao trabalho normalmente sem trocar de calçados. **10** responderam que não houve alteração porque são as mesmas linhas de ônibus que passavam próximo à vila onde moravam e com a mesma quantidade.

<sup>140</sup> O termo territorialização é discutido na obra: Vila Cai-Cai: a lógica da habitação reciclável. Estudo da Organização do espaço e do Tempo em uma Vila em remoção em Porto Alegre-RS. Sant'Ana, Maria Helena. Dissertação de Mestrado em Antropologia – UFRGS, 1997.

<sup>141</sup> José Carlos Gomes dos Anjos, Antropólogo da UFRGS, no estudo realizado na remoção da Vila Mirim localizada ao longo da Av. Nilo Peçanha, de 1992 a 1993. Esta foi transferida para a Chácara da Fumaça, região nordeste de Porto Alegre.

**Quanto ao lazer:** 15 responderam que melhorou porque podem ficar fora de casa tomando chimarrão e conversando com a vizinhança até tarde da noite, pois o loteamento é iluminado e facilita o encontro com os demais moradores. As crianças podem brincar nas calçadas sem se sujar e também andar de bicicleta. Ainda foi destacada a existência do parque Humaitá, que não fica muito longe dos loteamentos facilitando o deslocamento.

No loteamento Pôr-do-Sol, especificamente, foi apontada a existência de duas praças para o lazer dos filhos; sendo uma para as crianças menores, o que diminuiu os atritos entre crianças e adolescentes, pois os últimos ficam na cancha de esportes. Os moradores também se referiram acerca da colocação de bancos fixos para sentar em vários locais do loteamento, possibilitando que fiquem até mais tarde conversando. No caso do Loteamento Progresso 01 respondeu que piorou, porque as lideranças e a Prefeitura transformaram a associação de moradores em creche, tirando assim o espaço para festas; e, por último, 08 respondentes disseram não ter havido alteração quanto ao quesito lazer, porque não possuem condições financeiras para passear e, portanto, se obrigam a ficar em casa. Outro aspecto criticado é a falta de atividades promovidas pela prefeitura, pois os filhos ficam sem fazer nada, mesmo porque foi anunciado, nas reuniões com os técnicos da Prefeitura, durante o processo de reassentamento, que haveria esporte para as crianças e adolescentes; contudo, somente foram realizadas algumas iniciativas que não tiveram continuidade, o que foi duramente criticado pelos entrevistados.

**Quanto à educação:** 6 entrevistados declararam que melhorou em relação a esse aspecto, pela facilidade de sair de casa e ir para a escola, pois os acessos no loteamento facilitaram a mobilidade; 03 não se manifestaram alegando que não possuem filhos e os demais 15 informaram que não houve alteração, pois os filhos continuam estudando nas mesmas escolas onde estudavam antes do remanejamento.

**Quanto ao trabalho:** dos 24 respondentes 09 responderam que melhorou porque se sentem mais seguros em fazer fichas cadastrais, em razão do endereço, bem como observam que os empregadores não mais os discriminam, pois os loteamentos são conhecidos pelo entorno, diminuindo o estigma de serem “vileiros”. Dentro disso, duas diaristas expressaram que as patroas, quando precisam, em caso de emergência, vão à casa delas buscá-las, o que lhes confere um grande prazer e dignidade, pois antes sentiam vergonha do local de moradia. Também destacam o fato de poderem sair de casa e pegar um ônibus todos os dias sem sujar os sapatos, o que representa melhor a apresentação e facilidade no deslocamento até o trabalho ou ao centro da capital.

No entanto, **12** declararam que o novo local de moradia não alterou o acesso ao trabalho, pois, de modo geral, está muito difícil conseguir um emprego; e, destes, **09** afirmaram que já desempenhavam uma atividade laborativa antes do remanejamento, portanto o novo endereço não ocasionou maior acesso. Somente **03** moradores destacaram que piorou, porque antes tinham espaço para trabalhar (cozinha grande para fazer viandas, pátio para consertar bicicletas, carrinhos para coleta de material reciclável e local para reciclar) e atualmente, o tamanho da casa e pátio impossibilita a realização dessas atividades laborais.

Uma observação unânime dos moradores é a necessidade de cursos de capacitação, tanto anteriores ao reassentamento, como posteriores, pois entendem que as famílias, por serem pobres e com baixo nível de escolaridade, precisam de maior acompanhamento no que tange à geração de trabalho e renda, possibilitando assim que arquem com os custos da nova moradia.

**Quanto ao crédito:** dos **24** sujeitos entrevistados, **12** responderam que o novo endereço regularizado, com número de CEP, número da casa, etc., contribuiu para viabilizar a abertura de crediários em lojas e mesmo em Bancos. Também, o fato de possuírem um endereço regularizado, apresenta facilidade de ser encontrado e mesmo a possibilidade da entrega de mercadorias serem realizadas em frente aos domicílios; principalmente no que tange aos eletrodomésticos, móveis e outros artigos maiores, proporcionou maior acesso às compras. Os entrevistados relataram que antes da transferência de moradia, os caminhões de entrega de mercadorias grandes e mesmo o caminhão do gás não entrava em todos os acessos da vila, pois muitos eram estreitos ou mesmo perigosos para a circulação de veículos. A solução encontrada pelos entregadores e pelos moradores era parar o caminhão em um dos acessos mais apropriados e, posteriormente, o morador interessado chamava um carroceiro, ou mesmo solicitava emprestado um carrinho de mão para levar a mercadoria até a sua residência.

Diante desses episódios, muitos moradores entrevistados se emocionaram em virtude das humilhações a que eram submetidos para realizar a simples compra de um eletrodoméstico ou de um botijão de gás, pois os entregadores reclamavam das condições dos acessos e mesmo demonstravam medo de assaltos. Por vezes, utilizavam de palavras ofensivas, chamando-os de “vileiros”.

Outro aspecto destacado pelos entrevistados foi o fato dos vendedores ambulantes transitarem no loteamento e venderem diferentes mercadorias de porta em porta, o que não ocorria com frequência nas vilas onde moravam, em virtude do medo ou pelo fato dos números não serem claramente definidos. Atualmente, muitas famílias conseguem comprar

utensílios, toalhas e outros tantos objetos, sem muita burocracia de crediário e na porta de casa.

Nesta questão, **08** entrevistados, disseram que sempre fizeram crediário e nunca tiveram problemas quanto a esse aspecto; os outros **04** informaram que nunca fizeram compras a prazo.

**Quanto aos recursos do entorno:** **16** respondentes declararam que melhorou e **08** que não houve alteração. A melhora deve-se ao fato do aumento de opções, principalmente da facilidade de deslocamento para o centro e o acesso ao crédito, já destacado. Os demais **08** entrevistados alegaram que os supermercados são os mesmos em relação ao antigo espaço de moradia, não verificando, portanto, alterações.

**Quanto à segurança:** **15** entrevistados declararam que melhorou porque os vizinhos cuidam uns da casa dos outros e aumentou a união entre eles. Explicitaram que antes, nas vilas onde moravam, os policiais ao chegarem, chamavam a todos de vagabundos e “vileiros” e não respeitavam os moradores. Também, ocorriam com frequência tiroteios, brigas, etc.

Embora no novo espaço de moradia continuem existindo problemas, os pesquisados destacaram que o número de ocorrências é muito menor e os policiais, ao entrarem, não usam da mesma postura que antes. Outro fator positivo referente à segurança está atrelado ao fortalecimento do espírito de vizinhança e à disposição das unidades habitacionais, ou seja, não existem mais becos e as casas estão voltadas para os acessos, o que facilita a identificação de quem entra e de quem sai. Referiram também a diminuição da alta rotatividade dos moradores, em relação ao antigo espaço de moradia, e a questão do endereço regularizado diminuiu os refúgios dos bandidos.

As lideranças declararam que a venda, ou troca de chaves das unidades habitacionais não é positiva, tanto para a Prefeitura, como para os moradores, pois não conhecem os novos vizinhos; mesmo porque eles não demonstram a mesma concepção de comunidade. Observa-se aqui a valorização do pertencimento, dado também em função da participação efetiva na construção da história da comunidade.

Destes **15** entrevistados, **13** mencionaram que o trabalho da Prefeitura, realizado pela equipe de técnicos sociais do DEMHAB, através de reuniões sistemáticas. Nesses encontros, os vizinhos de cada quadra eram apresentados para o conjunto dos moradores que seriam reassentados, elegendo um representante de cada quadra o que ajudou na organização e fortalecimento da vizinhança no loteamento, contribuindo assim para melhorar a questão da segurança.

Os demais **07** respondentes informaram que não houve alteração quanto à segurança, tendo em vista que os antigos vizinhos eram bons e nunca houve problemas maiores, bem como frisaram que continuam com a mesma vizinhança. Somente **02** declararam que piorou, porque antes moravam nos fundos e eram mais protegidos e atualmente sofreram vários episódios de tentativas de furtos.

**Quanto à participação comunitária:** somente **06** respondentes informaram que participam (04 são lideranças). Os demais **18** disseram que participam freqüentemente de cultos religiosos, porém eventualmente de reuniões de ordem política (Associações de Moradores, ou OP). A justificativa mais utilizada está relacionada à falta de informações, à falta de tempo, pois precisam “se virar para sobreviver”, ou pela demora no atendimento das demandas, o que acaba desmobilizando a participação.

No loteamento Pôr-do-Sol, os moradores apontaram dificuldades em realizar reuniões comunitárias por falta de espaço, pois não existe equipamento comunitário disponível para tal fim.

Em ambos os loteamentos, os participantes da pesquisa criticaram a postura das lideranças por não convidarem os moradores para as reuniões, sendo que as decisões ficam centralizadas em um pequeno grupo. Por outro lado, na opinião das quatro lideranças entrevistadas, o problema da participação está atrelado ao desinteresse dos moradores, quando são convidados a participar e afirmaram: “querem receber as informações em casa”. Tal comportamento dificulta as definições coletivas, obrigando um pequeno grupo a decidir em relação aos encaminhamentos.

**Quanto à organização familiar:** **13** moradores responderam que melhorou; **05** que não houve alteração; **04** informaram que piorou e **02** não responderam. Àqueles que apontaram melhora na organização familiar, atrelaram este fator às condições de habitabilidade, pois a infra-estrutura do loteamento e da casa proporcionou às famílias possibilidades de adquirir maior conforto, tanto em relação à compra de eletrodomésticos e móveis, mas principalmente pela diminuição das perdas (dos móveis e eletrodomésticos) com chuvas ou alagamentos. O número de dormitórios também permitiu que o casal tivesse mais privacidade, devido à existência de outro dormitório para os filhos, com possibilidade para ampliação de um terceiro. Houve destaque para a facilidade de limpeza da casa, do pátio e do loteamento (mais especificamente no Lot. Pôr-do-Sol), pois no antigo espaço de moradia existia a dificuldade de manter a casa limpa. Estes fatores desencadearam maior zelo dos integrantes das famílias com relação ao patrimônio e aos bens adquiridos.

Os **05** respondentes que alegam não ter ocorrido alteração, sustentaram que sempre se organizaram, apesar das dificuldades para tal fim. Os últimos **04** declararam que piorou, pois o tamanho da casa dificulta a organização familiar, uma vez que a anterior era maior e melhor que a atual.

**Quanto à relação com a vizinhança:** **15** disseram que melhorou porque ficaram mais unidos, os vizinhos cuidam da casa uns dos outros. No novo espaço de moradia, a maioria dos moradores cuida de suas ruas e casas, como também permanecem mais em casa; o que não acontecia nas antigas vilas, pois existia alta rotatividade dos moradores, impossibilitando que todos se conhecessem. Muitas pessoas chegavam do interior, ficavam duas ou três semanas e depois iam embora porque não se adaptavam ao local. Nos loteamentos isso não acontece com frequência, o que possibilita maior entrosamento com a vizinhança.

Para **07** dos entrevistados, não houve alteração, em virtude de manterem a mesma configuração de vizinhança e esse fato é assinalado como positivo. Somente **02** entrevistados disseram que piorou, porque na vila as pessoas se ajudavam mais nas dificuldades, e no novo local de moradia cada um pensa em si e desejam somente progredir.

Dos onze aspectos destacados, os indicadores: educação, saúde e transporte não demonstraram alteração expressiva, devido ao fato de a população permanecer na mesma área de origem, o que possibilita a utilização dos mesmos recursos. De um modo geral, podemos concluir que houve melhoria nas condições e qualidade de vida das famílias reassentadas, mas devemos considerar que os quesitos trabalho e participação comunitária não apresentaram uma alteração significativa. Ambos merecem ser melhor problematizados.

No que concerne à questão do trabalho é, também, vista pelos moradores entrevistados como uma problemática que ultrapassa a configuração espacial local; reconhecem os aspectos macro-sociais que afetam todo o conjunto da sociedade. Sabemos que as mudanças drásticas ocorridas no sistema produtivo, nas últimas décadas, desencadearam o desemprego estrutural, desregulamentação de direitos e terceirização, levando os trabalhadores a uma total insegurança.

As políticas de ajuste econômico provocam crises recorrentes, e, portanto, levam à desestabilização crônica, criando sérios desequilíbrios na economia (baixo crescimento econômico, maior concentração de renda, aumento do desemprego, baixos salários, etc.). Logicamente, a classe mais empobrecida é aquela que mais sofre com essas novas configurações, pois aliado à falta de emprego, encontra-se o baixo nível de escolaridade e

qualificação profissional, somando-se a outras fragilidades, que a mantém sob uma condição de subalternidade.

Em relação à baixa participação comunitária, flagrada em nossa pesquisa, devemos considerar que além da pobreza socioeconômica, existe também a pobreza política, pois: “[...] compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses”. (DEMO, 1994, p. 20)

Nesse sentido, tanto as lideranças quanto a Assistente Social do DEMHAB, que participaram do estudo, destacaram que as famílias com melhores indicadores sociais, participaram com maior frequência das reuniões promovidas pelo Departamento e são essas que exigem maior resolutividade nos encaminhamentos junto à Prefeitura. Vejamos o depoimento a seguir:

O que percebemos em nossa experiência que as famílias mais organizadas, que possuem um trabalho e possuem certa renda, participaram mais das reuniões, apresentam maior permanência em suas casas. Também, porque, ao participarem das diferentes reuniões programadas pelo DEMHAB, conseguiram compreender a dimensão e importância do novo local de moradia e se apropriaram com maior facilidade ao mesmo. São conhecedores do projeto arquitetônico, dos recursos do entorno, da estrutura da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e assim conseguem pleitear suas necessidades e exigir um atendimento do poder público. Esta autonomia é incentivada e valorizada no ciclo de reuniões e nas relações como um todo. (Assistente Social - DEMHAB)

Então: “[...] participação é conquista, para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo” (DEMO, 1999, p. 18). Mas para que o sujeito participe é necessário que ele veja e sinta o seu espaço enquanto parte de si mesmo, consciente de seu papel, pertencendo a ele e que se sinta co-responsável por ele. Para que isso aconteça, é necessário tempo, investimento, uma verdadeira conquista individual e coletiva. Essa conquista somente terá êxito se não for entendida como concessão ou tutela, mas quando todos os envolvidos no processo forem co-partícipes e co-responsáveis.

A luta pela conquista rumo à participação mais efetiva, requer a construção do movimento de pertença do sujeito em relação ao grupo, sendo que podemos defini-lo como uma forma de conscientização e identificação a uma comunidade, ou segmento, através de respostas afetivas e afirmativas, influenciando na organização da auto-imagem do indivíduo e na sua organização inter-relacional. Sendo assim, é sentir-se “dentro”, é sentir-se participante, pertencente, incluso nos processos emancipatórios e comunitários. (JODELET, 1999)

Porém, desencadear processos mais participativos não constitui tarefa fácil, nem corriqueira ou natural, pois exige que se leve em conta a trajetória histórica e a formação da identidade dos sujeitos, pois esses fatores também influenciam na questão da participação e emancipação comunitária e mesmo na relação com os membros da família:

A desclassificação social é uma experiência humilhante, ela desestabiliza as relações com o outro, levando o indivíduo a fechar-se sobre si mesmo. Mesmo as relações no seio da comunidade familiar podem ser afetadas, pois é difícil para alguns admitir que não estejam à altura das pessoas que o cercam. (PAUGAM, 1999, p.74)

No que tange à trajetória histórica, devemos chamar a atenção para o fato de que, a maioria dos entrevistados enfatizou a diminuição do estigma de “vileiro”<sup>142</sup> em função do novo espaço de moradia, incluindo: endereço fixo, apresentação e infra-estrutura do loteamento e, principalmente, saída de uma área irregular, ou seja, saída da vila.

No caso, o termo vila, ou “vileiro”, possui uma conotação pejorativa, remetendo a uma idéia de desqualificação e pobreza, tanto material, quanto intelectual ou moral. Para tanto, a questão central do termo “vileiro” está relacionada ao sentimento de inferioridade, de ser pobre, ou seja: “Mais do que ‘não ser’, trata-se de ‘ser impedido de ser’. [...] pobreza mais dura, humilhante é a do pobre que sequer sabe e é coibido de saber que é pobre, não atinando para a injustiça de sua condição histórica”. (DEMO, 2003, p. 41).

Aliado ao sentimento de ser pobre, existe também o sentimento de ser “um morador de vila”, ou seja, ser impedido de morar dignamente, ou pertencer a uma cidade. Esse fato, identificado através de uma pesquisa em São Paulo<sup>143</sup>, mostrou que os municípios que apresentaram as piores condições de exclusão territorial, foram aqueles onde se identificou maior violência e não os municípios mais pobres; ou seja, a violência está muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita. (ROLNIK, 2002).

Em se tratando de violência urbana, os números são assustadores, principalmente nas grandes metrópoles, pois apontam que o homicídio é a principal causa de morte de homens com idades entre 10 e 38 anos, em São Paulo e no Rio de Janeiro:

A concentração territorial homoganeamente pobre (ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, ausência de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características todas, o desemprego crescente que, entre outras

<sup>142</sup> O estigma “vileiro” também foi levantado na pesquisa realizada pela aluna de geografia da UFRGS, Ana Stumpf Mitchel.

<sup>143</sup> *Exclusão territorial e violência*. São Paulo em Perspectiva. v.13 n. 2. São Paulo, SEADE, 1999. Esta pesquisa realizada em São Paulo, em 1999, mostra a relação muito estreita entre a exclusão territorial e a violência urbana.

conseqüências, tende a desorganizar os núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais; essa é a fórmula das “bombas socioecológicas”. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência. (SIMÕES apud MARICATO, 2002, p. 36)

Seguindo a mesma linha, no Fórum Social Mundial de 2005, foi discutida a questão da invisibilidade dos excluídos:

Eles estão aí, por toda a parte, nas ruas, nas estradas, na periferia das grandes cidades ou em aldeias pauperizadas de povos indígenas que lutam para manter viva a cultura que lhes resta. Quem ouve a voz dessas pessoas? Quem conversa com eles? Ou de um modo mais dramático: quem enxerga a sua existência? (OLIVEIRA, 2006, p. 143)<sup>144</sup>

Tornar-se invisível para alguém, ou para uma sociedade é mutilar a capacidade criativa do ser humano, incluindo a capacidade de convívio societal<sup>145</sup>. Provavelmente, a crescente violência urbana nas grandes cidades é fruto dessa falta de visibilidade que massacra aqueles considerados não pertencentes à cidade. “A miséria, os amigos afasta!” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 82)<sup>146</sup>.

Trata-se de uma perspectiva de leitura da realidade que considera as diferenças, desigualdades e discrepâncias existentes enquanto problemas individuais, e não como coletivas e sociais. Julga-se o pobre pelo território onde vive e como vive, mas não as causas de seus problemas.

A partir desse entendimento, a exclusão social ultrapassa a falta de acesso às políticas sociais, mas vem construindo segmentos sobranes, ou seja, sem perspectiva de inclusão no mercado de trabalho e, aqui também incluímos a falta de acesso à cidade, com seus serviços. Essa impossibilidade impede a criação de vínculos de pertença a uma sociedade. Os “sobranes” (CASTEL, 2000) ou “desfiliaados” (PAUGAM, 1999) dão maior visibilidade à ruptura do processo de pertencimento do vínculo societal, por eles vivenciada, o que não equivale necessariamente a uma ausência completa de vínculos, mas à ausência de inscrição do sujeito em estruturas que tenham um sentido. A fragilização (WANDERLEY, 1999) ultrapassa a ausência de renda, ou condições basicamente econômicas, mas as desigualdades estão relacionadas principalmente à privação de poder de ação e representação,

<sup>144</sup> Robson de Oliveira é fotógrafo, economista e sociólogo que expôs uma seleção de fotografias relativas à exclusão social no Fórum Social Mundial em 2005 em Porto Alegre.

<sup>145</sup> Esta afirmativa foi explorada pelo Jornal Nacional, através de depoimentos de filósofos, sociólogos e psiquiatras, em razão da morte do menino João Hélio, de 6 anos, no Rio de Janeiro, em fevereiro de 2007.

<sup>146</sup> Esta frase foi citada na peça: Como Gostais (1599-1600) Ato II Cena I - Primeiro Nobre.

de vinculação a um grupo, à criação do sentimento de pertença, do sentimento de se sentir útil e capaz. Podemos verificar através de duas expressões dos entrevistados:

[...] agora não precisamos mais trocar os calçados quando se vai pegar um ônibus. Antes tinha que trocar os calçados até as meias. Eu tinha que sair de casa sempre com uma sacola de plástico para guardar os calçados sujos e andar para cima e para baixo no ônibus com esta sacola. Passava muita vergonha quando esquecia de pegar outro calçado. Eu só queria sair de lá. Quando chovia era puro barro. Meus filhos ficavam chateados na hora de ir para a escola porque sujavam os calçados, até as meias ficavam imundas. Eles reclamavam porque todo mundo na escola e mesmo fora, reparava nos calçados deles. Ninguém gosta de viver assim. E todo mundo lá na vila tinha dificuldades. Todo mundo era pobre. Só dois ou três não sofriam isso.

Aqui está tudo calçado. Dá para pedir que um táxi ou um carro de um conhecido estacione em frente a minha casa. (C; fem; 56 anos, Progresso) (sic)

Na vila onde morava muitas vezes eu recebia cartas muito tempo depois porque ficava em outro endereço. Perdi muitas oportunidades de emprego por causa disso. Hoje estou satisfeita com a minha casa. Tenho um endereço fixo e é fácil de encontrá-lo. Posso fazer fichas em lojas dizer certinho o meu endereço e eles vão me achar na hora de entregar a mercadoria, ou me mandar as contas. (E; fem; 46 anos, Pôr-do-Sol) (sic)

Considerada intolerável pelo conjunto da sociedade, a pobreza reveste-se de um *status* social desvalorizado e estigmatizado. Por essa razão, a importância dada pelos entrevistados ao novo espaço de moradia, que possibilitou “não sujar os sapatos”, “ser encontrável” e “ser apresentável”, ou serem aceitos pelos demais, principalmente pelos parentes, amigos ou mesmo pelos padrões, mostra que houve a valorização do novo espaço, com base na elevação dos indicadores da categoria qualidade de vida.

A partir dessas condições, os reassentados tiveram a possibilidade concreta de despertar o sentimento de apropriação e pertencimento ao lugar, bem como iniciaram um processo de ressignificação do espaço, desmistificando “antigos déficits” de cidadania. Portanto, a exclusão sócio-espacial, não deve ser vista somente como uma exclusão territorial, mas também como a impossibilidade de fazer uso das condições básicas da vida urbana, incluindo trabalho, participação comunitária e direito à cidade.

Através das expressões dos entrevistados, compreendemos a importância de ter um endereço fixo, de receber visitas de amigos, num local onde um carro possa estacionar; a importância de pegar um ônibus sem sujar os sapatos, receber uma correspondência, de ser “encontrável”. Portanto, quem não possui um endereço regularizado sente-se fora do convívio da cidade, pois sequer aparece nas estatísticas oficiais. Ser encontrável, portanto:

É requisito de cidadania. Por isso, afirmo que uma das fortes discriminações do lugar que sofre é o povo da rua. Este nem sequer alcança o Censo do IBGE, pois brasileiro só começa a ser gente e número de censo se tiver domicílio. Quem não

tem teto e vive sobre o solado gasto da sandália de dedo não é brasileiro. Em português claro, brasileiro que chegou à miserabilidade das ruas TÁ FORA! (SPOSATI, 2001, p. 20).

Possuir um endereço é fundamental na vida urbana e constitui um direito. “Temos esse direito, mas é um direito que não temos o direito de exercer” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 40)<sup>147</sup>. Se analisarmos a fala da Sra. E (fem; 46 anos, Pôr-do-Sol), que diz ter perdido várias oportunidades de trabalho em função do endereço, logo podemos comparar o que significa, pois atualmente quem não tiver um endereço eletrônico sente-se fora do mundo digital ou “desconectado do mundo”, que dirá quem não possui um endereço concreto de moradia, até mesmo para ser “encontrável”.

A dificuldade em acessar o endereço, nas áreas irregulares, trouxe inúmeras experiências negativas aos moradores, tanto que demonstraram preocupação em não mais sofrer esse tipo de humilhação. Tal sentimento de desqualificação (PAUGAM apud WANDERLEY, 1999) é fruto de contínuos fracassos e insucessos na tentativa de integração social, que impede o aprofundamento de qualquer sentimento de pertinência a uma classe social, ou de participação, pois a pobreza reveste-se de um *status* social desvalorizado e estigmatizado.

A condição de pobre, para muitos, é sinônimo de vagabundo, desempregado, marginal, revelando um rito social, um poder simbólico de nomeação que cria identidades sociais, faz indivíduos, grupos ou classes existirem socialmente, atribui-lhes um modo de ser em sociedade, mas que, no mesmo ato, joga para uma existência bastarda, indiferente, todos os que não foram ungidos pelo poder do nome. (BOURDIEU apud TELLES, 2001)

Quando a moradora C (56 anos, Progresso) destaca em sua fala: “[...] Todo mundo lá na vila tinha dificuldades. Todo mundo era pobre [...]”. Este sentimento de ser pobre é reforçado, tanto pela sociedade, como pelo grupo de iguais; ou seja, no cotidiano dos moradores essa identidade é construída e reconstruída.

O poder da identidade social é tanto mais forte quanto maior for sua eficácia em “naturalizar” esta identidade, tomando puramente “objetivo” o que é permeado de subjetividade transformando a complexidade da construção simbólica no simplismo de uma “construção natural”, a-histórica e aparentemente imóvel. (HAESBAERT, 1999, p. 177)

Outros tantos elementos afirmam que o espaço é construído, problematizado e mesmo disputado, não somente em grande escala, mas também nos pequenos espaços, o que

<sup>147</sup> Esta frase foi pronunciada na peça Coriolano (1607-1608), ato II – cena III - Terceiro Cidadão.

inclui as questões singulares que envolvem sentimentos, percepções, ou seja, a subjetividade de cada povo ou de cada indivíduo morador.

O que sustenta o espaço construído não é apenas a ordem material, a forma. Ele tem autoconsistência subjetiva. A cidade, a rua, o prédio, a porta representam modelos de subjetividade, enquanto portadores de história, desejos, carências e conflitos. Cada cidade, rua, bairro, até mesmo cada casa, tem um clima que não advém, exclusivamente do planejamento urbano e da geografia, mas do encontro de identidades em processos-identidades de homens e de espaços. (SAWAIA, 1995, p. 21)

Por essa razão, os entrevistados deram importância à questão do relacionamento com a vizinhança, pois não é somente o espaço físico que contribui para desmistificar sentimentos de inferioridade e desqualificação social, mas nas trocas entre os pares, através do sentimento de afeto e reconhecimento do grupo de iguais, pode se estabelecer uma nova identificação. Podemos destacar aqui a categoria “cotidiano”, pois: “na cotidianidade tudo está ao alcance das mãos e as intenções de cada um são realizáveis. Por isso ela é o mundo da intimidade, da familiaridade e das ações banais” (KOSIK, 2002, p. 80). A relação de hábitat e cotidiano é, por sinal, bastante freqüente. O dicionário de ciências humanas define o termo habitar como: “Espaço onde se inscreve a vida cotidiana de um grupo humano, no qual coexistem as unidades de habitação”. (GRESLE apud GUIMARÃES, 2005, p. 60)

A união entre os vizinhos pode proporcionar a sensação de segurança no novo espaço de moradia. O fato de permanecerem com os mesmos vizinhos, e ao mesmo tempo ter adquirido novos padrões de qualidade de vida, como expressa a entrevistada M. E (22 anos, Progresso): “[...] saímos da vila todo mundo junto [...]”, fortalece os vínculos, estabelecendo novos padrões de pertença e apropriação do hábitat.

No dia a dia é importante possuir um ponto fixo, do qual e ao qual voltar, onde nos esperam coisas conhecidas e habituais. No entanto, para que o espaço adquira o sentimento de “meu” é preciso mais que a familiaridade. O que produz o calor do lugar é a segurança e uma forte dose do sentimento de sentir-se gente entre os pares. (SAWAIA, 1995, p.23)

De fato, talvez não haja algo mais presente para o sujeito que seu sentido de pertencimento a um determinado espaço. Uma vez definido, ele se torna o ponto de referência. É por isso que a casa torna-se um elemento vital para a organização individual e coletiva (SAWAIA, 1995) e, para que possamos desencadear o sentimento de pertença, é necessário que haja um forte sentimento de valorização de nossos pares, ou seja, dos vizinhos, amigos, ou lideranças.

No que se refere aos aspectos negativos dos loteamentos Progresso e Pôr-do-Sol, apontados pelos entrevistados, houve uma diferenciação entre os dois, pois o Loteamento Progresso foi entregue aos moradores de forma incompleta, ou seja, sem a conclusão do projeto inicial. Em virtude dessa situação, as principais reclamações se focalizaram no descumprimento das prerrogativas previstas no projeto, mais especificamente no que diz respeito ao término da diretriz principal, e através dela, a melhoria do sistema pluvial e cloacal, facilitando assim: o deslocamento dos moradores, a construção do galpão de triagem de resíduos sólidos, a conclusão das três praças, porque somente uma está em uso, mas ainda de modo precário. A falta de conclusão do loteamento desencadeou sentimentos de descrédito por parte da população beneficiária, principalmente por parte das lideranças comunitárias, com relação aos compromissos assumidos pelo poder público.

Outros aspectos negativos, no entanto, foram apontados de modo semelhante, em ambos os loteamentos pesquisados, sendo as principais menções relativas à: falta de espaço para a construção de garagens, falta de telefones públicos e falta de acompanhamento da equipe técnica da Prefeitura no pós-reassentamento, pois se sentiram desamparados no momento que mais precisavam, alegando dificuldades de adaptação ao novo local de moradia.

Dentro disso, sugeriram a continuidade das visitas dos técnicos do DEMHAB (engenheiros, assistentes sociais e assessores comunitários), bem como a presença de outras secretarias: Esporte e Lazer, Cultura, Indústria e Comércio e Meio Ambiente, objetivando a realização de atividades lúdicas, recreativas, cursos de capacitação e geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental, principalmente para crianças e adolescentes. Criticaram ainda a falta de um equipamento comunitário para a realização de reuniões e festas comunitárias e a atuação das lideranças, no que concerne à participação nas decisões e demora na resolução dos problemas junto à Prefeitura.

Esses elementos também foram trazidos pelas lideranças comunitárias. Um desses relatos é emblemático e merece ser reproduzido:

Os técnicos da Prefeitura não devem pensar no pobre como uma pessoa diferente. O que o rico gosta o pobre também gosta. Por isso, quando alguém recebe algo novo, gostaria de receber tudo direitinho e não pela metade, dando problemas, não é verdade? Mas foi isso que aconteceu aqui no Loteamento Progresso; entregaram sem o término da diretriz principal, e isso aconteceu ainda no antigo governo. Porém, com o novo governo estes problemas permaneceram, pois passados três anos as obras ainda não foram concluídas. Tanta demora em concluir uma obra é um absurdo! Os moradores estão muito descontentes.

Além dos problemas construtivos, a Prefeitura não construiu o galpão de reciclagem, deixando muitas famílias recicladoras sem opção de trabalho. Também não realizaram cursos de capacitação e não deram o acompanhamento no pós-reassentamento, deixando os moradores se organizando por si mesmos.

Não aparece aqui a Secretaria da Cultura, de Esporte e Lazer, ou mesmo a Secretaria do Meio Ambiente para nos ajudar a plantar árvores e olha, não é por falta de solicitação. Minha filha de 16 anos reclama que não tem lazer, ou esporte nem aqui e nem no bairro. Nem um telecentro que funcione para dar cursos de capacitação, informática, etc. Ninguém fica dentro de suas casinhas 24 horas por dia. As pessoas querem outras coisas. Eu te garanto que nem 10% destas famílias foram alguma vez ao cinema. É isso que faz falta: cultura, lazer, esporte, educação, cursos, porque também isso traz cidadania e felicidade para a população. Não são somente as casas. Os técnicos da Prefeitura acham que depois da entrega das casas tudo está bem. Não é assim. Nós queremos mais. (R. fem; 39 anos, líder do Loteamento Progresso)

Mais uma vez podemos perceber que a casa ultrapassa as suas paredes e abarca outros elementos importantes do morar. Nos discursos da população beneficiária, relativos à política habitacional, está implícito que o importante não é somente o morar, mas **como morar**<sup>148</sup>. Portanto, a casa não representa um simples abrigo, mas inclui o modo como nos relacionamos cotidianamente com o espaço.

Observamos na expressão da líder comunitária que através da mudança do espaço de moradia a população redescobre outras necessidades, tais como: cultura, lazer, esporte, etc. Sanar essas lacunas é uma das prerrogativas para maior apropriação, pertencimento e qualidade de vida no novo local de moradia, incluindo as questões construtivas. Repetindo a expressão da líder comunitária R (39 anos, Lot. Progresso): “O que o rico gosta, o pobre também gosta”.

Em relação ao acompanhamento no pós-reassentamento, mencionado pela maioria dos entrevistados, significa que os habitantes não só terão acesso aos bens e serviços indispensáveis, mas também assessoramento para que haja adequada gestão dos equipamentos comunitários, bem como de todo o empreendimento, buscando assegurar sua sustentabilidade. Tal prerrogativa faz parte de uma das exigências dos bancos financiadores, onde está previsto que as prefeituras deverão realizar o acompanhamento no período após o reassentamento, pelo menos durante 12 meses. Neste trabalho, também estão previstas a organização e a formação de lideranças.

No que concerne aos aspectos positivos e negativos relativos à unidade habitacional, os resultados foram semelhantes em ambos os loteamentos. As referências positivas podem ser sintetizadas nas seguintes: boa aparência, digna e arejada. Em relação aos negativos, houve maior incidência de queixas em relação ao tamanho da casa, principalmente da cozinha e do pátio, grande número de rachaduras, má qualidade das aberturas e dos acabamentos (rebocos, torneiras, tomadas de luz, fechaduras). Também houve manifestações de descontentamento com relação ao contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU,

<sup>148</sup> Grifos da autora, para dar ênfase à expressão “como morar” e não somente no simples “morar”.

assinado junto ao DEMHAB, pois representa um “aluguel eterno”, ou seja, sem a escritura. Por essa razão, não sentem a casa como sendo própria.

É freqüente a discussão acerca do CDRU nas mais diferentes instâncias, mas esse instrumento urbanístico foi concebido para garantir a posse da área às populações moradoras de áreas públicas, ou àquelas que conseguiram garantir a posse através de usucapião. O tempo de moradia é indeterminado<sup>149</sup>, se respeitadas as prerrogativas legais.

No entanto, essas garantias não são bem vistas, especialmente numa sociedade capitalista, que supervaloriza o título de propriedade privada, difunde a cultura do consumo, privilegiando quem pode pagar e não a universalização de direitos. “Uma das prerrogativas do grande capital, para fazer a sua reforma, é subtrair os direitos sociais e trabalhistas estabelecidos na Constituição, substituindo-os pelos direitos do consumidor [...]” (MOTA, 1995, p. 227). Assim, parece persistir a dualidade entre a regulação social para os ainda consumidores e os não-consumidores.

Na ótica do capital, “em lugar de cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário”. (SANTOS, 1987, p.13). Há, então, uma contradição entre valor de uso e o valor de troca do espaço urbano e da casa, que podem ser comprados e vendidos, pois:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-la a si, a cidade e a realidade urbana, refugió-la do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFÈBVRE, 2001, p. 6)

Então, “[...] superar esta dualidade e seus efeitos nefastos é uma das pautas necessárias para uma agenda social mundial” (SPOSATI, 2002, p.38).

No que se refere ao tamanho da casa, citamos duas expressões:

Eu acho bonita a minha casa, mas é pequena em relação à família. Na cozinha não cabe uma mesa, na sala não cabe porque coloquei um sofá para assistir televisão com a família. Quando vem gente, temos que ir para fora, ou no pátio com o prato na mão. Olha, a maioria das famílias não saem para passear, ficam em casa. O divertimento nos finais de semana é convidar amigos, ou parentes, mas a casa não comporta. Se pelo menos o pátio fosse grande, colocaríamos uma mesa nos fundos; mas este também é pequeno. É muito ruim, porque ficamos amontoados. (V; fem; 50 anos, Pôr-do-Sol) (sic)

[...] Lá na vila eu tinha pátio grande, cozinha grande. Aqui casa é muito pequena, principalmente a cozinha e o pátio. Aqui, a maioria das mulheres cozinha muito. Não são como muitas que mal e mal cozinham. Aqui em casa somos quatro pessoas, mas nos finais de semana somos em dez. Não dá nem para cozinhar. Deixei uma mesa na sala, mas daí não coube um sofá maior. Se tivesse condições, eu construiria nos fundos, mas o pátio é muito pequeno. (O; fem; 34 anos, Pôr-do-Sol) (sic)

<sup>149</sup> Ver Quadro 4 que dispõe sobre as prerrogativas do CDRU, página 71.

As manifestações dos respondentes acerca do tamanho da casa, mais precisamente, da cozinha, pátio e sala nos permitem inferir que nesses espaços se configuram ambientes de socialização da família, pois reúnem não somente os moradores da casa, mas também os vizinhos e parentes. Também, essa insatisfação, na maioria das vezes está atrelada ao antigo espaço, pois apesar das condições de habitabilidade inferiores, as casas tinham um pátio maior e em algumas casas uma área construída mais ampla. Esse sentimento de insatisfação em relação ao tamanho do pátio existente no novo local de moradia, também foi identificado pela pesquisa<sup>150</sup> realizada em 2005, apontada por 95 % dos pesquisados.

Considerando nosso estudo, podemos mencionar que os aspectos culturais das famílias estão presentes em suas expressões, pois 79,18% ou seja, **19** respondentes são provenientes do interior do Estado, somente **03** da capital e **01** da região metropolitana<sup>151</sup>. Declararam que moravam na vila há muito tempo, sendo que a maioria entre 10 a 15 anos, (58,2%). Esse dado é confirmado pela Unidade de Pesquisa do DEMHAB<sup>152</sup>.

O fator “tempo de moradia” também possui influência nas categorias apropriação e pertencimento, pois a memória, referente ao espaço e às relações existentes antes da mudança, continua sendo forte, haja vista que o tempo transcorrido no loteamento perfaz apenas quatro anos, em média, o que ainda representa um processo de adaptação para os moradores.

Grande parte das ocupações irregulares na região do PIEC, já está consolidada há anos, o que influencia as configurações relacionais com o espaço, a vizinhança e com os equipamentos do entorno. E a moradia não está descolada das demais relações do universo da cidade, pois: “a habitação é historicamente determinada tanto em sua dimensão material, quanto em sua dimensão simbólica” (VAZ, 1991, p. 136). Uma dessas dimensões é a memória, entendida como lembrança, apegos, ou mesmo saudades do antigo espaço, tanto pessoal, como coletivamente, tecida entre as redes locais (SANT’ANA, 1997), sendo que esta tenciona o enraizamento de novas formas de convívio com o novo.

Apesar do tencionamento que o antigo espaço de moradia provoca nos sujeitos, pelos relatos dos entrevistados, esse enraizamento ao novo hábitat leva algum tempo para se efetivar, e para isso necessita de um ambiente acolhedor que propicie experiências positivas.

---

<sup>150</sup> Pesquisa realizada por estudante de Geografia da URGRS em 2005, com 33 moradores do Loteamento Pôr-do-Sol.

<sup>151</sup> No entanto, lembramos que, através do levantamento socioeconômico realizado pela Unidade de Pesquisa do DEMHAB-UPE, aplicado nas vilas irregulares da região Humaitá - Navegantes, em 2000/2001, este dado não se confirma, pois a grande maioria da população é proveniente de outras vilas da capital, ou da região metropolitana.

<sup>152</sup> Dados levantados pelo UPE em 2000, mostraram que a maior incidência referente ao quesito tempo de moradia nas vilas da região Humaitá - Navegantes centraliza-se entre 5 a 15 anos.

Em relação ao tamanho reduzido do pátio, da sala e da cozinha, podemos inferir que não contribui para que haja maior apropriação e pertença à nova casa, pois as manifestações negativas acerca desses espaços aparecem tecidas enquanto forma reivindicativa de um valor, na medida em que ele contempla a articulação espacial de uma série de práticas e atividades cotidianas, configuradas na ordem do habitar anterior.

Para essa população, o pátio significa, não apenas os fundos da moradia, lazer, ou mesmo a possibilidade de fazer uma horta, mas principalmente: a possibilidade de trabalho e sobrevivência (no caso dos triadores e outros trabalhadores artesanais); a socialização das crianças no âmbito familiar; a realização de tarefas domésticas (lavar e estender roupas, ou outras atividades); as festas com os amigos, (em virtude de que o lazer se concentra na casa); investimento na melhoria da moradia (construção de mais uma peça, em razão da ampliação da família) e tantas outras razões que implicam a necessidade de dispor de uma área maior. O pátio significa a extensão da casa e a continuidade dos costumes e hábitos de todo um sistema simbólico a ele associado.

As manifestações negativas acerca do tamanho da sala e da cozinha estão atreladas à dificuldade para um bom convívio familiar, para **20** dos pesquisados. Aqui, devemos chamar atenção para o fato de que, dos **24** entrevistados, **20** são do sexo feminino, o que certamente influenciou nos resultados. A questão de gênero é importante ser levada em consideração, pois a forma de habitar não é assexuada, ou seja, existe diferenciação entre os sexos quanto ao uso e a percepção da habitação (VASCONCELOS, 1996)<sup>153</sup>.

A mulher, logicamente, não levando em conta outros fatores como costumes, hábitos e cultura, dá maior atenção à casa, por representar segurança, futuro e possibilidade de criação dos filhos. Também em relação aos espaços dentro de casa, o sexo feminino direciona maior importância à cozinha e à sala, por serem espaços de socialização da família e preparação do alimento. Na ótica masculina, a casa significa conforto, tranquilidade e intimidade. (RYBEZYNSKI, 1996)

Através das expressões dos moradores, conseguimos interpretar que a importância dada ao tamanho da sala está atrelada ao fato de ser um ambiente de acolhida dos amigos, vizinhos e parentes e que, muitas vezes, os moradores desejam impressioná-los, mostrando que melhoraram economicamente e “dispõe de espaço para recebê-los<sup>154</sup>”. Associado a isso,

<sup>153</sup> A temática que insere gênero e hábitat é complexa e precisaria ser aprofundada. Em outras bibliografias consultadas não fica clara essa diferenciação, pois as questões da cultura, costumes e hábitos, são mais destacadas do que a questão de gênero. Com objetivo de chamar atenção mantivemos o recorte de gênero.

<sup>154</sup> A queixa dos moradores se centralizava no desejo de colocar um sofá grande, com uma estante grande para a televisão e poder receber os amigos, parentes e vizinhos com mais conforto, porque antes não era possível, em

umentar o tamanho da sala possibilitaria colocar um colchão ou um sofá-cama para abrigar os conhecidos ou parentes.

Quando a Sra. V. (50 anos, Lot. Pôr-do-Sol) manifesta a queixa de que a cozinha é muito pequena, acreditamos que a moradora, ao fazer este comparativo, o fez em relação à outra classe de família, que possui condição financeira diferenciada e, portanto, faz as refeições fora de casa, ou que compra tudo pronto, sem precisar fazer uso freqüente da cozinha; não sendo o caso da maioria das famílias mais pobres. Também o desejo manifesto de fazer as refeições na cozinha demonstra que a apropriação do espaço perpassa por certas convenções de comportamento, as quais foram se cristalizando ao longo da história do homem e seu hábitat.

Convencionamos, em nosso cotidiano que certas coisas só podem ser feitas no espaço privado e, mesmo em casa, dentro de alguns dos seus espaços; ou seja, devemos comer na sala, mudar de roupa no quarto e assim por diante. Essa forma comportamental demonstra que, dentro da própria casa, temos regras para a utilização dos espaços, até mesmo quanto à divisão dos quartos, à utilização de certos eletrodomésticos e assim por diante. Portanto, tanto nos espaços íntimos quanto nos espaços coletivos, existem domínios específicos, sutilezas na apropriação dos espaços, e estes, são construídos no cotidiano de cada sujeito.

Por outro lado, tais convenções sofreram várias modificações a partir da era moderna, pois as construções das casas e os tamanhos foram reduzidos, diminuindo também as funções de conforto e intimidade que salvaguardavam as famílias em nome das funções: praticidade e eficiência.

Tal movimento se estabeleceu mundialmente, não somente nas classes mais empobrecidas. A cozinha, representava “sentar-se à mesa”; ou seja, intimidade com a família, troca de experiências (RUBEZYNSKI, 1996)<sup>155</sup>. Na modernidade, houve um corte entre a família e a sociedade, entre o trabalho doméstico e o trabalho social:

Pode-se dizer que, dentro desta ótica, intimidade não se põe como elemento de qualidade de vida habitacional, mas antes como exigência de nível de vida, ligada à ascensão econômica de uma classe burguesa, que passa a ditar os modelos culturais de tudo, inclusive do habitar. O ideário da intimidade habitacional burguesa teria precipitado o corte entre família e sociedade, entre estado e a sociedade civil, entre o trabalho social e trabalho doméstico, a partir do século XVIII. (VASCONCELOS, 1996, p. 131)

---

virtude do espaço e das péssimas condições da casa. Outro motivo muito freqüente estava atrelado ao fato de receber os amigos, sendo este o único lazer possível. (para não gastar muito).

<sup>155</sup> O autor Witold Rybezynski conta no livro *Casa: pequena história de uma idéia*; as evoluções nos modelos de construção das casas, discutindo a questão da intimidade, conforto e privacidade e suas alterações ao longo da história das civilizações.

Se nos voltarmos para as cidades grandes, as casas, enquanto modelos de construção são a minoria. O que prevalece são os edifícios, a ocupação mais econômica do espaço territorial. Tudo está voltado para o econômico e não para a intimidade ou o conforto no habitar:

Há falta de valores íntimos. É preciso juntar a falta de cosmicidade da casa das grandes cidades. As casas não estão mais na natureza. As relações da moradia com o espaço se tornam fictícias. Tudo é máquina e a vida íntima foge por todos os lados. As ruas são como tubos onde são aspirados os homens. (PICARD apud BACHELARD, 1978, p. 37)

A vida moderna abriu uma cisão entre a casa e a rua. Passamos mais tempo na rua do que em nossas casas. No entanto, ainda prevalece a necessidade do homem de compartilhar relações familiares e íntimas, de sonhar e fugir do barulho das grandes cidades e se recolher em seu “canto”.

Por fim, ainda existem inúmeros entraves no sentido de conciliar as necessidades do morar de cada sujeito, respeitando seus significados e anseios, com as condições econômicas e disputas do espaço urbano vigentes. No próximo ponto do capítulo discutiremos o contínuo esforço dos envolvidos com a política habitacional em Porto Alegre.

#### **5.4.1 Rediscutindo os Processos de Reassentamento na perspectiva dos técnicos e especialistas**

“O real não está na saída nem na chegada; ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.”

(Guimarães Rosa, *Grandes Sertões, Veredas*)

Este pensamento representa o contínuo desafio e o recomeço de todos os envolvidos com a política de habitação, tanto da equipe do DEMHAB quanto dos movimentos sociais, do COMATHAB<sup>156</sup> e da CUTHAB<sup>157</sup>.

<sup>156</sup> O Conselho Municipal de Acesso a Terra e à Habitação - COMATHAB foi criado em 1995 através da lei 337/95, com objetivo de fiscalizar e emitir pareceres quanto à política de habitação em Porto Alegre. É formado por representantes da sociedade civil, totalizando 1/3 e 1/3 pelo governo municipal e 1 membro do governo Estadual e outro da Caixa Econômica Federal - SEADUR. A sociedade civil é composta da seguinte forma: SIDUSCON - Sindicato da Construção Civil, SAERGES - Sindicato dos Arquitetos e Engenheiros do Rio Grande do Sul, IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil, SINDIMOVEIS - Sindicato dos Corretores de Imóveis, Moradia e Cidadania - ONG-CAIXA (formado pelos funcionários da Caixa Econômica Federal), Fóruns de Cooperativas Habitacionais, 8 membros representantes dos conselhos do Orçamento Participativo (inserindo

Trabalhar com essa política ultrapassa a simples construção de casas, mas incide na organização e gestão da cidade. Nessa linha, os aspectos positivos mais destacados pelos entrevistados<sup>158</sup> estão relacionados à melhoria na estrutura urbanística da cidade; à qualidade na construção dos loteamentos, ou condomínios (incluindo infra-estrutura, acesso à rede de água, luz, etc.); ao acesso aos recursos do entorno; à melhora na mobilidade urbana; à permanência no mesmo local de origem e o trabalho social realizado junto às famílias reassentadas.

Dentro disso, o engenheiro do DEMHAB, que participou do presente estudo, considerando os anseios e críticas da população usuária em função do tamanho da casa, do pátio e outras problemas relativos à construção da moradia, destaca as contradições existentes entre o ideal e o possível de ser executado nos empreendimentos. Vejamos parte de suas ponderações:

As dificuldades existentes nas mais diferentes políticas públicas estão atreladas aos reduzidos recursos, não só em Porto Alegre, mas também no restante do país [...]. Mesmo assim, o DEMHAB consegue executar bons projetos, com boa infra-estrutura, oferecendo uma moradia digna, com boa apresentação e qualidade construtiva [...], pelos menos nos últimos 18 anos, onde se privilegiou a qualidade e não a quantidade. Conseguimos retirar famílias moradoras de áreas extremamente degradadas urbanisticamente e oferecer um conjunto habitacional com toda a infra-estrutura, dando um endereço, uma situação de legalidade dentro do mapa da cidade e proporcionamos um acompanhamento social às famílias.

Os bancos financiadores solicitam no mínimo 32m<sup>2</sup> o tamanho das unidades habitacionais, mas nós estamos construindo com 42m<sup>2</sup> em média, para qualificar e oferecer um maior conforto às famílias atendidas. Conseguimos executar projetos diferenciados para portadores de deficiência, pela competência dos técnicos do Departamento. Nossos empreendimentos são bons, tanto pela sua beleza, quanto pela função social, porque procuramos, nas duas últimas décadas, manter as famílias em seu lugar de origem, e isto é muito difícil, principalmente em se tratando da região central da capital. Por vários motivos a política habitacional de Porto Alegre é referência nacional. O Ministério das Cidades cita a política habitacional de Porto Alegre como exemplo nos congressos e conferências. É por isso que nos últimos anos, estamos recebendo prêmios nacionais. Logicamente, em virtude das reais condições, não conseguimos atender todas as expectativas da população, mas acredito que estamos no caminho certo, pois procuramos construir empreendimentos dignos. (Engenheiro - DEMHAB)

---

duas regiões do OP) e 1 conselheiro da Temática do OP – OCDUA - Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

<sup>157</sup> CUTHAB - Comissão de Urbanização Transporte e Habitação é formada por representantes do legislativo municipal e tem por objetivo fiscalizar as ações do poder executivo e mediar principalmente os conflitos fundiários (ocupações de terra, ou de imóveis). Um exemplo de mediação foi a ocupação do Conjunto Atilio Superti, zona sul da capital, construído pela Caixa Econômica Federal, atualmente denominada CAIXA.

<sup>158</sup> Entrevistamos 4 técnicos do DEMHAB, 1 assistente social da CAIXA, o presidente do COMATHAB – José Luis Espírito Santo, o Vereador Raul Carrion, ex-presidente da CUTHAB, que atuou durante três mandatos. O atual presidente, Eloi Guimarães, não pôde conceder a entrevista em virtude de compromissos profissionais.

A expressão do engenheiro destaca múltiplos fatores que têm preocupado os técnicos e considerados de modo articulado (totalidade), para que os beneficiários possam ter suas expectativas melhor atendidas, apesar dos limites de modo a garantir sentimento de apropriação e pertença.

Esse esforço é reconhecido pelo presidente da CUTHAB, pelo presidente do COMATHAB e pela Assistente Social da CAIXA, que atua nos programas de reassentamento do PIEC. Citamos as expressões:

A política de habitação em Porto Alegre se qualificou e primou por garantir o direito à permanência na área de origem das famílias beneficiárias, com base em uma visão correta de inclusão. Isto é um grande avanço. Digo também a vasta legislação existente em Porto Alegre, oferecendo instrumentos para legalizar a posse do imóvel, que considero um avanço significativo. Mas digo que estas conquistas também são frutos de muita luta dos movimentos sociais e de militantes nesta área. (Carrion – CUTHAB - 2006)

A apropriação e pertencimento, conforme mencionamos anteriormente, é bastante facilitada quando a população reassentada permanece próxima ao antigo local de moradia, porque já tem vínculos estabelecidos e o entorno compõe as suas referências cotidianas. Esse aspecto como podemos verificar, foi destacado como avanço pelo representante da CUTHAB.

Na opinião do presidente do COMATHAB:

O principal ponto positivo dos Programas de Reassentamento do DEMHAB que estes conseguem retirar as famílias das áreas de risco, dando dignidade. As casas construídas são boas, mesmo que não estejam de acordo com as reais necessidades das famílias, em função do tamanho. Melhora o aspecto urbanístico das áreas degradadas, melhorando a organização espacial da cidade. (Espírito Santo – COMATHAB - 2006)

Da Assistente Social da CAIXA:

A equipe técnica do DEMHAB, pelo menos em relação ao PIEC, além de competente é determinada, propositiva e luta para melhorar o atendimento junto aos beneficiários. É aberta nas discussões e está continuamente se aperfeiçoando no que tange à política de habitação, [...]. Percebo que a equipe respeita as comunidades, se dispondo a ir à noite para explicar os projetos e discutir com as lideranças alternativas para aqueles que não se enquadram, ou não querem se mudar. Os projetos arquitetônicos bem planejados atendem às necessidades das famílias, pois sei que existem limitadores, como recursos, áreas pequenas para reassentar muitas famílias e outros tantos limitadores. Entretanto, os técnicos pensam sempre no bem estar dos moradores. (Assistente Social - CAIXA, 2006)

O vínculo estabelecido pela equipe do DEMHAB, a relação de respeito e reconhecimento do direito de participação dos sujeitos, destacada na expressão da técnica da

CAIXA, é outro fator fundamental que contribui para a apropriação e o pertencimento. Isso porque os beneficiários, acompanhando progressivamente as explicações dos técnicos, sugerindo e deliberando coletivamente, sentem-se parte da construção social de modo efetivo, pois, na verdade, para além de um conjunto de habitações, está sendo construído um espaço de vivências e relações.

É importante salientarmos que, apesar de fatores limitadores, o poder público local pode ser um sujeito capaz de enfrentar os problemas urbanos, como a pobreza, o processo de exclusão social e a degradação ambiental, apesar dos entraves que não têm origem somente local. Muitos desses avanços são frutos do processo reivindicativo dos movimentos sociais, através do Orçamento Participativo e outros canais de participação, da mobilização da equipe técnica do DEMHAB e da opção política pela defesa de direitos.

Mesmo considerando essas conquistas, os entrevistados manifestaram o quanto ainda falta para atingir os objetivos traçados e necessários para driblar os problemas que engendram as cidades. O primeiro deles tem origem no modelo econômico brasileiro, que gera uma acentuada desigualdade social e baixos salários, deixando “aos cuidados” do poder público grande parcela da população, que apresenta renda de zero a três salários mínimos. Constam no artigo 7º da Constituição Federal, as prerrogativas do salário mínimo:

I - Salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender suas necessidades básicas e às de sua família com **moradia**<sup>159</sup>, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preserve o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (MANNRICH, 2000, p. 11)

É preciso “distribuir renda através de melhores salários, [...] em vez de redistribuí-la” (DEMO, 1996, p.100). O distanciamento entre os salários e o real poder de compra está cada vez mais distante. Por essa razão, muitos assalariados, com impossibilidade de pagar um aluguel, são obrigados a buscar alternativas de moradia, ficando à mercê dos programas oferecidos pelo poder público. Enquanto o sistema econômico cria uma parcela da população cada vez mais rica; o Estado assume o ônus com os pobres.

Na prática, a classe trabalhadora que apresenta renda de um a três salários mínimos, ou seja, a maioria da população brasileira, não consegue ingressar no mercado imobiliário ou mesmo nos diferentes programas habitacionais da CAIXA<sup>160</sup>, pois é exigida capacidade de pagamento, condicionado a uma ficha sem restrições no SERASA e SPC, o que

<sup>159</sup> Grifos nossos.

<sup>160</sup> Existem programas de 0 a 3 salários mínimos, porém estão condicionados a possuir um lote urbanizado, ou próprio, ou através da Prefeitura.

também dificulta o acesso. Essa pauperização acarreta múltiplas carências, não somente de moradia, exigindo do poder público uma atuação integrada com as demais políticas sociais. Sendo que:

[...] os países em desenvolvimento que já detinham um significativo número de excluídos sociais, ao absorverem os resultados das reformas econômicas e sociais, têm ampliados os seus problemas [...]. Isto faz com que um contingente cada vez maior de sujeitos fiquem [...] fora do acesso dos bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e, por conseguinte, dos direitos humanos. (REIS e HERPICH, 2004, p. 43)

A falta de inserção no sistema produtivo e, com isso, a falta de renda, também influencia a sustentabilidade dos empreendimentos construídos pelo DEMHAB, definindo inclusive a apropriação e pertença ao novo espaço, pois aqueles que não conseguem pagar as taxas básicas, não permanecem, em virtude de problemas mais imediatos. “Palavras não pagam dívidas!” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 79)

A problemática habitacional que se afunila nos municípios, como ocorre com outras políticas sociais, pressiona o poder público local, engessando os avanços. Mesmo previstas na Constituição Federal de 1988, as competências concorrentes aos governantes, pois de acordo com o inciso IX do artigo 23: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamentos básico” (MANNRICH, 2000, p. 81). Tal prerrogativa legal é atendida parcialmente, pois sabemos da tradição política centralizadora do Estado brasileiro e de sua conjuntura adversa.

Aliado a essa realidade, encontra-se o alto custo e a disputa da terra urbana e, por outro lado, os reduzidos recursos públicos para atender a toda a demanda. Com base nesses entraves, o DEMHAB se obriga a construir unidades habitacionais em série para baratear os custos, num pequeno espaço territorial e ainda, gastando o mínimo. Isso gera grandes loteamentos, com casas e lotes pequenos em relação à necessidade das famílias.

Esse procedimento despersonaliza a relação com o hábitat, segregando e estigmatizando os beneficiários desses grandes conjuntos habitacionais, porque “[...] a produção em série, implantada sem conjugar com a morfologia construtiva predominante na cidade, se constituiu uma estratégia segregacionista [...]”. (GUIMARÃES, 2006, p. 62).

Embora nos últimos anos, o DEMHAB venha se destacando quanto à tentativa de fugir dessa característica construtiva; o fato é que: “[...] “a composição das edificações e o arranjo dos espaços públicos carregam e transmitem significados. O espaço construído, nesse

sentido, induz sensações e interpretações, favorece ou inibe a ocorrência de determinados usos” (GUIMARÃES, 2006, p. 62). Mas a pergunta que fica é: como fazer para conciliar a grande demanda represada com o baixo volume de recursos? Eis aqui o grande desafio.

Além desses aspectos negativos que influenciam os programas de reassentamento, outros gargalos foram apontados, entre os quais: o frágil fluxo comunicacional interno e externo do DEMHAB; a concepção fragmentada do programa de reassentamento em relação às diferentes equipes do Departamento; a falta de acesso às informações por parte do conjunto dos técnicos; a falta de estrutura de trabalho (falta de pessoal, falta de carros para a realização do trabalho; a falta de equipamentos e material didático; a falta de espaço físico no Departamento); a fragmentação das políticas sociais no município; a morosidade na aprovação dos projetos arquitetônicos por parte das demais secretarias do município; a dificuldade de regularização jurídica das áreas urbanas; a falta de fiscalização das áreas (novas ocupações, vendas dos imóveis, construções irregulares nos loteamentos).

Por fim, o aspecto mais destacado está atrelado à baixa participação nas decisões do Departamento, tanto em relação à equipe técnica, quanto ao COMATHAB e à CUTHAB. Vejamos duas expressões dos participantes:

A habitação não é somente casa, mas é sinônimo de acesso aos recursos, auto-estima, autonomia, possibilidade de pagar as taxas, é organização comunitária, é cidadania. Para que isso aconteça, é necessário não só mais assistentes sociais, mas sim que toda a equipe do DEMHAB compreenda a função social da política habitacional que estamos trabalhando e, não como uma construtora para os pobres. Trabalhamos para construir casas, mas dentro de cada uma delas moram famílias que precisam de inclusão em todos os níveis, ou seja, inclusão à cidade. E isso demanda envolvimento de todos da equipe interna, bem como a participação das demais Secretarias do município.

Não existe por parte das diferentes equipes de trabalho do DEMHAB uma visão única quanto à missão que temos. Muitos colegas pensam que quem deve trabalhar com as comunidades são as assistentes sociais e se fecham em sua área de atuação. O que devemos mudar com a máxima prioridade é a visão interna do Departamento, onde as várias equipes possam trabalhar com uma metodologia única, onde cada um saiba a importância do trabalho social que vem realizando e não alguns pensarem na área da construção de forma desvinculada do social. Existem hábitos arraigados, com antigos procedimentos, que são difíceis de serem mudados. Para tanto, é necessário uma capacitação contínua e troca de experiências entre as equipes, formalizando ações entre as mesmas e não projetos diferenciados, conforme o grupo se trabalha de um jeito e não existe articulação.

Também a fragmentação das políticas sociais no município, que não conseguem, e agora mais do que nunca, trabalhar de forma integrada. Sem esta integração, compromete a sustentabilidade dos empreendimentos construídos, pois a casa é uma das políticas, faltam as demais. Portanto, a Prefeitura deve atuar de forma conjugada e concomitante, não permitindo que uma política caminhe sozinha, pois é certo que não obterá o sucesso esperado. (Assistente Social - DEMHAB)

Os programas de reassentamento devem melhorar na integração com as demais políticas públicas e entre os setores do DEMHAB, para superar os vários entraves, pois quando se entrega uma unidade habitacional, as famílias devem ser atendidas

com as demais políticas, de saúde, lazer e educação para as crianças, esporte para os adolescentes. Caso contrário o novo loteamento não terá sustentabilidade suficiente para manter os moradores. (Arquiteta - DEMHAB)

A partir desses destaques, consta no espoco dos programas de reassentamento, especialmente do PIEC, que o trabalho deve ser realizado de forma multidisciplinar e integrado com as demais Secretarias; porém na prática isso não ocorre de modo satisfatório. Existe um hiato entre as diferentes ações e, por isso, não se obtém os resultados esperados:

A questão da fragmentação das políticas sociais é um tema recorrente, tanto na análise dos estudiosos, quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida à implementação de políticas redistributivas, que tenham impacto na qualidade de vida e no alargamento dos direitos de cidadania. (RAICHELIS, 2006, p.110)

A simples entrega da casa não atenderá as demais necessidades do público usuário do DEMHAB, pois os moradores de áreas irregulares exigem a implementação de um conjunto de políticas:

As políticas de inclusão social exigem abordagem integrada. A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens. A exclusão é um todo - econômica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial, e não pode ser combatida de forma fragmentada. (MARICATO, 2002, p. 75)

Todos esses elementos colocam em xeque a efetividade das políticas públicas e seus impactos na melhoria das condições de vida da população, pois se trata de um tema complexo que envolve diferentes olhares, por que: “[...] nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno, e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo.” (LEFÈBVRE, 1991, p. 238). Apesar da experiência adquirida através do Orçamento Participativo, que abriu portas para o debate e para pensar as políticas em seu conjunto, ainda assim o controle social precisa ser aprimorado. Vejamos, sobre isso, três relatos:

Presidente da CUTHAB:

[...] Aqui eu quero reiterar que é muito difícil o DEMHAB catalisar as discussões acerca dos projetos que deverão ser implantados. O Departamento nunca chama a União de Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA, o COMATHAB e

os demais envolvidos com a política, mas se direciona diretamente com as comunidades. Não somente nesta administração, mas há uma tradição histórica através da direção do DEMHAB chamar para si as comunidades e discutir direto com elas os processos de reassentamento. Muitas vezes observamos que as famílias eram induzidas a aceitar os projetos, e elas sem muita experiência, aceitavam. Eu não digo que os projetos sejam ruins, mas não é o procedimento correto. Tanto que está previsto em lei, tanto na lei do CDRU, que a UAMPA deve acompanhar as discussões, incluindo o crivo do COMATHAB. Este procedimento de modo algum tem cunho fiscalizador, mas sim para evitar manipulações e mesmo para apontar as falhas nos processos, antes de iniciar a execução. [...] Nós estamos aqui para ajudar e não para atrapalhar os processos de reassentamento, pois sabemos que são necessários [...].

Na maioria das vezes são as comunidades que chamam nossos préstimos, em pleno andamento do processo, daí o DEMHAB vem de arrasto quando convocado. Para mim este é o pior problema do DEMHAB, saber propor, negociar e discutir os projetos de forma transparente, Isso poderia diminuir em muito os impactos posteriores nos reassentamentos, pois vários pensando no mesmo problema diminuiria os gargalos futuros. A CUTHAB, o COMATHAB e a UAMPA estão aí para contribuir com o executivo, também para fiscalizar, mas possui uma certa experiência e poderia certamente ajudar [...]. (Carrion, 2006)

Presidente do COMATHAB:

[...] um dos problemas está na morosidade do poder público no desenvolvimento do programa, desde a compra da área, até o efetivo reassentamento das famílias, levam média de 3 a 4 anos. Então as famílias ficam envolvidas, os técnicos e outros tantos agentes ficam envolvidos anos até a efetiva concretização. Isso é dinheiro, desgaste e inoperância.

Outro ponto negativo que eu considero de extrema importância é a falta de repasse de informações. O poder público, especificamente o DEMHAB, que é o executor da política, não discute com o COMATHAB suas ações e não repassa as informações, para melhorar o planejamento, principalmente nesta administração. Enquanto presidente do Conselho preciso pesquisar o que está acontecendo junto às lideranças comunitárias ou através dos conselheiros do OP. Aliás, o Departamento deveria nos consultar antes de qualquer medida a ser executada, o que não está acontecendo. Este movimento está previsto no Plano Diretor de Porto Alegre, na Lei que instituiu o Conselho, bem como atualmente é uma das exigências do Ministério das Cidades. Isso deverá ser mudado. (Espírito Santo, 2006)

Assistente Social da CAIXA:

No que concerne aos aspectos negativos dos processos de reassentamento, eu considero que a falta e integração das políticas públicas, exigidas pelo Ministério das Cidades, bem como pelo BID, não são cumpridas de modo satisfatório. O caso do Loteamento Progresso é um exemplo. Foi entregue sem a conclusão das praças e da diretriz principal, sem as ações de geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental no pós-reassentamento. Isso desmobilizou os moradores, tanto que muitos abandonaram os imóveis. É importantíssimo que a Prefeitura acompanhe os beneficiários, antes, durante e depois das obras para assim proporcionar sustentabilidade ao empreendimento. (Rosana, 2006)

A falta de comunicação, integração e participação, tanto no que concerne às equipes técnicas do DEMHAB, bem como junto ao COMATHAB e CUTHAB, obteve maior destaque nas entrevistas. Isso se dá por vários motivos, um deles são os hábitos arraigados. “Hábito, esse demônio que devora todos os sentimentos” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 59).

Parte dessas dificuldades é decorrente da própria forma de atuação departamentalizada. Vencer esse desafio passa por estabelecer procedimentos ou formatos diferenciados, que conjuguem maior articulação intersetorial, e para isso, é necessária a troca de saberes, troca de experiências e o conhecimento constantemente aprimorados e reformulados.

O crescimento da equipe também perpassa pela apropriação e pertença ao projeto, aqui entendido enquanto comprometimento, de cada membro da equipe. A luta pessoal também influencia a equipe e vice-versa: “A experiência pessoal e subjetiva é o fundamento sobre o qual o conhecimento é construído, no decorrer do processo de vir-a-ser do homem” (FREIRE, 1996, p. 49).

Esse processo dialético exige tanto do conjunto de profissionais, quanto dos gestores e demais envolvidos com a política de habitação, numa opção ética pela defesa de direitos e a escuta das reivindicações dos beneficiários. “A sabedoria grita pelas ruas, mas ninguém lhe dá ouvidos” (SHAKESPEARE apud FARACO, 2002, p. 63).

A partir desse princípio, ou seja, da escuta da população que fará uso da moradia através da participação, possibilitaremos que o processo democrático seja legitimado, tornando ilegítima a tomada unilateral de decisões.

Em relação a isso, devemos destacar o relato trazido pelo presidente do COMATHAB, que chamou atenção sobre a atuação periférica do Conselho; sendo que esse problema já havia sido apontado pelo Instituto POLIS<sup>161</sup>:

[...] constatamos que existe uma superposição entre as funções do COMATHAB, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CMDUA, o Conselho do Orçamento Participativo – COP e os respectivos Fóruns Regionais. [...] Também o COMATHAB, embora sendo órgão deliberativo, não atua como tal. Ainda não está resolvida a questão de duplicidade de atribuições ou o sobreposição com o Conselho Deliberativo do DEMHAB. Por lei as principais atribuições do COMATHAB estariam relacionadas à deliberação nas questões do acesso a terra e moradia, à gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento, e à fiscalização e controle sobre as ações da política habitacional. Caberia ao COMATHAB propor o plano de aplicação do FMD, principal instrumento para a efetivação do papel deliberativo do Conselho. Enquanto esta discussão não evolui seu papel se esvazia frente à potencialidade prevista em lei. (POLIS/DEMhAB, 2004, p. 100)

---

<sup>161</sup> Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo. O Instituto realizou um estudo avaliativo da política de habitação de interesse social – HIS em Porto Alegre em 2004, nos diferentes programas e projetos desenvolvidos pelo DEMHAB e apontou vários gargalos, tanto internos quanto externos ao Departamento. Um deles foi a questão da participação periférica do COMATHAB.

Diferentemente dos demais conselhos<sup>162</sup> existentes em Porto Alegre, o COMATHAB não está conseguindo impor a obrigatoriedade de suas funções, na gestão da política habitacional, também porque existem outras instâncias que a ele se sobrepõem. Esse tipo de sombreamento deverá ser revisto; mesmo porque, após a aprovação do Estatuto da Cidade, há a previsão de criar-se o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD que deverá ser coordenado pelos conselhos municipais<sup>163</sup>. Tal prerrogativa ainda não foi implementada em Porto Alegre, o que, indiscutivelmente, deverá sê-lo. Em se tratando do papel dos conselhos, estes são considerados como formas legais e democráticas de controle social:

Vinculados à máquina estatal, devem operar através da partilha do poder de planejamento e decisão. Os Conselhos são espaços de interação que se caracterizam por um tipo de distribuição do poder, justificada pela realização de uma tarefa comum, de interesse comum, para o cumprimento de uma responsabilidade comum. (COSTA, 2001, p. 88)

No entanto, a maioria dos conselhos teve que enfrentar duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter reconhecimento, como espaço institucional legítimo para o exercício do controle social. Outros, além de desafiar a recusa dos executivos em partilhar o poder, vêm exercendo importante papel para a afirmação e implementação das políticas públicas.

O fato é que a participação e o controle social devem ser aprimorados, principalmente em relação aos conselhos, por que: “[...] a participação leva à cooperação” (PATEMAN, 1992, p.37). Este movimento de co-gestão entre sociedade civil organizada e poder público está previsto na nova concepção de cidades sustentáveis, pois a partir do momento em que o indivíduo aprende a distinguir os interesses particulares do interesse público, e o mais importante, obrigando-o a obedecer às decisões que tomou, faz com que [...] “a única política a ser aceita por todos seja aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados.” (PATEMAN, 1992, p. 37)

Nessa lógica, o paradigma que deve prevalecer em relação à cidade, que ela é pública, e, portanto, pertence a todos os cidadãos, logo, qualquer cidadão deve e pode participar das decisões do corpo político, da cidade. “O cidadão é aquele que faz parte, participa da cidade” (ROUSSEAU apud COSTA, 2001, p. 92). Assim sendo, todos têm

---

<sup>162</sup> Conselhos como o CMDCA – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, da Assistência Social, da Saúde.

<sup>163</sup> Conforme o caderno nº 2 - Participação e Controle Social do Ministério das Cidades, 2004.

condições de apoiar e fiscalizar o setor público, promovendo o desenvolvimento de programas e projetos que atendam as necessidades de todos.

Logicamente, mediante os tantos entraves aqui expostos, sabemos que a solução para o problema habitacional e da gestão de cidades sustentáveis não pode ficar apenas a cargo do governo municipal, ou se restringir a ações localizadas, porque o poder público local, sozinho, não terá condições nem recursos suficientes para resolver problema de tal envergadura. É necessária uma gestão partilhada que pressuponha o envolvimento das três esferas de governo, controle por parte dos conselhos, bem como a participação efetiva de toda a sociedade.

Nas Considerações Finais, levantamos aspectos importantes, com o propósito de sinalizarmos alguns indicativos de solução, a partir da perspectiva dos entrevistados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### A Rua dos Cataventos

Eu nada entendo da questão social  
 Eu faço parte dela, simplesmente...  
 Eu sei apenas do meu próprio mal,  
 Que não é bem o mal de toda a gente.  
 Nem é deste Planeta... Por sinal  
 Que o mundo se lhe mostra indiferente  
 E o meu anjo da Guarda, ele somente,  
 É quem lê os meus versos afinal...  
 E enquanto o mundo em torno se esbarronda,  
 Vivo regendo estranhas contra danças  
 No meu vago País de Trebizonda  
 Entre os Louvores, os Mortos e as Crianças  
 É lá que eu canto, numa eterna ronda,  
 Nossos comuns desejos e esperanças!  
*Mário Quintana*

Nossas Considerações Finais tem um caráter provisório, pois, em uma produção orientada pela perspectiva crítica, a construção de sínteses é sempre provisória em face do processo, reconhecido como movimento de aproximações sucessivas, porque dinâmico, em curso de autoconstrução, ou seja, histórico.

Com base nas categorias do método dialético, das quais elegemos a totalidade, historicidade e contradição, complementadas pelas categorias explicativas da realidade: apropriação/abandono, pertencimento, cotidiano e qualidade de vida buscamos compreender as configurações e transformações da sociedade brasileira, e, ao mesmo tempo, a realidade vivenciada pela população beneficiária dos processos de reassentamento desenvolvidos pelo DEMHAB, em Porto Alegre.

Nessa tentativa, obrigatoriamente perpassamos pela questão social que, embora em cada momento histórico tome diferentes formas, na atualidade se manifesta notadamente no espaço urbano, pois vivemos numa sociedade que se urbaniza de forma cada vez mais acentuada, com contornos diferenciados e com novas contradições, que nos remete a um campo múltiplo de problemas, cujas particularidades desafiam a sociedade para o seu enfrentamento.

A expressão multifacetada da questão social traduz os conflitos decorrentes da luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida, incluindo o uso dos bens e serviços oferecidos pelo conjunto da cidade, que tende a ser obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises integradas e a interface necessária entre as políticas, onde se inclui a política habitacional.

Ao reconstituirmos a história, compreendemos que desde o início da formação das cidades, a lógica que prevaleceu esteve atrelada ao poder, à subjugação dos mais fracos e à disputa pelo território urbano. A cidade em si, como relação social e como materialidade, tornou-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico do qual é suporte como por sua estrutura física, ou seja, pelo modelo sócio-espacial que faz dos habitantes das periferias, ou favelas, pessoas ainda mais pobres.

Existe, portanto, um jogo conflitante que conforma a vida nas cidades, pois estas se comportam como organismos vivos que se transformam incessantemente, recebendo influências das mais variadas partes. Portanto, a cidade que se quer pública e democrática, precisa ser pensada e proposta sob outros valores que primem pelo bem-estar coletivo, de modo inclusivo e não somente privilegiem o crescimento econômico a partir de uma concepção individual e privatista.

No Brasil, o processo acelerado e desigual de urbanização, se apresenta como uma máquina de produção de excluídos e de agressão ao meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, a regra se tornou exceção e a exceção, regra; ou seja, a cidade considerada legal caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. O que podemos ver é o grande número de famílias pobres ocupando morros e encostas, conformando a “paisagem” dos grandes centros; imagens que se misturam com a natureza, que muitos turistas querem registrar em fotos, filmes e freqüentemente são referenciados nos discursos de políticos, provocando por vezes compaixão, mas não o reconhecimento de que os direitos desses grupos estão sendo violados, menos ainda o compromisso efetivo por buscar soluções.

A marca da exclusão pode ser registrada em todos os níveis, pois além da exclusão sócio-espacial, deflagra-se a extrema pobreza das famílias – fruto da desigualdade social, concentração de renda, baixos salários – que acarreta múltiplas carências, não somente de moradia, mas também de saúde, educação, lazer, cultura, obrigando a que este contingente populacional se descredencie do direito à cidadania.

Esses rebatimentos são decorrentes da confluência de dois processos, um deles articulado à ofensiva neoliberal e à chamada globalização, ou mundialização da economia,

cujos efeitos são identificados em diferentes escalas, impondo a reestruturação produtiva, como meio para enfrentar a necessidade de aumento da rentabilidade do capital. Os impactos se estenderam na organização da produção no espaço, gerando a competição entre os territórios e acarretando mudanças consideráveis na concepção do papel das cidades contemporâneas, indicadas a explorar suas vocações para tornarem-se também competitivas, de acordo com a lógica dominante.

Em relação à moradia, apesar de configurar uma necessidade fundamental para a vida humana, e constituir um direito – previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, reconhecido e reiterado nas diversas conferências organizadas pela ONU, principalmente na Conferência Habitat II e mesmo na Constituição Federal de 1988 – não é tão simples acessá-la. Isso porque, no Brasil, os programas existentes nas três esferas de governo, não contemplam, de forma satisfatória, as necessidades da população, especialmente a que recebe de zero a três salários mínimos. Esse estrangulamento também é resultado da extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH e do endividamento das Cooperativas Habitacionais – COHABs, nos diferentes estados brasileiros, deixando uma demanda, represada por mais de 20 anos, difícil de ser recuperada.

Na esteira oscilatória da política habitacional, que marcou os diversos períodos de governos no Brasil, várias foram as iniciativas para o desenvolvimento de programas e projetos, destacando a urbanização, a regularização de favelas e de loteamentos periféricos, sem conseguir, contudo, frear o avanço da irregularidade no país.

Embora a política habitacional seja um tema substantivo no âmbito da cidade, é na habitação de perfil social que encontramos uma clara identificação com a imagem de território excluído, sobretudo nas grandes cidades. Essa identidade, em nosso ponto de vista, tem uma forte origem na morfologia construtiva, no arranjo espacial, enfim, na própria maneira de inserir as habitações no tecido urbano. Desde o início do período intervencionista do Estado as construções de casas populares localizavam-se na periferia ou em áreas menos valorizadas das cidades, e posteriormente, sob uma diretriz construtiva de grandes conjuntos habitacionais, mas deslocados do conjunto estético e cultural da cidade.

Na contramão desse processo excludente, encontra-se a luta dos movimentos sociais, pois, no Brasil, a conquista de direitos nunca ocorreu de forma linear, ao contrário, sempre permeada por avanços e recuos, fluxos e refluxos. Houve períodos em que ocorreram perdas, retrocessos e até mesmo a supressão de direitos básicos, como nos golpes de estado, nos estados de sítio e nos períodos de ditadura militar.

Mesmo diante tantos entraves, a história brasileira mostra a resistência de muitos grupos da sociedade civil, organizada em favor do direito à cidade e demais políticas públicas. Exemplos dessa resistência são os movimentos urbanos de luta pela moradia e o Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, que tem destaque, principalmente, a partir dos anos 80 do século XX, e que vêm apontando a necessidade de mudança na gestão e na organização das cidades, introduzindo uma nova ética urbana, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização de muitos.

Outra marca importantíssima das últimas décadas, no que concerne à luta pelo direito à cidade, foram as conferências internacionais promovidas pela ONU. A discussão nesses eventos – a partir da Conferência da Eco 92; da Agenda 21; da Conferência dos Direitos Humanos; da Conferência sobre População e Desenvolvimento; da Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague; da Conferência das Mulheres; da Conferência Habitat II e dos Fóruns Sociais Mundiais, estabeleceram princípios, metas, compromissos, estratégias e instrumentos para implementação de planos e programas de ações, destinados a concretizar os direitos preconizados e reconhecidos pelo sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

A partir disso, existem indicativos para que se constitua uma real reforma urbana, de modo a incluir todos os moradores na cidade, superando a não-cidade, rumo ao desenvolvimento sustentável. Um deles, definido como divisor de águas, é a formulação do Estatuto da Cidade que determina um conjunto de regras e princípios, entre os quais: o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade. Sendo assim, o equacionamento do crescimento econômico com o desenvolvimento sustentável das cidades está na ordem do dia, pois o uso de recursos energéticos renováveis, o combate à pobreza e à violência, o combate ao desmatamento, a recuperação e conservação dos mananciais, a preservação da natureza, a diminuição da poluição, são condições para o futuro das cidades e do planeta.

No caso de Porto Alegre, como resultante de diferentes influências e pressões, seja por parte dos movimentos sociais urbanos, ou através do advento do Orçamento Participativo, houve um avanço significativo quanto à gestão da cidade, com a implantação de um marco legal institucional para a participação popular na administração pública.

O Orçamento Participativo, pelo menos no discurso, tornou-se hegemonia na cultura política da cidade e tem sido implementado em muitas outras no Brasil e no mundo, ou seja, deixou de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluído nas propostas de governos e no planejamento estratégico dessas cidades,

independente da orientação ideológica dos gestores. Assim, esse processo, uma vez incorporado à gestão pública, é reconhecido e valorizado pela população, que passa a não prescindir do seu direito e a esta forma de controle social. Tanto é verdade que a participação efetiva da população faz parte das prerrogativas legais do Estatuto da Cidade.

Além desse avanço, que faz a capital dos gaúchos ser reconhecida nacionalmente, estão outras iniciativas premiadas, nas diferentes políticas públicas, incluindo a política de habitação desenvolvida pelo Departamento Municipal de Habitação. A primeira delas está relacionada ao respeito à origem e manutenção das famílias em áreas consideradas nobres e centrais da capital, quebrando um ciclo histórico de exclusão sócio-espacial e ao mesmo tempo mantendo valores estéticos e tipologia incorporada à morfologia construtiva da cidade. Outra, mais recente, é a construção de casas acessíveis para pessoas com deficiência física, que se destacou pelo esforço da equipe do Departamento em proporcionar acessibilidade à própria casa aos cadeirantes reassentados.

Essas pequenas vitórias podem parecer insignificantes, mas traduzem uma mudança paradigmática, dando sinais de que o poder público pode romper com burocracias, pensar no cotidiano dos moradores dos futuros loteamentos, respeitando as singularidades mesmo atendendo a um grande número de beneficiários. Reconhecer as diferenças é fundamental para proporcionar maior qualidade de vida a estes cidadãos pertencentes à cidade de Porto Alegre.

Também devemos chamar a atenção para o Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC que, de modo ímpar, foi planejado para resgatar o potencial de toda a região Humaitá - Navegante, não somente na área habitacional, cumprindo assim com as novas diretrizes do Estatuto da Cidade e as exigências dos financiadores, ou seja, planejar a política de habitação de forma integrada com as demais políticas, buscando proporcionar a inserção da população beneficiária à cidade.

Apesar disso, o crescimento da chamada cidade informal, construída fora do campo da legalidade urbanística, continua presente na capital dos gaúchos, pois nos últimos trinta anos o número de vilas e núcleos irregulares triplicou. Sendo assim, o poder público, como também a sociedade civil organizada, deverá buscar novos caminhos para minimizar os contrastes existentes entre a população que vive na cidade informal e aquela que vive na cidade considerada formal. A transformação dessa lógica deve permear os poderes legislativo, executivo e judiciário, perpassando pelas diferentes esferas de governo; afinal a luta pelo direito à cidade é legítima, pois é na cidade que se produz e se reproduz a riqueza e as

relações sociais e este espaço possibilita momentos de construção e reconstrução dos sujeitos e grupos em todas as suas dimensões.

Justamente por esse entendimento e por fazer parte da equipe de assistentes sociais do DEMHAB, nos propusemos a estudar esta temática, levando em conta os processos de reassentamento desenvolvidos pelo Departamento e os fatores que condicionam a apropriação, pertencimento ou abandono, das famílias que são beneficiárias, em relação ao novo espaço de moradia.

Talvez, a expressão de Quintana “Entre os Louvores, Mortos e Crianças... é lá que canto, numa eterna ronda” possa representar justamente o nosso movimento de rondar, de estabelecer conexões entre o processo histórico de exclusão econômica, política e sócio-espacial sofrido pelas famílias moradoras de áreas irregulares e, ao mesmo tempo, os aspectos simbólicos e de valores que se fazem presentes nesses espaços.

Para isso, tivemos que ir aos homens em “carne e osso”, utilizando-nos de uma expressão marxiana, buscando contraprovas históricas para compreender os aspectos objetivos e subjetivos imbricados no universo que envolve a questão do morar. Essas aproximações com os moradores proporcionaram surpreendentes descobertas, o que reitera a importância da pesquisa nos processos de trabalho de todo o profissional, mas, especialmente, do Assistente Social que tem por objetivo efetivar e qualificar o processo analítico e interventivo, com vistas ao enfrentamento da questão social.

Portanto, é fundamental que os profissionais Assistentes Sociais, nos seus diferentes campos de atuação, aprofundem estudos, para então estabelecer novas estratégias de enfrentamento do real. Mesmo porque, os fundamentos constitutivos da formação profissional, conforme as determinações da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS dispõem sobre a necessidade e a importância do caráter investigativo do Serviço Social, enquanto profissão inserida na divisão sócio-técnica do trabalho.

Ainda que o profissional Assistente Social conviva diariamente com os beneficiários, no cotidiano do trabalho, que é o caso da pesquisadora, muitos fatos, expressões e anseios dos moradores passam despercebidos. Por outro lado, também podemos correr o risco de inibir os entrevistados e alterar o resultado do estudo, porque em muitos casos, os participantes, ao descreverem o processo de pertencimento ou abandono em relação ao novo espaço de moradia, poderiam comprometer-se com as questões legais do contrato assinado junto ao Departamento.

Tal problema se concretizou em relação às famílias que já haviam saído das moradias, pois as mesmas voltaram a morar em áreas irregulares, o que provocou a recusa do convite para participar do presente estudo. Apesar desses aspectos limitadores, acreditamos que os entrevistados utilizam este processo investigativo como espaço para reivindicar mudanças ou mesmo reforçar a metodologia que vem sendo desenvolvida nos processos de reassentamento.

No decorrer das entrevistas, percebemos o quanto o novo espaço de moradia influencia o cotidiano, a qualidade de vida e a subjetividade dos reassentados, surpreendendo-nos quando revelaram a possibilidade de pegar um ônibus sem sujar os sapatos, receber na porta um botijão de gás, ser encontrável, receber visitas de amigos ou parentes sem sentir vergonha. Também foi importante a valorização do fato de permanecerem na mesma região de origem, mantendo suas raízes, amizades e vizinhanças.

Essas e tantas outras expressões definem a importância das condições de habitabilidade para a conquista da cidadania. Sem dúvida, outros aspectos ainda devem ser integrados para que essa conquista tenha uma real inclusão no âmbito da cidadania, porque, repetindo a expressão de uma líder comunitária: “ninguém come portas e janelas”, reafirmando que as políticas públicas não podem ser implementadas de forma fragmentada ou descompassada, sob pena de comprometer a permanência e a apropriação dos moradores no novo espaço de moradia e com isso perder a efetividade da política habitacional.

Mediante a análise das expressões dos entrevistados e com base na bibliografia consultada, conseguimos identificar, apesar de inúmeras interrogações, alguns condicionantes fundamentais para que possamos responder ao nosso problema de pesquisa e que constituem aspectos singulares, resultado de particularidades locais, mas também gerais que, direta ou indiretamente, influenciam o morar. Portanto, a política habitacional de interesse social, não deve perder de vista, segundo os participantes deste estudo, os seguintes aspectos:

- Garantir a participação dos moradores, principalmente das lideranças, desde o início do processo, mesmo antes da aprovação dos projetos urbanísticos, arquitetônicos e social;
- A construção dos loteamentos melhora a qualidade de vida da maioria das famílias reassentadas, desde que seja construído na mesma região de origem das mesmas (manutenção de vínculos);
- A construção dos loteamentos melhora a estrutura urbanística da cidade;

- A estética e estrutura dos loteamentos e casas colaboram para maior pertencimento e apropriação ao novo local;
- A interface com as demais políticas públicas, principalmente em relação à geração de trabalho e renda é fundamental para a sustentabilidade do empreendimento e a permanência das famílias no novo espaço de moradia;
- Ampliar o trabalho social antes, durante e depois do reassentamento, pois é fundamental para contribuir com o processo de apropriação e pertença ao novo local de moradia;
- Entregar os loteamentos concluídos, ou seja: com as praças, acessos, galpão de reciclagem, ou outros componentes que estiverem previstos na planta;
- Incluir a construção de equipamentos comunitários, maior número espaços para comércio, plantio de árvores, colocação de cestas de lixo, telefones públicos, bancos para lazer; (planejar pensando na integração com o bairro);
- Intermediar o acesso o acesso às tarifas sociais de água e luz, buscando a abertura de canais de comunicação entre as empresas prestadoras de serviço;
- Inclusão dos moradores de áreas irregulares à cidade e não somente à moradia.
- Implementar a regularização jurídica dos loteamentos e áreas, de forma mais ágil;
- Integrar o loteamento ao bairro e à cidade (construção de tele-centros e integração com lazer e esporte para as crianças e adolescentes);
- Ampliação de recursos para a política habitacional, dados os déficits de habitação no país;
- Melhorar o fluxo comunicacional interno e externo do DEMHAB;
- Discutir os programas e projetos existentes junto ao COMATHAB e CUTHAB (sombreamento entre CMDUA e COP);
- Capacitação permanente dos técnicos e envolvidos na política habitacional;

Diante destas sugestões, destacamos que na política pública de habitação devem ser incorporados os princípios econômicos, ecológicos, sociais e culturais para um desenvolvimento sustentável. Isso significa que as famílias reassentadas deverão ser inseridas e incluídas no conjunto da região e da cidade e nas demais políticas públicas, em outras palavras, que a intervenção não focalize somente o acesso à casa de forma isolada, mas no conjunto da cidade.

Também é fundamental à retomada do financiamento e à ampliação dos canais entre o Governo Federal e os municípios, reconhecidos como entes autônomos da Federação,

incluindo uma ação permanente de: apoio ao planejamento e à gestão municipal democrática, por meio de programas; ações e transferência de recursos financeiros, estabelecendo regras transparentes, conforme consta nas prerrogativas do Estatuto da Cidade e nos indicativos das duas Conferências Nacionais de Habitação.

Atrelado a isso, encontra-se o aprimoramento da participação e da gestão popular na política habitacional, principalmente junto aos Conselhos Municipais de Habitação e Comissões existentes no município. Aumentar a participação das entidades, sindicatos e movimentos ligados à temática da sociedade civil organizada, sem dúvida estabelecerá um controle social mais efetivo, tornando ilegítima a tomada unilateral de decisões. A implantação do Fundo Municipal de Habitação, sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação – COMATHAB é igualmente fundamental, bem como a capacitação técnica em todos os níveis, de profissionais, de gestores da política, definindo papéis e responsabilidades de cada ente envolvido.

Para que tais objetivos se materializem é necessária divulgação e socialização da concepção de cidade, inscrita no Estatuto da Cidade, a exemplo do SUS e mais recentemente do SUAS. Esse movimento reflexivo não deverá estar restrito a uma categoria, mas sim fazer parte dos mais variados campos de atuação, onde se inclui a universidade, responsável pela formação de profissionais, pois nesses princípios está incluso o direito à cidade e aí se subentende: a mobilidade urbana, a cultura, o lazer, a saúde, a educação e o uso de todos os recursos urbanos que pertencem a todos os cidadãos, e não a uma determinada parcela da população.

Nessa direção, para que se constitua uma política urbana pautada num novo marco legal para as cidades, que objetive reduzir o crescimento da cidade informal, promovendo a integração social e territorial desta população que vive nestes assentamentos urbanos, devemos ultrapassar a simples entrega da casa: disseminando uma nova cultura urbana, incluyente, redistributiva, participativa e sustentável, não somente restrita à ação governamental, mas envolvendo o compromisso partilhado de toda a sociedade. Talvez assim, possamos evitar as armadilhas deste verdadeiro “apartheid” social, definido como segregação ético-relacional.

Trabalhar contra a segregação é atuar no sentido de garantir o sentimento de legitimidade social, isto é, o direito de sentir-se no direito de ser ouvido e reconhecido como membro de uma comunidade participativa, definidora das políticas coletivas de bem-viver e não como um sujeito “invisível” perante a sociedade. Essa virtude não pode ser enclausurada em modelos ou espaços, mas deve ser conquistada pelo desenvolvimento de uma

racionalidade ético-afetiva na cidade, capaz de gerar espaços insuspeitos para a ressonância dos interesses e necessidades coletivas.

Dentro disso, é fundamental problematizarmos o quanto à questão da espacialização do solo urbano e o acesso à cidade afetam diretamente o cotidiano e a subjetividade das famílias, não somente daquelas reassentadas pelo DEMHAB, mas o conjunto de comunidades que se localizam em áreas irregulares. Nesse sentido, devemos nos preocupar não somente com a entrega de uma unidade habitacional, mas proporcionar uma verdadeira inclusão no hábitat, que pressupõe: o investimento na cultura, no esporte, no lazer, no trabalho, na saúde e demais políticas públicas, além de privilegiar o fortalecimento dos vínculos de vizinhança, juntamente com o conjunto da sociedade. Isso significa ir além do uso de cimento, ferro e tijolos e reconhecer o sistema simbólico e de valores que existe na relação espaço e sujeito.

Sustentamos que a cidade deve ser considerada como uma “célula viva” capaz de se modificar e de se reproduzir, sendo parte de um conjunto que procura sua estabilidade e sua identidade. Significa reconhecermos que a cidade não é humana só porque é uma construção do homem ou porque engendra subjetividades, mas porque os processos vitais de ambos se entrelaçam no espaço e os homens compartilham a mesma materialidade e a mesma subjetividade. Portanto, a preocupação com a inclusão da cidade, chamada informal, deve ser de todos, porque as relações estabelecidas com a cidade influenciam a todos que vivem na malha urbana.

Por fim, acreditamos que além da entrega de uma casa ou de um outro espaço de moradia, o que logicamente é importantíssimo, o poder público deve investir no restabelecimento de outra “**casa**”, ou seja, o coração desses sujeitos, viabilizando oportunidades para que possam potencializar-se, integrando-se e constituindo-se como cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: Fase, 1997.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Edésio (Org.) **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Pólis, 2002.

ANJOS. José Carlos Gomes dos. **No território da linha cruzada: a cosmopolítica afro-brasileira**. Porto Alegre, UFRGS, 2006. 126p: il.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARRAIS, Tadeus Pereira Alencar. Goiânia: as imagens da cidade e a produção do urbano. In: CAVALCANTI, Lana de Souza (Org). **Geografia da cidade: a produção do espaço urbano de Goiânia**. Goiânia: Alternativa, 2001, p. 177-235.

BACHELARD, Gaston. **A poética do espaço**. Trad. Antônio da Costa Leal do Valle Santos Leal. Rio de Janeiro: Tijuca, 1978.

BANCO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **BEMGE em serenata**. Canção popular. Equipe. Técnica do Banco do Estado de Minas Gerais S.A. Belo Horizonte: BEMGE, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Ed. 70, 1977.

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

\_\_\_\_\_. **Origem do problema da habitação popular em São Paulo**. Espaço & Debates. São Paulo, 1982.

\_\_\_\_\_. Habitação e família: porque a casa própria. In: KOWARICK, Lúcio. **Modos e condições de vida**: um estudo das desigualdades em São Paulo. São Paulo: DIEESE/CEDEX, 1986.

\_\_\_\_\_.(org.) Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. In: MARICATO, Ermínia. **Contribuições para um plano de ação brasileiro**. In: UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael. **Democracia e participação na esfera pública: a experiência de Porto Alegre**, 2º ed. São Paulo: Stúdio, Nobel, 1997.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_.**Participação e controle social**. Brasília: Ministério das Cidades, Caderno nº. 2, novembro; 2004.

\_\_\_\_\_.**Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Caderno nº. 4. novembro, 2004.

\_\_\_\_\_.**Saneamento ambiental**. Brasília: Ministério das Cidades Caderno nº. 5, outubro, 2004.

\_\_\_\_\_.**A política de mobilidade urbana**. Brasília: Ministério das Cidades Caderno nº. 6, novembro, 2004.

\_\_\_\_\_.**Trânsito, questão de cidadania**. Brasília: Ministério das Cidades Caderno nº. 7, novembro, 2004.

\_\_\_\_\_.**Capacitação e informação**. Brasília: Ministério das Cidades Caderno nº. 8, novembro, 2004.

\_\_\_\_\_.**Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano**. Resoluções da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades. Conselho das Cidades, Brasília, 2006.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazonense Pereira (Org.). Política social e democracia. IN: COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Teoria democrática e conselhos de política social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 80-110, 2001.

BRESCIANI, Maria Stella (Org). Palavras da Cidade. In: PESAVENTO. Sandra Jatahy. **Era uma vez um beco**: origens de um mau lugar. In. PEREIRA, Paulo César Xavier. **Cidade**: sobre a importância de novos meios de falar e de pensar as cidades. In. MACHADO, Maria Salete Kern. **O imaginário urbano**. Porto Alegre. Ed. Universitária: UFRGS, 2001. 76p

BORGES, Viviane Florindo. **A cidade, espaço de produção social: sob o olhar do serviço social**. TCC, Faculdade de Serviço Social. São Leopoldo, 2004.

BUARQUE, Cristóvam. **O que é apartação**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2000.

CAMPOS, André (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. Dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003, v. 2.

CAMPOS, Regina Helena de Freitas (org). Psicologia social comunitária: da solidariedade à autonomia. In: SAWAIA, Bader Burihan. **Comunidade**: a apropriação científica de um conceito tão antigo quanto a humanidade. In: VASCONCELOS, Naumi A. **Qualidade de vida e habitação**. In: CAMPOS, **Psicologia comunitária, cultura e consciência**. Petrópolis: Vozes, 1996.

CARNEIRO, Dionísio Dias; VALPASSOS, Marcus Vinícios Ferraro. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular da periferia e o que pensam os poderosos. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB. **Pastoral Urbana**. 2 ed. São Paulo: Paulinas, 1982 a.

\_\_\_\_\_. **Propriedade e uso do solo urbano**: situações, experiências e desafios pastorais. São Paulo: Paulinas, 1981.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Coletâneas de legislações**: direitos de cidadania. Curitiba: CRESS, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios)

COVRE, Maria de Lourdes Manzine. **O que é cidadania?** 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2005. (Coleção Primeiros Passos; 250)

D'ÁVILA, Naida. **DEMHAB**. Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Porto Alegre: PMPA, 2000.

DA MATTA, Roberto. **A casa & a rua**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1991.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. São Paulo: Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_. **Charme da exclusão social**: polêmicas do nosso tempo. 2 ed. São Paulo: Autores Associados, 2002. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 61).

\_\_\_\_\_. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Combate à pobreza**: desenvolvimento como oportunidade. 4 ed. São Paulo: Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Política social, educação e cidadania**. São Paulo: Papyrus, 1994.

DEVIS, Kingsley & SJOBERG Gideon (Org.). **Cidades**: a urbanização da humanidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

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, nº14)

FARACO, Sergio. **Shakespeare de a a z: livro das citações**. Trad. Carlos Alberto Nunes. Porto Alegre: L&PM, 2002.

FERLAUTO, Ana Maria; KERN, Francisco (Orgs.). **Qualidade de vida do trabalhador: o desafio da construção de índices**. Porto Alegre: SESI/FIERGS, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio do século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3 ed. Totalmente revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, [s.d.].

FONSECA, Cláudia. **Caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1995.

FORUM NACIOANL DE REFORMA URBANA. Disponível em: <http://www.direitoacidade.org.br>>. Acesso em: 13 out. 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1994. (Questão da nossa época; v.5)

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (Orgs.); Ana Clara Torres Ribeiro [et al]. Política de habitação popular e trabalho social. In: GUIMARÃES, Eduardo Cotrim. **Espaços urbanos da habitação: globalização e identidade**. In: REGINENSI, Catarine. **Habitação, participação e sustentabilidade: abordagem comparativa Guiana Francesa/Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_.(Org). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo. Loyola, 1991.

HAESBAERT, Rogério. Identidade territorial. In. ROSENDAHL, Z; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999, p-169-190.

\_\_\_\_\_. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios e multiterritorialidade. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2004. 400p.

IBGE. **Censo demográfico 2000**: sinopse preliminar. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em <http://www.ibge.org>. Acesso em: 08 dez. 2004.

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

\_\_\_\_\_; SILVA, Ana Amélia. **A cidade faz a sua constituição**. São Paulo: PÓLIS, 1993. 72p.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: PÓLIS, 2005. 160p.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves, Alderico Toríbio. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KOWARICK, Lúcio (Org). As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo, passado e presente. In: BONDUKI, Nabil Georgs. **Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra**; In: ROLNIK, Raquel. **São Paulo, início da industrialização**: o espaço e a política; In: TELLES, Vera da Silva, **Anos 70**: experiências, práticas e espaços políticos. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e terra, 1979.

KUJAWISK, Gilberto de Mello. **A crise do século XX**. São Paulo: Ática, 1991.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisséia, 1972.

\_\_\_\_\_. **Lógica formal e lógica dialética**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. **A vida cotidiana no mundo moderno.** São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade.** Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. 145p. (Escrito originalmente em 1968).

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUFT, Celso Pedro. **Pequeno dicionário da língua portuguesa.** São Paulo: Scipione, 1984.

MANNRICH, Nelson (Org.). **Constituição Federal.** Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1992.

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

\_\_\_\_\_. Morar, atuar e viver. **Teoria e debate**, n. 9, jan./fev./mar. 1999.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único.** Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **A cidade é um grande negócio.** Teoria e Debate, n. 3, jun. 1988.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social.** São Paulo: NEPI/PUCSP, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

MARX & ENGELS. **A ideologia alemã:** Feuerbach- a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista. Trad. Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MARX, K. **Manuscritos econômicos e filosóficos.** Lisboa: Edições 70, 1993.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004. (Texto Integral)

\_\_\_\_\_. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975.

\_\_\_\_\_. **Miséria da filosofia**. Moscou: Progresso, 1985.

\_\_\_\_\_. **A Questão judaica**. Rio de Janeiro: Achiamé, [s.d.]

\_\_\_\_\_. **Para uma crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores)

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.

MEDEIROS, Maria Bernadette de Moraes. **Construindo os alicerces da participação e cidadania**: os programas de participação comunitária e a política habitacional. 1997. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 1997.

MITCHELL, Ana Stumpf. **Moradia popular e suas representações**: o caso dos moradores do condomínio Pôr-do-sol, no Programa Integrado Entrada da Cidade. TCC. Instituto de Geografia. UFGRS. 2005

MORAES, Aldovan de Oliveira; ANTON, Flávio José. **Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre**. 2 ed. DEMHAB, PMPA, 1999.

\_\_\_\_\_. **Áreas do DEMHAB e conexas**. 5 ed. Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. **Dois ou três coisas a respeito de regularização fundiária**. DEMHAB, Porto Alegre, setembro, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **O surgimento do antivalor**: capital, força de trabalho e fundo público - crítica à razão dualista e ornitorrinco. Rio de Janeiro: Bontempo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Cartaz.

PAUGAM, Serge. **Fragilização e ruptura dos vínculos sociais**: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. Trad. Mariângela Belfiore Wanderlei. São Paulo: Cortez. Serviço Social & Sociedade, ano XX, n. 60, jul. 1999.

PEREIRA, Potyara Amazonense P. **A política social no contexto da seguridade social**: a particularidade da assistência social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 56, 1998.

PORTO ALEGRE. **Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC**. Projeto de Participação Comunitária. DEMHAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001. (mimeo)

\_\_\_\_\_. **1ª Conferência Municipal de Habitação**: conclusões e recomendações. DEMHAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. **Habitação é prioridade em Porto Alegre**: 16 anos de investimentos na cidade. DEMHAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004.

\_\_\_\_\_. **Carta de direito à cidade**. Fórum da Reforma Urbana. Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2003. (mimeo)

\_\_\_\_\_. **Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre**. DEMHAB: PÓLIS, Relatório Final, nov. 2004 (mimeo)

\_\_\_\_\_. Cidades justas, democráticas e sustentáveis. **I Fórum Social Mundial**, 2001 (mimeo)

\_\_\_\_\_. Um outro mundo é possível. Ele começa nas cidades. Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social. **V Fórum Social Mundial**, 2005. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Organização da cidade e desenvolvimento urbano e ambiental. **Fórum Social Mundial**, 2005. (mimeo)

\_\_\_\_\_. **Política habitacional popular-1997/2000**. DEMHAB: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **Realidade e política habitacional**. DEMHAB: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, julho, 1997.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de legislação habitacional**. DEMHAB: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1996. (mimeo)

\_\_\_\_\_. **Malocas**: diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre-RS. DEMHAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973.

\_\_\_\_\_. **Anais da Câmara de Vereadores**, v. IV, p. 178, 1952.

\_\_\_\_\_. **Departamento Municipal de Habitação**: documentos e relatórios. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1952-1980.

\_\_\_\_\_. **Mapa do Programa Integrado Entrada da Cidade**. PROCEMPA. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <[http://1proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/obras\\_projetos/usuario/img/mapa\\_w\\_piec\\_ipeg.jpg](http://1proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/obras_projetos/usuario/img/mapa_w_piec_ipeg.jpg)>. Acesso em: 25 abr. 2005.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese. Doutorado em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_. **Polígrafo didático de pesquisa social**. PUCRS. Faculdade de Serviço Social. Porto Alegre, 2005

QUINTANA, Mário. **Quintana de bolso**. Porto Alegre: LPM, 2006.

RAICHELLES, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas**: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social & Sociedade, n. 85, Ano XXVII, mar. 2006.

REIS, Carlos Nelson dos; HELPICH, Marta Carrer. **Exclusão Social e descentralização político-administrativa**: a especificidade da política de assistência social. Textos e Contextos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Regularização urbanística e exclusão territorial** São Paulo: PÓLIS; 1999.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

\_\_\_\_\_. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Serviço Social & Sociedade**, n. 72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, nov. 2002.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Regularização urbanística e exclusão territorial**. São Paulo: PÓLIS, n. 32, 1999. 136p.

\_\_\_\_\_; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos urbanos contra a exclusão social**. São Paulo: PÓLIS, n. 29, 1997.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK Lúcio; SOMERH, N. (Orgs.) **São Paulo, crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RYBCZYNSKI, Witold. **Casa: pequena história de uma idéia**. Trad. Betina Von Staa. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SANT'ANA, Maria Helena. **Vila Cai-Cai: a lógica da habitação reciclável**. Estudo da Organização do espaço e do tempo em uma vila em remoção em Porto Alegre. 1997. Dissertação. Mestrado em História. Pós-Graduação de Antropologia. UFRGS; Porto Alegre, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. **A democracia e governo local**. Rio de Janeiro, Revan, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3 ed.; São Paulo: HUCITEC, 1996. (Estudos Urbanos)

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142p (Coleção Espaço)

SANTOS, Wanderley G dos. **Gêneses e apocalipse: novos estudos**. São Paulo: CEPRAP, n. 20, 1988.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada, o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1991.

SAWAIA, Bader (Org). As armadilhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. In: Wanderley, Mariangela Belfiore. **Refletindo sobre a noção de exclusão**. In: JODELET, Denise. **Os processos psicossociais da exclusão**. In: Paugam, Serge. **O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. O calor do lugar: segregação urbana e identidade. São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 2, abr./jun. São Paulo, 1995.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito à cidade**. São Paulo: PÓLIS, 1991. 59p

\_\_\_\_\_. **Urbanização de favelas**: duas experiências em construção. São Paulo: PÓLIS, 1994. 120p.

\_\_\_\_\_. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU, ano X, n. 30, 1990.

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

SINGER, Paul. **O capitalismo**: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. São Paulo: Moderna, 1987 b.

\_\_\_\_\_. **Economia política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Org). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Caderno Ideação. **II Fórum Social Mundial**. Porto Alegre – RS – Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **A assistência social das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_.(Coord). **Mapa da exclusão /inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo, Educ, 1996 a.

\_\_\_\_\_.;TOLEDO, José Roberto de (Org). **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 1994.

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

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa - ação**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

VÁRIOS AUTORES. **Para uma gestão municipal democrática**. São Paulo: PÓLIS, 1989.

VÁRIOS AUTORES. 100 Propostas do Fórum Social Mundial. In: OLIVEIRA, Robson. **Os excluídos**. Petrópolis: Vozes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da sensibilidade**. Disponível em: <http://www.educacaomoral.gpg.ig.com.br>. Acesso em: 21 dez. 2005.

VAZ, LÍlian Fessler. Moradia em tempo moderno. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (Orgs.). **Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1991. p 134-142.

\_\_\_\_\_. **Cidadania inexistente: incivilidade e pobreza**. Um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. São Paulo, 1992. Tese. Doutorado em Sociologia, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1992.

VÉRAS, Maura. Pardini Bicudo. A nov(a) (c)idade do gelo: notas perplexas sobre os novos nômades urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.9, n.2, p.10-19, abr. 1995.

\_\_\_\_\_. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. **São Paulo em Perspectiva**, v. 1, n. 1, São Paulo: SEADE, 1987.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1983.

ZERO HORA. **A favela desmonta projeto: barracos sem fim**. Porto Alegre, 02 de julho, 2006. (jornal)

\_\_\_\_\_. **Habitação em Porto Alegre.** Porto Alegre, 06 de julho, 2006. (jornal)

**APÊNDICE A – Instrumento de Pesquisa Aplicado Junto às Famílias e Lideranças Reassentadas**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL-PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**NUCLEO NEDEPES**

**INSTRUMENTO DE PESQUISA**

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO – Os Significados da Moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre

MESTRANDA: Nilene Maria Nalin

DATA: .....

ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup>. Jane Cruz Prates

Nº. DO INSTRUMENTO: .....

LOTEAMENTO: .....

**Instrumento a ser aplicado junto às famílias e lideranças reassentadas.**

1. Dados de Identificação:

1- Nome do Titular: .....		
2- Idade:	3-Profissão:	4- Naturalidade/Procedência:.....
5- 2º Titular: (esposo ou (a): .....		
6- Idade:.....	7- Profissão: .....	8-Naturalidade/Procedência:.....
9- Endereço: .....		
10- Endereço anterior (Vila)		11- Tempo de moradia:
12- Renda Familiar: .....		
13- Quantas pessoas moram na casa: .....		

2- Quais os aspectos que a sua família mais gostou no loteamento e na casa?

3- Quais os aspectos que a sua família menos gostou no loteamento e na casa?

4. Quais aspectos apresentaram mudanças no cotidiano de sua família a partir do reassentamento?

A - Quanto à saúde:

B - Quanto ao transporte:

C - Quanto ao lazer:

D - Quanto à educação (escolas ou creches):

F - Quanto ao trabalho:

G - Quanto aos recursos do entorno (comércio, padaria, bancos, bares, outros):

H - Quanto à segurança:

I - Quanto à organização familiar:

J - Quanto ao crédito em lojas, bancos e outros em razão do endereço:

M - Quanto à vizinhança?

N - A mudança de local de moradia alterou a participação de sua família em grupos sociais? Quais e por quê?

5. O que significa a casa para a sua família?

6. A sua família sente saudades da antiga moradia, ou da vila em que moravam anteriormente? Por quê?

7. A sua família é mais feliz no novo espaço de moradia? Por quê?

8. Você conhece alguma família que tenha abandonado ou vendido a casa? Em sua opinião, qual foi o motivo?

9. Quais as sugestões que daria para à Prefeitura para melhorar o trabalho nos processos de reassentamento?

**APÊNDICE B – Instrumento de Pesquisa Aplicado aos Profissionais do DEMHAB e Especialistas na Área Habitacional**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO DE PESQUISA – NEDEPS**

**INSTRUMENTO DE PESQUISA**

TÍTULO DA PESQUISA: Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre

MESTRANDA: Nilene Maria Nalin

ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup>. Jane Cruz Prates

Nº. DO INSTRUMENTO: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

PROFISSIONAL: \_\_\_\_\_

**Depoimentos dos Profissionais do DEMHAB e Especialistas na Área Habitacional**

1- De modo geral, qual a sua opinião quanto aos aspectos positivos e negativos dos processos de reassentamento desenvolvidos pelo DEMHAB?

2- Com relação aos loteamentos Pôr-do-Sol e Progresso especificamente?

3- O que destacaria quanto aos condicionantes da permanência ou abandono das famílias com relação ao novo espaço de moradia?

4- No que tange aos processos de reassentamento desenvolvidos pelo DEMHAB, quais as possíveis alterações que destacaria para qualificá-los?