

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
NÍVEL MESTRADO**

**VALDIRENE PALMEIRA MALAGGI SAMPAIO**

**DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL AO ENCONTRO DO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SÃO LEOPOLDO**

**SÃO LEOPOLDO  
2015**

VALDIRENE PALMEIRA MALAGGI SAMPAIO

DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL AO ENCONTRO DO PROGRAMA  
MINHA CASA MINHA VIDA EM SÃO LEOPOLDO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky

SÃO LEOPOLDO  
2015

### Ficha Catalográfica

S192t Sampaio, Valdirene Palmeira Malaggi.  
Da trajetória da política habitacional ao encontro do programa  
Minha Casa Minha Vida em São Leopoldo / por Valdirene  
Palmeira Malaggi Sampaio. – 2015.  
172 f. : il. ; 30cm.

“Orientação: Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky, Ciências Humanas”.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos  
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São  
Leopoldo, RS, 2015.

1. Política pública. 2. Habitação. 3. Programa social –  
Governo. 4. Mercado imobiliário. I. Ruscheinsky, Aloísio. II.  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. III. Título.

CDU 304

Catálogo na Publicação:  
Bibliotecária Camila R. Quaresma Martins - CRB 10/1790

VALDIRENE PALMEIRA MALAGGI SAMPAIO

DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL AO ENCONTRO DO PROGRAMA  
MINHA CASA MINHA VIDA EM SÃO LEOPOLDO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky – UNISINOS

---

Prof. Dr. Solon Eduardo Annes Viola - UNISINOS

---

Prof. Dra. Maria Thereza Ribeiro – UFPel

*Dedico este trabalho aos que  
lutam por uma moradia digna,  
pela conquista da cidadania,  
pelo direito à cidade.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me conceder sabedoria para as escolhas, coragem para acreditar, força para não desistir e proteção para me amparar.*

*Ao meu marido, Fernando, por tudo o que fez e faz por mim. “Amar não é olhar um para o outro, é olhar juntos na mesma direção” (Saint-Exupéry). Agradeço à luz divina por ter colocado o brilho de sua alma em minha vida. Te Amo!*

*À minha mãe, pelo amor incondicional que me dedica, por me mostrar a direção correta e a ter fé na vida. Minha eterna gratidão! Amo-te imensamente!*

*Ao meu orientador, professor Aloisio, por ter me guiado nessa trajetória, dedicando seu tempo e competência nas revisões, sugestões e construções, as quais foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.*

*A todos os professores do PPG em Ciências Sociais, pelo comprometimento e empenho em construir e compartilhar conhecimento.*

*Agradeço, de modo especial, ao professor Solon, que, com seu olhar atento e coração grandioso, contribuiu para o meu processo evolutivo enquanto estudante e pessoa.*

*À Maris, secretária do PPG, o meu muito obrigada, pela atenção e solicitude com que sempre me atendeu.*

*Aos colegas do mestrado pelas trocas e pelos momentos partilhados. Em especial, a minha queridíssima dupla Marina, pelas conversas, cafezinhos, trabalhos, artigos, desabafos e conquistas compartilhadas. Nossa parceria transformou-se em uma bela amizade.*

*Ao colega Admilson, por dividir, sempre de forma generosa, o saber.*

*À colega Estela, pela convivência e palavras de carinho.*

*Aos sujeitos da pesquisa, os moradores do Condomínio Mauá II.*

*Aos colegas de trajetória da SEMHAB, Adilson, Camila, Edson, João Henrique e Vivi. O auxílio e o carinho de vocês foram de grande valor.*

*À UNISINOS, que me oportunizou uma bolsa de estudos, por meio da qual foi possível a concretização deste curso.*

*Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura. [...] Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer: como alguém vive, com quem convive, que experiências tem, em que trabalha, que desejos alimenta, como assume os dramas da vida e da morte e que esperanças o animam. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação [...]*

*Leonardo Boff*

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Evolução Urbana de São Leopoldo.....	88
Tabela 2 - Renda domiciliar per capita por DDP – 2010 .....	92
Tabela 3 - População e domicílios ocupados no município.....	93
Tabela 4 - Despesas com Habitação e Urbanismo 1995 - 2001 .....	104
Tabela 5 – Gastos com Habitação no Município (Preço Real).....	105
Tabela 6 - Número de cadastros no PMCMV por região OP em São Leopoldo .....	108
Tabela 7 - Despesas com Habitação e Urbanismo 2009 – 2012 .....	109
Tabela 8 - Vazios Urbanos maiores de 15.000 m <sup>2</sup> .....	117
Tabela 9 - Empreendimentos e unidades habitacionais - tipologia de apartamentos .....	122
Quadro 1 - População e Domicílios por Bairros e Regiões do OP 2010 .....	96
Quadro 2 - Critérios Locais (aprovados no CMHIS, em 26/08/2010) .....	110

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 - Evolução População Urbana a partir da década de 1970.....	88
Gráfico 2 - Comparativo de crescimento populacional na Microrregião .....	90
Gráfico 3 - Distribuição da População por Região do OP (% - 2010).....	95
Figura 1 - Placa Identificação .....	124
Figura 2 - Residencial Mauá II.....	124
Figura 3 - Parque Infantil .....	125
Figura 4 - Salão de Festas .....	125
Figura 5 - Portão de acesso estacionamento.....	136
Figura 6 - Guarita de entrada .....	136
Figura 7 - Apartamento de S.....	148
Figura 8 - Apartamento de M.....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COAHB	Cooperativa Habitacional
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DDP	Domicílios Particulares Permanentes
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
MCID	Ministério das Cidades
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OGU	Orçamento Geral da União
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial

PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbano
PSH	Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SEM HAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TTS	Trabalho Técnico Social
UBS	Unidade Básica de Saúde

## RESUMO

Esta dissertação é o resultado de uma pesquisa que teve como objetivo analisar a política habitacional desenvolvida no município de São Leopoldo por meio da implementação e execução de projetos habitacionais, levando em consideração a ocupação desigual do espaço urbano na percepção dos cidadãos contemplados e dos gestores em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida. Sendo assim, interessa interrogar se o programa em estudo constitui-se em uma resposta de democratização da produção de novas moradias, com o acesso aos espaços e serviços urbanos, mediante financiamento público e com a remoção dos obstáculos impostos pelo mercado. A pesquisa é delineada por um estudo de caso que mescla, paralelamente, pesquisa de campo com os moradores do residencial Mauá II e pesquisa documental. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: observação de campo e entrevistas. Para compreender os diferentes conteúdos que constituem a temática de estudo, este trabalho foi estruturado em eixos teórico-analíticos que contemplam a questão da segregação social como elemento configurador das desigualdades sociais reproduzidas no espaço urbano. Incide sobre a temática das políticas públicas, onde é abordada a relação entre sociedade civil e Estado, além de reconstruir a trajetória da Política Habitacional em âmbito nacional e local. Por fim, a conjugação entre teoria e empiria, que conforma e analisa a percepção dos beneficiários, gestor e técnicos. Entre os resultados, destacam-se a segregação social como desafio para romper com a desigualdade de acesso aos benefícios das diversas políticas de recorte social. O modelo de produção habitacional que vem sendo implementado para a população de baixa renda não renovou profundamente aspectos do urbanismo conforme a nova demanda, fragilizando a rede de serviços e o próprio espaço urbano. Foi observado um importante avanço na história da política habitacional, porém é preciso ficar atento para a interferência das construtoras, pois estas, alavancadas pela financeirização imobiliária, acabam desempenhando um papel decisivo na execução do programa.

Palavras-chave: Segregação Socioespacial. Política Pública. Habitação. Mercado Imobiliário.

## **ABSTRACT**

This dissertation is a result of a research that aimed to analyze the current housing policy developed in the city of São Leopoldo, through the implementation and execution of housing projects, taking into consideration an unequal occupation of urban spaces, perceived by beneficiaries and managers, regarding to Minha Casa Minha Vida project. That said, matters to ask, if the program subjected to this study, is a good answer for democratization of the production of new housing, with access to urban spaces and services, through public funding and by removing barriers imposed by market. The research is outlined by a case study that mixes, at the same time, field research with the residents of Residencial Mauá II and documentary research. The methodological procedures used were: field observation and interviews. To understand the different contents that compose the theme of this study this work was structured in theoretical-analytical categories that comprehend the question of social segregation as a configuration element of the social differences reproduced in urban space. It focuses on the thematic of public policy, where the relation between civil society and state is approached while reconstructing the track of housing policy both in national and local ranges. Finally, the union between theory and empiricism, which conforms and analyzes the perception of beneficiaries, managers and technicians. Among the results, stands out social segregation as a challenge to break with unequal access to the benefits of many social policies. The pattern of housing production being used for the low-income population did not renew aspects of urbanism as much as the new demand, weakening the network services and the urban space itself. It was observed an important advance in the history of housing policy, nevertheless it is important to pay attention in the interference of building companies, that leveraged by real state financialization, play a decisive role in the project execution.

Key words: Social Spatial segregation. Public Policy. Housing. Real State Market.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 SEGREGAÇÃO SOCIAL COMO CONFIGURAÇÃO DAS DESIGUALDADES....</b>	<b>21</b>
1.1 A SEGREGAÇÃO SOCIAL OU AS DESIGUALDADES INERENTES AO ESPAÇO URBANO .....	22
1.1.1 Abordagens do fenômeno da fragmentação e integração urbana.....	23
1.1.2 A segregação socioespacial, conflitos e a luta sociopolítica .....	28
1.2. DESIGUALDADES SOCIAIS: DESDOBRAMENTOS SOCIOLOGICOS .....	31
1.2.1 A dinâmica da questão social na perspectiva histórica .....	32
1.2.2 A dinâmica das desigualdades e as políticas de inclusão social .....	36
1.2.3 As relações sociais cotidianas e as transformações sociais.....	40
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ARTICULAÇÕES SOCIEDADE E ESTADO .....</b>	<b>45</b>
2.1 A INTERAÇÃO SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	46
2.2 O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA COMO QUALIFICATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
2.3 ALGUMAS PONDERAÇÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	56
<b>3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>63</b>
3.1 A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL.....	63
3.2 A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO PELO TRABALHADOR: O AUTOEMPREENHIMENTO .....	70
3.3 ESTADO NACIONAL E ALTERNATIVAS PARA A CIDADE EM CONFLITO: AS MUDANÇAS DA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL .....	72
3.4 DO FIM DO BNH AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	75
3.4.1 A reformulação da Política Nacional de Habitação: interfaces sociedade e Estado .....	80
3.4.2 Emergência de outro Programa regulado com linha de financiamento ...	82
<b>4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS FASES MUNICIPAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO .....</b>	<b>85</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO E TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESIGUAL .....	85

4.2 O CRESCIMENTO URBANO E AS CARÊNCIAS DIVERSIFICADAS DA POPULAÇÃO.....	89
4.3 CARACTERÍSTICAS TERRITORIAIS - DISTRIBUIÇÃO SEGREGADA DA POPULAÇÃO.....	93
4.4 O FLUXO LOCAL DA POLÍTICA HABITACIONAL E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	97
4.5 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	113
<b>5 O EMPREENDIMENTO HABITACIONAL MAUÁ II: UM OLHAR A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA. ....</b>	<b>119</b>
5.1 EFEITOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MERCADO IMOBILIÁRIO LOCAL .....	121
5.2 A LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NO ESPAÇO URBANO.....	123
5.3 A OBSERVAÇÃO DE CAMPO NA RECRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO .....	124
5.4 O OLHAR DOS USUÁRIOS SOBRE AS RELAÇÕES IMPLICADAS NO EMPREENDIMENTO .....	130
5.5 ASPECTOS DA INFRAESTRUTURA NO ENTORNO DO CONDOMÍNIO .....	132
5.6 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO COMO POSSIBILIDADE .....	137
5.7 OS SUJEITOS E A VIDA COTIDIANA NO RESIDENCIAL MAUÁ II.....	146
5.8 A DIFERENÇA E A DISTINÇÃO DE UMA POLÍTICA DA TITULARIDADE FEMININA .....	153
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MORADORES .....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR E TÉCNICOS DA SEMHAB.....</b>	<b>171</b>
<b>ANEXO A – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV.....</b>	<b>172</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo de políticas públicas torna-se importante frente ao destaque para a dimensão da ação por parte do governo em face de demandas da sociedade, em particular sob a ótica de efetivação de direitos de cidadania. A realização de abordagens sobre as políticas públicas permite observar as respostas enquanto formulação de soluções para demandas populares.

Por trabalhar em um órgão público e por desenvolver ações que são propostas por programas, como planejamento de políticas públicas, torna-se essencial manter o vínculo entre a prática e a produção de conhecimento. Desta forma, se busca, assim, operar uma interlocução entre o legado das Ciências Sociais, do Serviço Social e de outras áreas. Alguns motivos dentro da trajetória profissional e acadêmica despertaram o interesse em realizar estudos que focam as políticas públicas, mas o principal é a produção de conhecimento científico dentro de uma perspectiva de análise orientada pelo intuito de diminuir as desigualdades reais.

Nas últimas décadas, houve importantes estudos no que se refere ao campo do conhecimento sobre as políticas públicas, com o intuito de analisar suas regras e modelos, além de compreender e avaliar sua implementação e elaboração. Alguns fatores foram fundamentais para a visibilidade desta área. Segundo Celina Souza (2003), a adoção de políticas restritivas de gasto foi um desses fatores e passou a dominar a agenda de países, principalmente aqueles considerados em desenvolvimento. O segundo fator faz referência às novas concepções sobre o papel dos governos. Com a implementação de políticas restritivas de gasto, os governos tiveram, através do ajuste fiscal, que equilibrar seus orçamentos, fazendo restringir a ação dos Estados junto à economia e às políticas sociais.

O ajuste fiscal é uma das principais causas da ofensiva contra os direitos sociais. O endividamento do setor público reduz as possibilidades de utilização de recursos fiscais no financiamento do gasto social. A necessidade de equilibrar as contas públicas, além de comprometer os níveis de investimentos em áreas sociais, dificulta o reconhecimento público da essencialidade da habitação e da provisão de serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza. A falta de acesso à moradia e à urbanização adequada nega o acesso a outros bens e

serviços sociais, sendo, por isso, produtora de demandas por políticas sociais públicas de vários setores.

O último fator está relacionado à questão de como formular políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento social e econômico, próprio de países em desenvolvimento e de democracia recente. Nesse sentido, a área de estudos da política pública surgiu como desdobramento de estudos que utilizam, como base, as teorias explicativas sobre o papel do Estado como produtor de encaminhamentos na direção da resolução de demandas.

A ampliação dos recursos, em certos momentos conjunturais para os programas sociais, merece destaque como condição favorável ao combate de múltiplas dimensões da pobreza, garantindo, assim, acesso a alguns direitos básicos. Mas, essa frente de ampliação também apresenta um lado reverso, uma vez que demonstra que as medidas com o intuito de ampliar os recursos no combate às desigualdades revelam que os objetivos de reduzir estas não estão sendo atingidos. Tal fato assinala que o crescimento da economia não possui um correspondente idêntico de diminuição das injustiças e desigualdades sociais.

Teixeira (2002), em seu artigo “O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade”, indica elementos do que ele chama de conceito das políticas públicas, como sua extensão em termos de esfera política no âmbito federal, estadual, municipal, e de conteúdo temático, em áreas como educação, saúde e assistência social. O mesmo autor também procura entender o processo de formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas, além de buscar compreender como os movimentos populares podem participar de todas essas etapas. Essa discussão apresentada vai de encontro ao objetivo dessa pesquisa que busca analisar, em âmbito local, uma importante política pública, a qual, através de um programa nacional, visa transformar vidas ao atender uma demanda tão essencial para a população: a da moradia.

Ao longo da história brasileira, vários programas habitacionais tiveram o intuito de suprir o déficit não resolvido pelo mercado imobiliário, ou também a percepção de moradia com a devida infraestrutura existente nos centros urbanos. Essas propostas acabaram sendo consideradas um tanto quanto limitadas, uma vez que a existência e a evolução do déficit possuem uma oscilação constante, na medida em que consideravam a questão como um problema mais de ordem

numérica ou econômica do que uma questão social. Dados da Fundação João Pinheiro (2008) mostram que o déficit habitacional estava concentrado nas famílias com renda de até três salários mínimos, correspondente a 89,6% do déficit nacional, o qual estava estimado em 5,546 milhões no ano de 2008, um ano antes do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A dinâmica imobiliária revela, de forma empírica, as dificuldades de acesso à moradia pela população de baixa renda, evidenciando os problemas estruturais existentes da relação renda/emprego e da disponibilidade de crédito imobiliário. Estas circunstâncias acabam determinando uma localização territorial da questão social e uma segmentação urbana de imóveis dos diferentes segmentos sociais. O governo federal, na reformulação dos rumos da política habitacional, lançou, no ano de 2009, uma nova linha de acesso ao crédito, como meio de promover a construção de moradias. O aporte de financiamento federal, especialmente para os municípios de médio e grande porte, representa oportunidade ímpar para a redução do conjunto das demandas habitacionais da população em situação de vulnerabilidade.

De acordo com definições governamentais, São Leopoldo estava no conjunto das prioridades para o atendimento do Governo Federal pelo programa mencionado e por outros. Isto ocorre não só por ser um município metropolitano, com mais de 200 mil habitantes, mas também pela sua trajetória na formulação e implementação de políticas e ações voltadas à promoção da inclusão social e territorial.

Em vigor até o momento, o PMCMV surgiu para alimentar as esperanças de uma significativa parcela da população, a qual almejava por melhorias sociais possibilitadas pelo programa, com a promessa de construção de um milhão de casas. Nas formulações de sua construção, apresentam-se as suas razões, justificando que o mesmo foi planejado para além da obra física, onde o trabalho social recebe destaque, aparecendo como um dos eixos fundamentais para a execução do programa.

Os problemas habitacionais são marcas visíveis de um processo de desenvolvimento desigual. Na busca por desenvolver um trabalho que procure minimizar estes problemas, na lógica do Estado de direito, compete aos gestores a elaboração de estratégias que coloquem a moradia como um direito efetivo de todos

os cidadãos<sup>1</sup>. O propósito expresso em atender a população, com os serviços públicos como requisitos da cidadania, significa um empenho em prol do desenvolvimento social, da inclusão e da visão de futuro.

A proposta apresentada pelo PMCMV colocou em pauta um problema fundamental para o cotidiano de todos os cidadãos e que vinha recebendo insuficiente atenção por parte dos órgãos (in)competentes. Como problema da investigação, pretende-se realizar uma análise de uma política pública numa sociedade caracterizada por enormes desigualdades por meio de uma experiência local. Isto permite a realização de uma leitura sociológica em torno de conflitos atinentes a este processo. Com esse intuito, o objetivo principal deste trabalho consiste em realizar uma análise sobre a política habitacional desenvolvida no município de São Leopoldo por meio da implementação e execução de projetos habitacionais, levando em consideração a ocupação desigual do espaço urbano na percepção dos moradores e dos gestores em relação ao PMCMV.

Visando dar conta de atingir o objetivo principal, elencaram-se alguns outros objetivos complementares que serviram para a delimitação dos rumos na realização deste trabalho:

- Contextualizar a trajetória que explicita o desenvolvimento municipal e das ações políticas realizadas na área habitacional;
- Analisar a sociedade pela ótica da segregação social e das políticas públicas como mecanismo de interferência na lógica do mercado imobiliário.
- Conhecer os aspectos que configuraram o processo de implementação e execução do PMCMV, em específico em relação às unidades do empreendimento Mauá II;
- Abordar, por meio da subjetividade e da identidade com o local, mediante valores (positivos/negativos) atribuídos ao desfecho do programa, as percepções dos moradores contemplados com as unidades habitacionais.

Para atender aos objetivos desse estudo, importa compreender a organização no âmbito municipal, analisando a prática e os mecanismos adotados pelo poder público para a realização do processo de implementação e de seleção dos

---

<sup>1</sup> “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#art6)>. Acessado no dia 29 de maio de 2014.

contemplados. Pois, considera-se que, deste processo, é que decorrem certos posicionamentos, os quais são responsáveis por imprimir olhares e expressões específicas, que possibilitam uma aproximação sobre a percepção que os gestores públicos locais e os contemplados construíram acerca desta experiência.

Abordar uma experiência de política habitacional na atualidade brasileira requer, também, que se interrogue sobre a construção de um mercado da habitação social, visto que parece estar em curso uma articulação estreita entre o combate da pobreza pela via do acesso à moradia e os interesses da construção civil. No caso a ser examinado, a provisão de habitação popular, menos no discurso elaborado e mais na prática, parece que migrou, efetivamente, da ótica universal de acesso aos direitos fundamentais para o acesso às condições de crédito disponibilizado.

Neste contexto, tem-se, como desafio, aportar as ações desenvolvidas pela gestão municipal. A análise compreenderá o período entre 2009 a 2012, o qual abrange as fases do lançamento nacional, da implementação e operacionalização no âmbito local, e, por fim, a fase de contemplação, onde ocorre a efetivação com a entrega das unidades habitacionais.

O empreendimento escolhido para servir de base principal nesse estudo é o denominado Condomínio Residencial Mauá II. A escolha se deu devido ao vínculo profissional da pesquisadora com a Secretaria Municipal de Habitação (SEM HAB), e o fato do empreendimento estar localizado na região sul do município de São Leopoldo, onde a pesquisadora não atua como assistente social. Localizado no bairro Duque de Caxias, o Mauá II foi construído com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No total, foram construídos duzentos e cinquenta e seis (256) apartamentos, distribuídos em dezesseis (16) blocos.

Quando se busca aproximação de um método para a produção de uma pesquisa, realiza-se a tarefa de ponderar o que pode ser revelado da realidade empírica por meio deste, assim como o nível de confiabilidade gerada pelo conhecimento produzido. Paralelo a isso, denota-se a importância de se desenvolver um caminho metodológico a ser seguido para respaldar o compromisso com o trabalho acadêmico.

A pesquisa é delineada por um estudo de caso, o que, conforme Martins (2008), independentemente da tipologia, conduz à procura de explicações e interpretações eloquentes para situações que envolvam fenômenos sociais. Para isso, selecionou-se uma teoria explicativa do caso, a fim de que oportunize

condições para a realização de inferências analíticas sobre as conjecturas percebidas pelo estudo e outros conhecimentos verificados.

O estudo de caso tem enfoque sobre fenômenos contemporâneos no contexto da vida real. É considerada a metodologia preferida quando se pretende explicar alguma circunstância ou responder às questões sobre “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona de uma forma específica. Desta forma, corrobora, assim, para aquisição de conhecimento acerca dos fenômenos grupais, sociais, políticos e relacionados. A metodologia em destaque possibilita que os investigadores conservem as características selecionadas e relevantes frente aos acontecimentos da vida real.

A estratégia de pesquisa adotada neste trabalho está voltada para a construção de uma investigação empírica, que vai tentar compreender um fenômeno dentro do seu contexto real. Para Yin (2010), o estudo de caso tem capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências: documentos, artefatos, entrevistas e observações. Esta variedade é sustentada por uma plataforma teórica e por diferentes técnicas de coleta de dados: pesquisa documental (registros em arquivos), observação e entrevista. Buscou-se, através destas técnicas, apreender a totalidade da situação, identificando e analisando a multiplicidade de dimensões que envolvem o caso. Nesse sentido, além da pesquisa documental nos materiais disponibilizados pela gestão municipal e SEMHAB, como leis, atas, diagnóstico, decretos, também serão apresentadas ponderações em relação às observações realizadas durante o período da pesquisa de campo. E, por fim, será feita a análise dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com o prefeito de São Leopoldo do período que compreendeu essa análise (2009 - 2012), com os técnicos da SEMHAB e com os moradores do Mauá II.

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos, os quais buscam atender aos objetivos propostos pela pesquisa. O primeiro contempla a questão da segregação social como elemento configurador das desigualdades sociais reproduzidas no espaço urbano, cuja questão parece fundamental para explicar desdobramentos apresentados nos capítulos subsequentes. O enfoque do segundo capítulo incide sobre a temática das políticas públicas, onde é abordada a relação entre sociedade civil e Estado na formulação e efetivação destas, contemplando, também, a perspectiva democrática na consolidação de espaços de participação social.

No terceiro capítulo, será realizada uma contextualização acerca da Política Habitacional Brasileira, delineada desde as origens da produção estatal da moradia, passando pela criação e extinção de programas em diferentes governos e épocas da história. Destaca-se o período de atuação do Banco Nacional de Habitação e, também, as novas diretrizes implementadas pela Política Nacional de Habitação a partir do ano de 2004.

O quarto capítulo efetua uma contextualização da política habitacional no município de São Leopoldo, para que se possa compreender a dinâmica atual e traçar uma linha entre os aspectos que construíram a história de desenvolvimento da cidade. Ainda neste capítulo, serão realizadas aproximações sobre a trajetória da política habitacional, bem como serão apresentadas algumas informações coletadas sobre a implementação e execução local do PMCMV.

No quinto capítulo, os sujeitos da política habitacional ganham voz de forma direta. Por meio das entrevistas realizadas, serão apresentados percalços, demandas, medos e percepções. As políticas públicas causam interferências na vida dos cidadãos, e estas fazem gerar impressões que formam as percepções com as quais se pretende trabalhar no decorrer deste capítulo. Por isso, interessa interrogar, por meio da percepção dos gestores e dos moradores, se o programa em estudo constitui-se em uma resposta de democratização da produção de novas moradias, com o acesso aos espaços e serviços urbanos, mediante financiamento público e com a remoção dos obstáculos impostos pelo mercado. A pesquisa com os moradores do empreendimento busca respostas para as questões propostas ou, no mínimo, indicativos que contribuam para uma análise final.

## **1 SEGREGAÇÃO SOCIAL COMO CONFIGURAÇÃO DAS DESIGUALDADES**

A cidade se caracteriza como produto de uma sociedade ou articulação de uma maneira peculiar de apropriação da natureza, bem como engendra um modo de vida. Nesse sentido, o espaço urbano reproduz as condições de desigualdade vivenciadas pelas classes sociais. Sob a ótica do sistema capitalista, a lógica que engloba a cidade está baseada nos interesses dos agentes produtores do espaço urbano. Esses agentes pertencem à esfera pública, à privada e à sociedade civil, e são as ações e estratégias utilizadas por esses agentes que causam uma formação socioespacial desigual. Importa, nesse sentido, ressaltar-se o embasamento teórico-metodológico a partir da abordagem que compreende a articulação de fenômenos como a segregação do espaço, a espoliação urbana, as redes familiares, os serviços públicos em um espaço urbano na periferia. No contexto histórico e socioespacial, buscar-se-á os fundamentos para as explicações referentes à política pública enfocada na presente dissertação.

A expansão urbana foi marcada por uma intensa desigualdade, onde classes mais abastadas sempre obtiveram privilégios na localização de suas casas, instaladas em áreas oferecedoras de maior acesso aos serviços urbanos e às atividades econômicas. Tal fato torna explícita a marca que a questão da segregação espacial deixa na sociedade, nas classes sociais. A relação entre o acesso à habitação e o nível de renda da população faz com que a moradia se torne uma mercadoria em cidades capitalistas. Estas reproduzem desigualdade social por meio de um modo de produção que manifesta, no espaço, a segregação que ocorre no âmbito das relações econômicas.

A produção do espaço está associada ao fenômeno da pobreza urbana, onde alguns territórios são reconhecidos pela concentração desta e por outras marcas negativas, como as geradas pela violência. Cabe uma explicação para o fato de que o acesso aos benefícios, oferecidos pela dinâmica da sociedade urbana, ocorrem de forma restrita quando se vive em condições de penúria. A localização dos indivíduos no espaço da cidade é fator determinante para facilitar ou dificultar o acesso destes aos bens, serviços e oportunidades.

A sociologia tem, como objeto de estudo, as relações sociais, a organização social e os processos que interligam os indivíduos. Por meio das observações das

relações sociais, busca-se formular interpretações e generalizações teóricas a partir dos fatos históricos. Em diversos momentos, põem-se, como centralidade nos debates, os êxitos reais na produção de conhecimento, inclusive com modas que se sucedem e suas controvérsias sobre o significado da explicação sociológica para a solução dos problemas sociais.

Neste capítulo, compartilha-se da perspectiva que abre espaço para o problema da historicidade da realidade social, na qual se situam as políticas públicas, uma vez que, na abordagem, sustenta-se uma perspectiva histórica. As políticas públicas sucedem-se em meio às relações de forças entre atores sociais, em meio a processos sociais, com estruturas de dominação ou exclusão e apropriação dos espaços urbanos, como movimentos e suas respectivas tensões. A realidade social em que a habitação circunscreve-se como uma demanda crucial está situada em meio a diversidades, desigualdades e antagonismos.

### 1.1 A SEGREGAÇÃO SOCIAL OU AS DESIGUALDADES INERENTES AO ESPAÇO URBANO

Por ser a urbanização um processo que ocorre de forma continuada, a configuração das cidades permanece em transformação. Esse contínuo processo de reestruturação da cidade produz discontinuidades que refletem na organização social e na injusta distribuição do solo. Como consequência desse processo, evidencia-se a fragmentação, a segmentação e a segregação do espaço urbano. O desenvolvimento de uma reflexão sobre estes aspectos parece ser fundamental para elucidar, posteriormente, os significados da política habitacional e do PMCMV em particular.

Na contemporaneidade, o debate acerca do tema da segregação socioespacial nas cidades tem revelado que este fenômeno é possuidor de diversas facetas e que depende da realidade socioeconômica, política e cultural de cada país. No Brasil, parte dos estudos aponta que o tipo de segregação que prevalece entre as classes sociais é a socioeconômica. Por meio desta, as classes se distribuem de forma desigual no espaço urbano das cidades, gerando uma estrutura baseada na segmentação. Porém, a leitura pelo viés da dualidade ricos e pobres, como um simples confronto de perspectivas, parece insuficiente para uma abordagem crítica.

### 1.1.1 Abordagens do fenômeno da fragmentação e integração urbana

A produção do espaço é feita pela sociedade, pois, como refere Lefèbvre (1999), toda sociedade produz um espaço. O processo de construção do território da cidade é bastante dinâmico e complexo, visto que, por meio deste, ocorre a expansão do tecido urbano e a verticalização dos imóveis. Caracterizada por um ambiente de expressões e antagonismos entre as classes sociais, a cidade padece com o processo de segregação espacial. Muitas vezes, o próprio poder público reforça esse cenário segregatório, ao priorizar investimentos e melhorias em locais onde se concentra a população com maior poder aquisitivo, ignorando as demandas das áreas mais pobres.

O espaço manifesta-se como um sistema histórico que compreende a totalidade da vida social, e que corresponde às transformações sociais realizadas pelo homem na natureza. Nesse sentido, da existência de uma relação única entre território e sujeito, decorre a dinâmica das relações sociais e do cotidiano vivido pelos moradores de determinado lugar. Koga (2003, p.33) destaca que, “[...] é nesse território que as pessoas exercem a sua cidadania, por meio das relações de vizinhança, de solidariedade e de poder”. A mesma autora refere que as condições de vida de moradores de uma mesma cidade são colocadas de diferente forma, e que a ausência da infraestrutura e a falta de qualidade dos serviços públicos evidenciam as desigualdades sociais entre os indivíduos.

Entretanto, a abordagem da vida nas periferias urbanas pelo viés da ausência e da anulação, em certa acepção, pode ser um reforço aos estigmas em vigor. (SILVA; RODRIGUES, 2013). O olhar focado na desorganização, na ausência de significado e no caos social aparece como um discurso pouco fecundo para análise acadêmica e quase nada representativo da realidade de multifacetados relacionamentos de vizinhança dos bairros periféricos.

O surgimento da segregação espacial na sociedade brasileira é composto por fatos associados também à habitação. O problema habitacional no Brasil foi sendo acentuado com o passar dos anos, em especial com o crescimento da industrialização e conseqüentemente da urbanização no século XX. Como já referido anteriormente, a modificação da economia agrária para a economia urbana elevou o fluxo migratório da população em direção às cidades, fomentando a concentração populacional nos centros urbanos. Junto com esse crescimento, veio a demanda por

moradia, a necessidade de novos espaços e equipamentos urbanos. Constitui-se, assim, uma urbanização alicerçada em uma modernização excludente.

Alguns autores que discorrem sobre o tema da segregação social, como Flávio Villaça, buscam demonstrar que a classe alta é a responsável por controlar e produzir o espaço urbano, conforme seus interesses. Ou seja, é a camada de mais alta renda que, ao consumir e valorizar de modo diferenciado o espaço urbano, promove a segregação socioespacial. “Trata-se, portanto, de um caso de efeito do espaço sobre o social”. (VILLAÇA, 1998).

A segregação é considerada por Villaça (1998) como um aspecto fundamental para a compreensão das estruturas sociais. O autor observa que a segregação se impõe na cidade de tal forma, que acaba determinando a constituição de territórios separados para cada grupo social, especialmente no que se refere a questão da moradia. Essa separação socioespacial serve para demonstrar que as desigualdades e diferenças produzidas e (re) produzidas dentro da cidade são facetas de uma forma de exclusão.

Essa condição de divisão revela uma fratura social, que diminui as relações de socialização da cidade como um todo, que gera o aumento da individualização, na medida em que a identidade dos sujeitos tende a não se relacionar com o todo da estrutura social urbana. A individualização também se revela no modo de administrar as cidades. A maioria dos problemas são tratados de forma localizada. Os cidadãos são vistos a partir da região onde residem e do poder aquisitivo que possuem.

As reflexões realizadas permitem compreender que a segregação socioespacial age diretamente na impossibilidade do exercício da cidadania. Como consequência, as desigualdades existentes reproduzem-se no acesso às políticas públicas, devido à localização espacial, à renda e ao bem estar social. Onde existe maior concentração de renda, existem as melhores vias de transporte, água encanada, áreas de lazer, entre outros. Já nos locais onde se encontram as famílias com menor poder aquisitivo, nota-se o aumento da vulnerabilidade social, a redução das oportunidades de emprego, a necessidade de maior tempo de deslocamento para ir ao local de trabalho e o crescimento da violência. Tais aspectos deixam claro que as cidades não desempenham, nem de longe, o papel de agentes da democracia e da integração social.

Por ter se tornado corrente no espaço urbano, a segregação socioespacial foi responsável por consolidar disparidades e contradições nos investimentos

realizados pelo Estado. Assim, na disputa pelo espaço, as classes sociais de maior poder aquisitivo colocam as classes mais pobres na condição de relegados sociais, em situação de precariedade e sem perspectivas, até mesmo de uma intervenção por parte do Estado.

Villaça é um dos autores que busca entender o papel do Estado, as articulações do poder e as relações em face da implementação da subordinação e endosso dos desempenhos junto à classe dominante. O autor defende que existe uma interface, sendo que a classe que detém ou controla a produção também sobressai na política e na cultura de consumo dentro do espaço urbano, por meio de três esferas:

- 1 Na esfera econômica, destaca-se o controle do mercado imobiliário que produz os bairros da classe dominante no local onde elas desejam.
- 2 Na esfera política, ocorre o controle do Estado, que, no tocante ao espaço urbano, se manifesta de três maneiras a saber:
  - Controle da localização da infraestrutura urbana.
  - Controle da localização dos aparelhos do Estado.
  - Controle da legislação e do uso e ocupação do solo.
- 3 Finalmente a classe dominante desenvolve toda uma ideologia a respeito do espaço urbano. Essa ideologia – como toda ideologia – visa auxiliar a dominação e torná-la aceitável pelos dominados. (VILLAÇA, 1998, p.1380-1381).

Para melhor compreender essas manifestações de dominação do espaço urbano, Villaça analisa em seu artigo “Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira” cada uma das esferas acima citadas. Para o autor, o controle do mercado imobiliário está atrelado ao fato de o crescimento dos principais centros urbanos seguir na mesma direção do desenvolvimento das classes, formando, na maioria das vezes, novos nichos metropolitanos e ocasionando mudanças nos eixos centrais das cidades. Esse processo de construção de novos centros se concretiza no mercado imobiliário, ao passo que as localizações centrais são, ocasionalmente, por demasiado valorizadas. A qualificação ou heterogeneidade de espaços urbanos requerem formas de difusão ou propaganda alicerçada em características como segurança, status, lazer, natureza e felicidade (LEFEBVRE, 1999); porém, de fato, atende, principalmente, aos anseios de isolamento diante dos diferentes, ou, ainda, de tudo e de todos, considerados sempre como perigos em potencial.

No que se refere à esfera política, a qual Villaça subdivide em três pontos, a questão dos privilégios é ressaltada por meio de exemplos bem simples, como o sistema viário, o qual favorece quem mora em regiões nobres e quem possui automóvel. O mesmo acontece com os aparelhos do Estado, onde a sede dos

órgãos geralmente fica localizada em um centro administrativo. Outro ponto destacado pelo autor é a questão da legislação, a qual, predominantemente, atende aos requisitos urbanísticos da classe alta. Os tamanhos dos lotes, os recuos permitidos e, até mesmo, as condições de uso são viabilizadas conforme o desejo dos detentores de poder político e os padrões do mercado que prevalecem nos bairros de alta renda.

Da soma dos fatores anteriores, resulta a ideia de que o núcleo da classe dominante localiza-se no centro da cidade, mesmo que este seja de uma minoria. No seio desta referência, desenvolve-se a ideologia que ela é o cerne principal da cidade, mesmo que, para isso, o centro tenha que ser deslocado, mudado de local. Por não se adequar mais à ideologia e modo de vida da alta camada da sociedade (a qual prega que seu locus de existência seja o coração da cidade), o núcleo principal do espaço urbano é deslocado. Tal fenômeno social é elaborado também por Silva e Rodrigues (2013, p.280):

Uma segregação socioespacial marca, então, em muitos casos, o uso do espaço citadino. Assim, membros de classes sociais com alta renda mantêm-se nos centros das cidades, locais em geral dotados de boa infraestrutura urbana. Contudo, quando isso já não é mais possível (pela escassez de áreas passíveis de construção) ou desejável (por fatores como violência, poluição, etc.), essa parcela (minoritária) busca refúgio em condomínios fechados, muitos localizados em áreas periféricas.

Dentro desse contexto, a complexidade da sociedade em face da questão habitacional instiga o querer compreender como acontece a produção do espaço e a segmentação entre as classes sociais nas cidades. O espaço urbano, efetivamente, tornou-se objeto de estudo de diferentes áreas do saber. Ao considerar que as cidades são o lugar onde os agentes de produção do espaço realizam suas ações, tem-se que destacar que esses espaços serão retratos do padrão de desenvolvimento da diversidade das relações sociais, fato este que se torna perceptível pela arquitetura e organização presentes nos espaços. Tem-se então, uma forma de segregação residencial da sociedade por meio de uma diferenciação econômica.

Ao considerar que as relações atuais de apropriação do espaço urbano ocorrem mais em função de fatores econômicos, pode-se concluir que as maneiras como as classes se distribuem no espaço urbano estão condicionadas ao acúmulo de capital individual que cada um é capaz de conseguir. Para Maricato (1982), o

capital imobiliário assume o comando da cidade, razão pela qual a apropriação do espaço urbano é considerada, por excelência, o espaço da luta de classes.

A dinâmica implementada pelo mercado imobiliário, aliada à ausência da vontade do Estado democrático, gera a insuficiência de terras com infraestrutura, acentuando a valorização de áreas bem providas e afetando a distribuição dos equipamentos e serviços urbanos. Estes passam a ser reflexo dos rendimentos da população, pois quanto menor a renda maior escassez dos serviços. Em decorrência dos preços, a classe de menor renda é obrigada a habitar espaços com péssimas condições. Ruas asfaltadas, iluminação pública e coleta de lixo passam a ser serviços de luxo. Nesta condição, os grupos sociais que formam a parcela de excluídos, nesse processo de segregação residencial e socioespacial, são produtores de um espaço para sobrevivência.

A diferenciação residencial, segundo grupos, gera acessos diferenciados à infraestrutura urbana. O fator proximidade é condicionante básico para o acesso às comodidades que a vida urbana oferece. Serviços básicos como de água e esgoto, áreas verdes e de lazer, serviços educacionais são alguns dos exemplos de diferenciais que implicam na localização residencial, a qual está atrelada à renda das famílias.

Castells considera que a segregação residencial tem uma tendência à diferenciação social. Para o autor, este tipo de segregação tem a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia”. (CASTELLS, 1983).

Como justificativa para tais situações de exploração, burocracia e autoritarismo, desenvolve-se uma ideologia que se utiliza das circunstâncias e de contextos para convencer os setores subalternos de que se encontram em tal situação em decorrência do ambiente hostil em que vivem. Essa ideologia contribui para a manutenção do status quo, além de servir como suporte para situações onde a violência possa ocorrer de forma mais explícita.

A desigualdade presente na sociedade classista mostra que a dominação se exerce não só por meio de instrumentos de coerção, mas também pela propagação de uma visão de mundo, uma ideologia, como já referido. Essa se utiliza da moral e do senso comum para favorecer seu reconhecimento e, por conseguinte, sua legitimidade. A sociedade, por ser estruturada pela dominação de classe, acaba

sendo responsabilizada por gerar diversos níveis de violência que se exercem sobre os grupos subalternos.

Morar em um bairro periférico de baixa renda representa muito mais do que somente ser segregado, representa estar em nível de desigualdade de oportunidades econômicas, educacionais, culturais e sociais. Resumindo, o morador que vive em um bairro periférico pobre possui escassas condições de prosperar socialmente ou economicamente, passando a ser visto apenas como força de trabalho para o capital.

Kowarick (2000) utiliza-se da expressão “espoliação urbana” para expor a existência de uma grande massa populacional que não possui o direito de participar dos benefícios oportunizados pelo processo de urbanização. O autor define a espoliação urbana como:

A somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente de exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. (KOWARICK, 2000, p.22).

Para o autor, esse processo de espoliação urbana convém que seja compreendido como uma forma de extorsão, onde as camadas pobres são impedidas de acessar aos serviços de consumo coletivo. A dinâmica do mercado imobiliário também contribui para intensificar esse processo de exclusão da população carente que vive estigmatizada em partes da cidade. Por ser a terra, como uso do solo, uma mercadoria valiosa dentro da sociedade capitalista, o espaço torna-se escasso. A habitação torna-se um bem cujo acesso mantém-se seletivo, sendo que uma parcela da população não tem recursos próprios para pagar por tal bem mercantil. Os pobres estão à espera do efetivo direito à cidade, embora a constituição federal classifique a habitação como um dos direitos sociais. A iniciativa do PMCMV, que analisaremos mais adiante, confere e incentiva ou representa a ampliação do direito em destaque.

### **1.1.2 A segregação socioespacial, conflitos e a luta sociopolítica**

Trazer as relações do passado é importante para dar força e coerência à discrepância existente no presente. O desencontro vivido pela sociedade moderna é

fruto do saber acumulado ao longo de uma história de relações sociais, a qual sempre classificou e separou o certo do errado, o nosso do deles, o oprimido do opressor. Em decorrência disso, a intensidade do conflito social, da luta de classes subalternas contra seus oponentes, do ponto de vista cultural, econômico e político, consolida uma das características em que se faz presente o capitalismo.

A concepção da política neoliberal está atrelada ao papel que esta desempenha enquanto facilitadora do livre jogo de forças do mercado e da acumulação do capital. Dessa forma, os países, Estados e cidades têm o dever de tentar se colocar da melhor forma nesse jogo, para que assim possam se beneficiar com uma parcela do investimento do capital global. Essa ideia de liberdade do capital limita drasticamente o poder político. Para Coraggio (2000), os custos humanos da nova relação de forças entre poder político e poder econômico põem em risco a governabilidade do sistema. Por tal razão, a corrente neoliberal defende a necessidade de políticas sociais, com limites e lógica definidos, de maneira a aplicarem critérios e mecanismos de atribuição de recursos do mercado, objetivando eficácia na alocação dos fundos públicos de maneira a alcançar, com custos mínimos, metas sociais fixas e limitadas.

O desmantelamento do Estado de bem-estar social é uma das receitas para o enfrentamento da crise econômica supostamente generalizada. Sob o manto neoliberal, as políticas de austeridade, com o declínio de investimentos proporcionais em políticas públicas, derivam de uma tentativa de transferir o ônus econômico para o cotidiano da vida das classes trabalhadoras<sup>2</sup>. Em outros termos, isto significa que o Estado nacional, para eximir de prejuízos o capital ou manter em ascensão a exigência da concentração financeira, assume a tarefa histórica de fiador do ônus ao socializar as perdas entre as classes sociais subalternas.

Nesse sentido, as políticas sociais atuais não representam a busca pela igualdade de direitos, por meio da concessão de benefícios aos cidadãos conforme as suas necessidades ou pelas contribuições de cada um em decorrência da sua renda. O objetivo limita-se a reduzir o conjunto das situações mais graves produzidas pela crise na capacidade do sistema econômico, que, entregue à lógica do mercado, se mostra cada vez mais excludente.

---

<sup>2</sup> Entrevista com Ruy Braga. O desmantelamento do estado de bem estar social é o DNA do capitalismo. Disponível em: <[www.ihu.unisinos.br](http://www.ihu.unisinos.br)>

As políticas sociais de caráter neoliberal possuem escassa legitimidade social. Suas ações focam, quase que exclusivamente, nos setores de pobreza extrema, segregando-os da sociedade e gerando uma resistência da classe média em sustentar as políticas sociais para os setores mais pobres por meio dos impostos, os quais ela é forçada a contribuir, enquanto que os setores que acumulam grandes riquezas se esquivam de suas obrigações. Nesse ínterim, os setores de excluídos são transformados em massa de manobra eleitoral, sustentando um sistema político que é caracterizado pela disputa do poder, onde partidos se revezam no jogo governo/oposição. O imediatismo das ações e os antagonismos presentes nas relações acentuam a distância cultural entre as classes sociais, debilitando ainda mais a integração social.

A segregação e as desigualdades tornam-se, crescentemente, um fenômeno de auto-segregação das camadas superiores, que utilizam a expansão do seu poder econômico, político e simbólico para construir espaços de auto-isolamento. Em outras palavras, as transformações econômicas se manifestam nos centros urbanos por meio de práticas exclusivistas de apropriação e uso do território da cidade, como os condomínios fechados, que são a representação da vitória de segmentos sociais sobre a globalização e reestruturação produtiva, onde classes do capitalismo contemporâneo constroem formas de vida independentes do conjunto da cidade.

A dinâmica da distribuição revela que, em uma sociedade, existe uma vasta relação de bens, os quais são disputados por diferentes normas e pessoas. Nesse sentido, Walzer (2003) destaca que não há como impedir níveis diferenciados de apropriação e a existência de ricos e pobres. Porém, essa maneira de distribuir também produz monopólios de riqueza, que, por sua vez, geram não só desigualdades sociais e políticas, mas reproduzem condições de subordinação.

Laclau e Mouffe discorrem no livro “Hegemonia y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia” que as relações de subordinação são responsáveis por estabelecer um conjunto de posições diferenciadas entre os agentes sociais. Os autores entendem por “relaciones de subordinación aquélla en la que un agente está sometido a las decisiones de otro”. (1987, p. 252).

As diferenças sociais e econômicas fortalecem a existência de minorias ou de categorias sociais fragmentadas. Para Walzer, tal fato decorre da distorção de normas que tendem a ser usadas para defender os interesses de líderes. O autor faz uma importante colocação sobre minorias:

[...] Sua influência sobre o sistema político é limitada. Suas vidas do dia a dia oferecem-lhes pouca esperança. Acham-se presos num isolamento moral e político num país que, no entanto, sob vários aspectos graves, é aberto e democrático. [...] as minorias oprimidas não têm quaisquer obrigações dentro do sistema político. (WALZER, 1977, p. 48).

A luta contra a subordinação não pode ser o resultado da própria situação de subordinação. Foucault (1990) afirma que, onde existe poder, existe resistência, mas é preciso reconhecer que essas formas de resistência podem ser variadas, e que somente em alguns casos, as resistências adotam um caráter político, tornando-se, assim, lutas que desejam, por fim, as relações de subordinação. O que se deseja, durante a criação de uma política, é que esta não fique restrita a transformações nas relações sociais de um único nível da sociedade. Esse é o grande problema do campo político: a definição e a articulação de relações sociais em um espaço permeado de antagonismos. A indagação principal é quais são os questionamentos que emergem da ação coletiva e que se destinam a combater a desigualdade e a colocar em pauta a questão das relações de subordinação. Ou ainda, como coloca Laclau e Mouffe (1987), em que condições uma relação de subordinação passa a ser uma relação de opressão e se torna a sede de um antagonismo.

Tal situação tem sido analisada por diversos enfoques sociológicos, bem como as diferentes formas das lutas políticas para viabilizar a sua superação. A efetuação destas lutas é vista pela óptica de serem responsáveis por construir alternativas de inclusão que coloquem em evidência as desigualdades existentes dentro de um processo deliberativo. Reconhecer as desigualdades, expressadas por diferentes grupos sociais, amplia a percepção do político, do espaço de disputa e de hostilidade, aspectos estes considerados próprios de uma civilidade.

## 1.2 DESIGUALDADES SOCIAIS: DESDOBRAMENTOS SOCIOLÓGICOS

As leituras, as discussões e as trocas de ideias, num debate realizado, proporcionaram significativo conhecimento testado pelos pares da academia em face de assuntos de importância para a dinâmica social e as políticas públicas no contexto de um Estado de direito. Nesta segunda parte do capítulo, dar-se-á conta da aproximação e contato com alguns autores como Celi Scalon, Octavio Ianni e José de Souza Martins, entre outros, que enriqueceram o aprendizado e ofereceram importante aporte teórico para a produção deste trabalho ao longo do processo de

investigação. Os autores referidos permitem um desenvolvimento com base em temáticas históricas, porém atuais, nas interlocuções entre atores sociais e na apreensão de abordagens das políticas habitacionais no campo da sociologia.

O primeiro aspecto reporta-se a uma visão para a análise empreendida por autores acerca da questão social, a qual pode ser considerada como um tema básico e permanente na sociedade brasileira. A questão social mescla desigualdades e antagonismos de significação estrutural dentro da sociedade capitalista. Como será visto no escopo do trabalho, uma abordagem crítica considera que a questão social atingiu contornos problemáticos com o processo de urbanização e industrialização, o qual deu origem ao empobrecimento e as vulnerabilidades em diversas áreas a que se dedicam as políticas públicas.

O segundo aspecto a abordar refere-se à caracterização e um olhar sobre a avaliação dos impactos derivados das desigualdades e as políticas de inclusão social. Neste sentido, considera-se fundamental analisar as condições em que as desigualdades surgem e se reproduzem na sociedade brasileira para que se possam construir propostas que busquem, por meio da delimitação e execução de políticas públicas, distribuir de forma mais igualitária as oportunidades.

Em terceiro lugar, será delineada a análise em torno da contribuição a partir da lógica da periferia, da exclusão e das mobilizações sociais, em fina sintonia com produção sociológica com as temáticas abordadas nos outros dois pontos. A história dos descontentamentos sociais em face da demanda por moradia está atrelada à subordinação do trabalho ao capital, à luta pela terra, à expansão capitalista, e aos vínculos clientelísticos e de dominação que sustentam a relação entre sociedade civil e Estado. Uma sociedade desigual como a brasileira está permeada em sua história de múltiplas demandas e mobilizações populares, sintomaticamente ao lado das formas de repressão.

### **1.2.1 A dinâmica da questão social na perspectiva histórica**

A partir da dinâmica da questão social e numa perspectiva histórica, Ianni (2003) considera que, para existir socialmente os indivíduos ou grupos sociais, se torna indispensável compartilhar condições e situações, assim como desenvolver ações e reações, desenvolver atividades e relações que são interdependentes e se influenciam de forma recíproca. Dentro dessa perspectiva, compreende-se que a

interação social é uma realidade dinâmica entre indivíduos, suas atividades, reações, ações e relações sociais, bem como das categorias ou grupos ou classes sociais de que fazem parte. Nesse sentido, as partes e o todo constituem os processos e estruturas que compõem a especificidade do social. Essa apropriação do mundo social ocorre por meio da análise das condições sociais que se defrontam com diversidades, desigualdades e antagonismos. Isso permite observar tendências, identificar nexos e tensões e, de acordo com Ianni (2003, p.16), “perceber dimensões recônditas, escondidas nas configurações e nos movimentos da realidade”. Parece que este é o caso da ação do mercado imobiliário, tão presente na conformação da questão social e, ao mesmo tempo, tão ofuscado na apreciação dos problemas urbanos, ambientais e habitacionais.

Nestes termos, Bonduki se refere a um modelo de desenvolvimento desigual, com suas peculiares tensões e insustentabilidade:

A desigualdade urbana, funcional e social se aprofunda, gerando uma cidade partida e segregada. A mancha urbana se expande horizontalmente, destruindo as áreas de proteção ambiental e gerando, por um lado, assentamentos precários distantes e carentes de infraestrutura. (BONDUKI, 2011, p. 25).

As desigualdades e tensões sociais que atravessam continuamente as relações sociais acabam por alterar as condições e possibilidades dos indivíduos e das coletividades no que se refere aos contrapontos economia e sociedade, Estado e sociedade civil, trabalho e capital, diversidade e desigualdade. A estrutura social, conforme observa Ianni (2003), se constitui da relação entre fatores econômicos, políticos, históricos e sociais. As desigualdades de acesso à realidade habitacional, por exemplo, decorrentes das relações sociais, são históricas e geradas por situações diversas que se expressam na organização social em sistemas de classes e que tornam mais evidente os desafios postos pela persistência da questão social. No artigo “a questão social”:

A questão social tem sido objeto de interpretações divergentes – e, a despeito de alguns pontos comuns, no diagnóstico ou na explicação, às vezes são até mesmo opostas. Uma interpretação considera essa questão como algo disfuncional, anacrônico, retrasado, em face do que é a modernização alcançada em outras esferas da sociedade de, como na economia e organização do poder estatal, falam em arcaico e moderno, dualismos, dois “brasis”. Outros encaram as suas manifestações como ameaça à ordem social vigente, à harmonia entre o capital e o trabalho, à paz social. Falam em multidão, violência, caos, subversão. E há os que a

focalizam como produto e condição da sociedade de mercado, da ordem, social burguesa. (IANNI, 1991, p. 2).

Essa interpretação que completa mais de duas décadas, revela que, na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social, existem processos estruturais. Dentro desses, pode-se citar o desenvolvimento do capitalismo e o nexo com o problema habitacional, o qual provoca diversos movimentos de trabalhadores e grupos; e as migrações que movimentam os trabalhadores em busca da terra, trabalho, condições de vida e múltiplos direitos. Assim, a urbanização e a metropolização se expandem de forma contínua em grandes centros urbano-industriais, repondo, a cada momento, o acesso à moradia.

Nesta mesma direção, as transformações de uma sociedade capitalista, em combinação com décadas orientadas pelo pensamento neoliberal, como já referido acima, impactaram a lógica das cidades. Neste sentido Maricato (2011, p. 9) afirma:

A desregulamentação – do que já não era muito regulamentado, como o mercado imobiliário –, o desemprego, a competitividade, a guerra fiscal, o abandono de políticas sociais, como o transporte coletivo, as privatizações de serviços públicos, o planejamento estratégico, o marketing urbano, entre outros, se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana. A desigualdade continua a reinar soberana embasada num padrão ambíguo de aplicação das leis relativas à propriedade fundiária.

Os diversos movimentos de populações, de fatores econômicos em seus negócios e de forças produtivas contribuem para o aumento das diversidades sociais e, conseqüentemente, das desigualdades cujas situações tornam manifestos os aspectos da questão social. Como destaca Ianni (1991), as lutas sociais polarizam-se em torno do acesso à terra, emprego, condições de trabalho, saúde, habitação, direitos políticos, cidadania. E mais ainda,

Quando se combinam industrialização, urbanização, secularização da cultura e do comportamento, racionalização das ações sociais e das instituições, mercado, produtividade, competitividade, individualização e individualismo possessivo, como ocorre habitualmente no capitalismo, o resultado pode ser um ambiente social explosivo. Aí tendem a multiplicar-se as desigualdades sociais, juntamente com a divisão do trabalho social, com a hierarquização de *status* e papéis, com a distribuição desigual do produto do trabalho social. Esse o ambiente em que indivíduos, famílias, grupos e classes, ou majorias e minorias, inseridos na trama das relações sociais, ou no jogo das forças sociais, podem tanto integrar-se como tensionar-se e fragmentar-se. (IANNI, 1996, p.7).

O que se percebe é que a dinâmica das desigualdades e antagonismos coloca em movimento a sociedade e produz inúmeras expressões e segmentações. Nisto se constitui a questão social, como no caso do descompasso entre o fortalecimento do aparelho estatal, os apelos à participação subordinada e o desenvolvimento social. A elaboração de uma pauta de demandas sociais e “as lógicas fundantes dos processos de exclusão desde uma longa duração da questão social, que se metamorfoseia historicamente em correspondência com as problematizações socialmente transformadas em demandas políticas”. (LOPES, 2008, p. 355). A explicação das metamorfoses da questão social enfatiza a contribuição para a compreensão dos processos contemporâneos.

As condições sociais e as dificuldades, como a falta de habitação, segundo Ianni (2003), são produtos de processos que criam a ilusão de que a economia brasileira é moderna. Os diagnósticos realizados em nível nacional e internacional indicam a gravidade da situação social brasileira, em parte herdada de muitos anos e décadas, em parte reiteradamente reposta.

Transmutando as contribuições de Ianni (1978), pode-se inferir que a reforma urbana e a questão habitacional são tidas como uma operação econômica, ao invés de serem enfocadas como questão social, cultural e política. As medidas políticas que são adotadas mascaram e não favorecem o engajamento dos trabalhadores na articulação e distribuição do sistema nacional de poder. Ao regular a produção e apropriação, o Estado, por meio de programas de assistência e da busca ou agenciamento da legitimidade do poder político, manipulam e criam uma cidadania tutelada. Isso demonstra que o problema habitacional pode até ser representado por outros termos, mas continua desfavorável aos denominados contemplados, uma vez que se subordina aos mecanismos do mercado, ou seja, ao lucro. Assim, não existe conquista democrática e a nova moradia continua sem o seu sentido social. Ianni (1991) faz uma importante reflexão sobre o que está sendo discutido aqui quando expõe a constatação sobre o dualismo societal em voga na abordagem de alguns estudiosos da realidade nacional, para dizer que:

[...] a sociedade brasileira está organizada e prejudicada pelo “dualismo social”. De um lado está “uma moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo ocidental” e, de outro, está “uma sociedade primitiva, vivendo em um nível de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis aos das mais atrasadas sociedades afro-asiáticas. (IANNI, 1991, p.6).

As dualidades estruturais que envolvem a relação sociedade civil e Estado são históricas e permeadas por instabilidades que traçam um caminho bastante tortuoso. Os desencontros existentes entre as demandas da sociedade civil e o Estado nacional são um desafio permanente nos países da América Latina. Por isso, todos os que se empenham em analisar a democracia nos dias de hoje devem estudar esse desafio, o qual se torna prático e fundamental para grupos sociais, partidos políticos e movimentos sociais. As políticas habitacionais localizam-se dentro desta mesma lógica: uma questão repostada de forma recorrente e uma dívida do Estado de direito para com os cidadãos.

### 1.2.2 A dinâmica das desigualdades e as políticas de inclusão social

As desigualdades consolidam-se entre os aspectos relevantes dentro da estrutura social brasileira, porém as mesmas não se limitam à questão da distribuição de renda. É um fato complexo e cheio de peculiaridades que causam inúmeros impactos, principalmente sobre as situações de carência e precariedade. Ao discorrer sobre a construção histórica das desigualdades, das formas de exclusão, da sociedade hierárquica e dos mecanismos de exploração Therborn (2010, p. 145) afirma:

A desigualdade pode ser produzida de quatro formas básicas. Primeiro, há o *distanciamento* — algumas pessoas estão correndo à frente e/ou outros estão ficando para trás. Segundo, há o mecanismo de *exclusão*, por meio do qual uma barreira é erguida tornando impossível, ou pelo menos mais difícil, para certas categorias de pessoas alcançarem uma vida boa. Terceiro, as instituições da *hierarquia* significam que as sociedades e as organizações são constituídas como escadas, com algumas pessoas empoleiradas em cima e outras embaixo. Por fim, há a *exploração*, por meio da qual as riquezas dos ricos derivam do trabalho árduo e da subjugação dos pobres e desfavorecidos.

Além disto, o autor acrescenta que o distanciamento, pela individualização, parece na atualidade a principal via de aumento da desigualdade. A dificuldade em articular um combate eficiente do ponto de vista moral e político refere-se à sua face sutil em seus mecanismos ou um modo de operar quase clandestino. Os efeitos são visíveis quando se trata da heterogeneidade do consumo, porém é baixa a legitimidade de atacá-la como mecanismo de violação explícita dos direitos humanos ou de reprodução da pobreza.

No Brasil, as políticas sociais são seletivas e residuais, apesar do caráter de universalidade dos direitos sociais pregados pela Constituição Federal de 1988, as ações desenvolvidas se conectam de forma profunda à política econômica e ao ajuste fiscal. A privatização dos serviços é um bom exemplo de oferta com qualidade para quem tem condições de pagar, já para os que não podem acessar aos serviços pela via do mercado são oferecidas “políticas pobres para os pobres”, políticas focalizadas e seletivas que descentralizam as ações e desresponsabilizam o Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.184).

No texto do artigo “Desigualdades de Classes e Desigualdades Espaciais”, Scalon e Oliveira associam o conceito de pobreza ao de privação de capacidades básicas, as quais conduzem à vulnerabilidade e à exclusão. Para a autora, a questão das desigualdades não fica restrita ao quesito renda, utilizando-se de várias formas de manifestação como raça, gênero, classe e cidadania. A questão das desigualdades também se faz presente na segregação do espaço onde os indivíduos se inserem e se movimentam, determinando, assim, o lugar de cada cidadão na face urbana, uma questão sócio-demográfica que passa a compor um conjunto de segregação espacial, o qual é responsável pela concentração de pobreza em determinados locais de centros urbanos. Nesse sentido, compreende-se que o espaço é responsável por organizar e localizar os grupos sociais, e que essa localização interfere diretamente no acesso a serviços essenciais e a oportunidades, como ocupacionais, habitacionais e educacionais. As autoras consideram que a segregação espacial das classes sociais tem efeito sobre a concentração da pobreza:

A segregação concentra a pobreza no espaço, qualquer choque econômico exógeno capaz de provocar uma queda na distribuição de renda dos grupos desfavorecidos não somente traz um crescimento na taxa de pobreza entre o grupo desfavorecido como um todo, mas também aumenta a concentração espacial da pobreza; isto porque o impacto do aumento da pobreza é distribuído desigualmente na cidade. Existirá, portanto, um número menor de bairros absorvendo o efeito da intensificação da pobreza. (SCALON; OLIVEIRA, 2007, p. 2).

Dessa forma, a procura por alternativas que visem reduzir as desigualdades ocorre, segundo Scalon (2010), por meio da formulação de novos modelos de desenvolvimento e pela delimitação e execução de políticas públicas que oportunizem uma distribuição mais igualitária dos bens e recursos sociais. Sendo assim, se torna inviável discutir os lances das transformações sociais sem

considerar as modificações em curso a ocorrer nas formas de distribuição de riqueza e da cultura, bem como nos processos de alocação dos indivíduos na estrutura social. Por sua vez, Ruscheinsky (2011, p.502) alude à “compreensão da heterogeneidade dos tipos e níveis de pobreza que coexistem dentro do país e que reportam as desigualdades persistentes para além do progresso, da elevação da produtividade e da concretização formal do Estado de direito”.

Em vista disso, a discussão que se trava sobre como enfrentar as desigualdades promove um debate mais amplo sobre políticas sociais e projetos de nação. Historicamente, o Brasil apresenta as suas lacunas quanto ao processo de refletir sobre as condições através das quais as desigualdades emergem e se multiplicam, induzindo ou ofuscando um debate acerca das condições para que as oportunidades sejam compartilhadas de maneira mais igualitária. Por ser a desigualdade uma construção social, esta decorre de circunstâncias e, em grande parte, é consequência das escolhas políticas realizadas ao longo da trajetória de cada formação social em particular.

As políticas públicas são concebidas na interação entre interesses, valores e regras que compõem a prática social ou política dos atores sociais. Por esta razão, Scalon (2010) acredita que as políticas públicas não podem estar circunscritas apenas em critérios técnicos ou orçamentários, porém igualmente com o olhar voltado para os atores sociais, sejam eles individuais ou coletivos. Cada vez mais os atores sociais são chamados a participar, porém a participação fica limitada pelas possibilidades e oportunidades preestabelecidas pela esfera pública. Isto deixa claro que, no Brasil, até mesmo a cidadania, compreendida como participação, é distribuída de forma desigual. Sendo assim, fica evidenciado que a relação entre Estado e sociedade civil, na qual se encontra inserida a prática das políticas públicas, é permeada por desigualdades na divisão do poder, seja este político, econômico, social ou intelectual. Essas desigualdades sociais são tidas como pontos centrais das principais políticas públicas e programas sociais realizados no Brasil.

A emergência da temática da pobreza, como questão social, e também das desigualdades como um fator relevante, por meio da qual a sociedade reflete sobre si mesma, está ligada a uma ruptura do tradicional padrão de coesão social. Em outros termos, de acordo com Ruscheinsky (2011), nem sempre a pobreza significou um problema ou uma questão basilar a ser enfrentada em face da compreensão da integração social da sociedade de classe.

No artigo “Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas” Scalon estabelece um diálogo entre desigualdades e políticas públicas. A autora destaca que as alternativas para a redução das desigualdades passam por duas vias concomitantemente. Uma das vias é a da elaboração de novos modelos de desenvolvimento. A outra faz referência à delimitação e à efetivação de políticas que proporcionem uma distribuição mais equânime dos bens e recursos sociais, estendendo, assim, a possibilidade de oportunidades para um maior número de pessoas. Essa igualdade de oportunidades é considerada, por Scalon (2010), como o elemento-chave para o desenvolvimento de uma sociedade justa, na qual a ação pública se responsabilize por agregar e integrar diferentes estratégias. Por meio de políticas sociais, compreendidas como mecanismo essencial para ampliar o acesso a direitos e a oportunidades, promovem-se mecanismos referentes à equidade.

Para Sposati (2011), as políticas sociais, por sua restrita cobertura ou pela diferenciação de padrões de acesso e inclusão, são geradoras de desigualdades entre os cidadãos no alcance dos seus direitos de cidadania. A possibilidade de leitura da totalidade das demandas da sociedade é refreada pelo jogo existente entre a ordem econômica e social, o qual impõe uma distância entre os direitos formais e os reais.

No Brasil, a democracia não se constituirá plena enquanto a questão das desigualdades receber cuidados periféricos. O pensamento e a ação, para resolver a dívida social, requerem a compreensão de que a cidadania pode ser alcançada ou, ao menos, alargada por meio da igualdade no acesso a direitos. Nesse sentido, como bem coloca Scalon (2011), há um requisito urgente de reconhecer a relação que existe entre democracia, justiça social e igualdade de oportunidades.

A aceitação do combate às desigualdades está diretamente ligada à identificação de quais são os “limites toleráveis das desigualdades”. Mas esses limites são sempre flexíveis e variam de acordo com o quão inclusiva uma sociedade parece ou espera ser. Aqui, as percepções sobre quem tem o direito de se beneficiar dos recursos da sociedade e também sobre quem define as fronteiras políticas e simbólicas são cruciais. (SCALON, 2011, p. 55).

A maioria dos brasileiros reconhece que o país sofre com os reflexos das desigualdades, principalmente as relacionadas ao quesito renda, educação e saúde. Essa percepção frente à realidade social, a qual tanto interfere no formato da sociedade atual, revela a distância persistente entre a realidade e o desejo de

transformá-la por meio das políticas públicas alardeadas. A ideia de um futuro melhor pode ser sentida no otimismo expresso pelos brasileiros, pois a maioria acredita que, daqui a alguns anos, estarão melhor, vivendo a tão almejada ascensão social. Esforços individuais fazem parte da caminhada para se alcançar a mudança desejada, mas o desejo de mudança atrelado à clara percepção das desigualdades enfrentadas pelo país, mostram que existe um desalento em relação ao papel dos atores sociais nesse processo. Isso acontece porque a solução para o problema das desigualdades é competência do Estado, o qual vem buscando mitigar tal situação por meio de programas sociais e políticas públicas.

Sposati defende que existem dois desafios para que a universalização de políticas sociais de fato aconteça em contexto de desigualdades sociais:

[...] precisam se expandirem quantidade e qualidade, mas também, desmercadorizar condições de serem acessadas e efetivadas. Isto é, a operação da política precisa atentar para as condições objetivas de vida dos usuários dos serviços para que possam de fato, contar com os procedimentos desses serviços. Não existem condições para que indivíduos ou famílias sejam provedores de pré-condições de políticas sociais. É preciso romper com os dispositivos pelos quais a família (leia-se mulher) é quem exerce a gestão de acessos parcelares de seus membros a diversos programas e políticas, substituindo a coerência entre as políticas públicas. (SPOSATI, 2011, p. 109).

A democratização das políticas sociais exige atender a todos, o que inclui os mais precarizados. Todos devem ter condições básicas e dignas de vida. A ampliação da cobertura das políticas sociais aos cidadãos passa, obrigatoriamente, pela aproximação dos métodos de inclusão das políticas sociais às condições concretas de vida dos cidadãos.

### **1.2.3 As relações sociais cotidianas e as transformações sociais**

Os sujeitos do processo político brasileiro são novos porque mobilizam e politizam as vias não-políticas no seu confronto com as estruturas econômicas, particularmente de base local. Para Martins (1989), o espaço político fica estreitamente associado ao confinamento da ação política do pobre e marginalizado às estruturas políticas imediatas e locais. É sob essa ótica que as oligarquias alimentam seus vínculos clientelísticos e de dominação, em vez das políticas públicas de cunho universal. Dentro dessa mesma lógica, o autor coloca o confronto

prático e imediato com o direito de propriedade que sustenta a dominação oligárquica, que associa exclusão social e expansão do capital.

Os excluídos dos mecanismos de expressão e representação política, seja por conta da exclusão propriamente dita ou pela força dos mecanismos clientelísticos que desfiguram a representação política, têm se mobilizado, politicamente, por meio das instituições tradicionais que fazem parte do seu pequeno universo: a família, os vizinhos, a Igreja. Para fazer uma aproximação dessa mobilização social, Martins (1989) faz uma interpretação do envolvimento das bases sociais locais para garantir e sustentar uma orientação antiliberal.

As práticas sociais dos setores subalternos encontram-se permeadas por necessidades radicais, ou um leque infindo de demandas e suas respectivas lacunas que sintonizam com desigualdades persistentes. Nestas circunstâncias, as demandas não contempladas por políticas públicas derivam do desencontro entre a possibilidade anunciada e realidade cruel. Este impasse coloca em questão as diferentes formas que o poder assume ou mecanismos que engendra na vida cotidiana dos diferentes grupos e dos indivíduos em particular. Desta forma, as injustiças e opressões cotidianas ganham força e importância na elaboração de uma análise crítica da realidade.

O tema das *necessidades radicais*, as demandas que fundam a *práxis revolucionária ou inovadora*, aparece proposto, originalmente, em Henri Lefebvre. Heller relatou que “só quem tem necessidades radicais pode querer e fazer a transformação da vida”. Essas necessidades ganham sentido na falta de sentido da vida cotidiana. “Só pode desejar o impossível aquele para quem a vida cotidiana se tornou insuportável, justamente porque essa vida já não pode ser manipulada”. (HELLER apud MARTINS, 1997, p. 99).

A expansão da propriedade privada da terra ou apropriação especulativa do espaço urbano, a qual produz renda capitalizada, é um dos fatores responsáveis pela geração de conflito entre classes. (MARTINS, 2000). Com base na reflexão do autor, pode-se considerar a conjugação entre relações de produção não-capitalistas da moradia ou autoconstrução com relações capitalistas de produção de conjuntos habitacionais com unidades em série. Por isto, a complexidade histórica das relações sociais na sociedade contemporânea “é diluída e desfigurada em estruturas particulares de temporalidade única, artificialmente ligadas entre si pela concepção de articulação de modos de produção”. (MARTINS, 1997, p. 84). Nisto estão

expressos diversos significados atribuídos. Parafraseando ainda o mesmo autor (2000), a luta pela moradia atrai e polariza um conjunto de descontentamentos sociais, políticos e ideológicos que não resolvem a questão da desigualdade social, porém traz à tona as falhas dos programas de políticas habitacionais de cunho popular, cujo alcance é muito restrito, em face de tantos e tão amplos questionamentos e das complexas necessidades históricas de que derivam.

Para Martins (1989), o processo de proletarização é determinado pela luta de classes. Contudo, depende das circunstâncias do desenvolvimento do capital e da sua produção ampliada, ou seja, das circunstâncias sociais, políticas e culturais da acumulação, considerada histórica no meio onde se desenvolve os conflitos de classe. Sendo assim, pode-se dizer que o capital tanto remove como dissolve relações sociais e relações de produção responsáveis por bloquear sua reprodução de forma ampliada. Certamente, o capitalismo também faz parte do conjunto dos processos sociais, procedimentos e situações que geram contradições entre os interesses das classes sociais, no momento em que diferentes realidades sociais são desenvolvidas em ritmos desiguais. Essa “desigualdade do desenvolvimento se expressa nos desencontros que nos revelam diversidades e não uniformidades da mesma realidade econômica e social”. (MARTINS, 1997, p.94). E ainda “[...] a lógica espacial dessa orientação impõe a distinção de níveis da realidade, ainda que combinados, como se fossem instâncias dotadas de autonomia, como da economia, da política, da ideologia. São, na verdade, artifícios que permitem classificar a realidade ajustando-se as partes, as peças [...]”. (MARTINS, 1997, p. 161).

As mudanças na composição das classes sociais, nas relações de classe, e na composição e na forma do Estado, colaboraram para tornar mais significativo o dimensionamento dos movimentos sociais e das ações políticas das classes subalternas. Martins (1989, p.130) destaca que “os movimentos sociais têm sido mais fortes onde é menor a institucionalização política, e onde ocorre a emergência de novos sujeitos políticos e de novas forças políticas”. As novas forças sociais responsáveis por questionar a ordem e o saber estão, basicamente, centradas nos movimentos sociais e nas organizações populares. Os movimentos sociais, na sua maioria, são constituídos por pessoas de diferentes classes e diferentes grupos que se articulam no intuito de solucionar suas necessidades radicais. O Estado burocrático tenta estabelecer um plano de negociações com os movimentos sociais através de uma estratégia de concessões desarticuladoras.

O centro dinâmico do processo político se desloca para a sociedade civil por meio dos movimentos sociais, os quais, ao questionarem a legitimidade do Estado, vislumbram uma nova ordem política, gestada a partir da ação dos movimentos sociais e grupos populares. Traça-se, assim, uma nova ordem baseada pela democracia e pela participação, a gênese de uma nova ordem política, onde o polo político se desloca do Estado para a sociedade civil.

Na contemporaneidade, um dos principais objetivos dos movimentos sociais está relacionado ao desenvolvimento de uma nova concepção de democracia, na qual o foco é a promoção da democratização das relações sociais no interior da sociedade civil. Para tanto, torna-se necessário a redefinição de papéis e normas, que, quando transformados, são capazes de perceber novas identidades, necessidades e percepções que legitimam novos representantes dentro da sociedade política. Isto se torna fundamental para o projeto de sociedade democratizada, por incluir novos atores sociais na arena política.

Os movimentos sociais podem ser considerados bons representantes dessa luta social pela criação de espaços políticos, onde as deliberações sejam compartilhadas por todos. Castells fala sobre isso ao destacar que:

Os movimentos sociais criam um espaço público, um espaço de deliberação que, em última instância, se torna um espaço político, para que assembleias soberanas se realizem e recuperem seus direitos de representação, apropriados por instituições políticas ajustadas às conveniências dos interesses e valores dominantes. (CASTELLS, 2013, p. 20).

Os movimentos sociais têm um conjunto de causas estruturais e motivos individuais para se erguer contra uma ou várias dimensões da dominação social. Nesse sentido, a participação, através da expressão mais radical e as novas maneiras de fazer política, estão tomando as ruas como forma de expressar o descontentamento, a revolta e a indignação. Acontecem em forma de protestos e manifestações, ocupam as ruas na tentativa de reorganizar os espaços e reapropriar suas formas. Aqueles que se veem excluídos do processo de decisão sobre o próprio destino, acabam, através da ação direta, tomando esse destino como seu.

O que infere é que, individualmente ou coletivamente, a cidade é feita de ações diárias e de engajamentos políticos, intelectuais e econômicos. O direito de mudança da cidade foge do abstrato, pois está atrelado a uma sociedade e às suas práticas diárias. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos

coletivos ao redor de solidariedades sociais. Para Harvey (2013), “[...] o neoliberalismo transformou as regras do jogo político. A governança substituiu o governo; os direitos e as liberdades têm prioridade sobre a democracia; a lei e as parcerias público-privadas, feitas sem transparência, substituíram as instituições democráticas”. (HARVEY, 2013, p.32).

Para Souto-Maior Fontes ao ratificar de alguma forma uma tese de Castells, sobre a questão urbana e seus nexos com a política engendrada pelos grupos políticos, afirma:

O problema é que a intervenção estatal quase sempre não se orienta para os interesses universais; é frequente a existência de contaminação de grandes grupos econômicos nas decisões públicas. O problema urbano não é decorrente da insuficiência da razão técnica enquanto dispositivo produtor de práticas de intervenção, mas, antes, de procedimentos que garantam a vontade da maioria das intervenções públicas. (SOUTO-MAIOR FONTES, 2013, p. 159).

Melhores condições de vida dependem, na sua maioria, de políticas públicas que ofereçam transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, serviços básicos com qualidade. Porém, o grande patrimônio histórico e social que constitui as cidades acaba tornando-se um produto, um grande negócio o qual é apropriado de forma desigual pelos que querem conquistar melhores condições de vida e pelos que miram apenas o lucro.

Os movimentos sociais, ao mesmo tempo em que são locais, são, também, globais, pois as causas que levam os cidadãos às ruas estão diretamente relacionadas a conflitos que são comuns nas grandes cidades do mundo. Uma das principais questões nas cidades, quando se trata de pensar a dinâmica do urbano, está atrelada ao poder exercido pelo grupo que faz a especulação imobiliária e a construção civil. Estes grupos, com interesses bem próprios, são responsáveis por suprimir a qualidade de vida em muitos dos centros urbanos. Trazer a população para participar do controle político e deliberativo do plano de desenvolvimento urbano contribui para fazer o setor imobiliário pensar de forma mais social e responsável, deixando os lucros um pouco à parte.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ARTICULAÇÕES SOCIEDADE E ESTADO

Com base em temáticas trabalhadas nas disciplinas do mestrado, esse capítulo será delineado tendo por enfoque a abordagem sobre políticas públicas. As leituras, discussões, trocas proporcionaram significativo conhecimento sobre assuntos de importância para a dinâmica social e política. O contato com autores como Norberto Bobbio, Antônio Gramsci, entre outros, enriqueceram o aprendizado e ofereceram fundamental aporte teórico para a produção desta dissertação.

O alcance dos poderes do Estado sobre a sociedade, de um lado, e, de outro, as injunções da sociedade civil organizada sobre a esfera estatal constituem temáticas ou abordagens que desencadeiam contradições sobre as quais não se pode falar de uma unanimidade ou da presença de uma posição hegemônica. Desse modo, num primeiro momento, uma revisão bibliográfica e do conhecimento até aqui adquirido permitiram uma síntese sobre a dicotomia e as interfaces existentes entre a sociedade civil e o Estado. Além disto, possíveis disparidades das relações permeiam o interior destas esferas.

Nessa relação existente entre sociedade civil e Estado, alguns mecanismos são desenvolvidos como forma de minimizar desigualdades e promover a participação social. Esta pode ser considerada a base para o desenvolvimento de espaços democráticos, que proporcionam uma transformação social capaz de gerar cidadania. Buscando compreender a concepção do termo democracia, assim como se constitui a sua relação com a sociedade civil, a cidadania e a esfera política, será apresentado, em um segundo momento, uma explanação acerca dessas relações.

Ao reconhecer esses vieses, não se pode perder a coragem de estudá-los; é preciso enfrentar o desafio que vem sendo colocado em questão, ao longo dos últimos séculos, em virtude do exercício do poder e das relações existentes entre o Estado e a sociedade. Nesse sentido, cabe buscar compreender estas complexas relações e perceber como elas são capazes de gerar participação social, democracia e cidadania pela via das políticas públicas. Em consonância com as preocupações da abordagem da presente dissertação sobre a questão de interfaces, se manifestam Lopes e Mélo (2008, p. 10):

A análise de tais desafios em agendas concretas capazes de analisar, por exemplo, políticas distributivistas e seus impactos positivos ou negativos, e capazes ou incapazes de qualificar a cidadania, constituem, segundo nosso

entendimento, necessidade importante nos estudos sobre as relações entre sociedade civil e esfera pública e, conseqüentemente, sobre o campo complexo no qual são feitas e refeitas as negociações em torno da democracia. Por isso, a compreensão da formação dos lugares em suas diferentes escalas, nas quais são vivenciadas as ações humanas, adquirem importância fundamental nas análises sociais e políticas dos tempos atuais.

A abordagem, neste capítulo, pretende enfatizar o processo de formulação, decisão, controle e efetivação das políticas públicas como importante para a sua construção política e social. O destaque ao aspecto do planejamento e das articulações, do federal ao local, possui relevância para compreender os empreendimentos habitacionais como realização do direito à moradia. Foi delineado o processo como um produto técnico voltado para demandas reprimidas, demonstrando a relevância ou não na construção das articulações que levam aos resultados finais das políticas, programas ou projetos.

## 2.1 A INTERAÇÃO SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para buscar compreender um pouco mais sobre o papel do Estado frente às demandas apresentadas pela população, torna-se fundamental avançar por um importante debate, o qual faz referência à relação existente entre sociedade civil e Estado. À pesquisadora, cabe reconhecer alguns dos entrelaçamentos que permeiam essa relação, pois isto auxilia na compreensão da ação que gera a formulação de políticas públicas. Em certo sentido, estas acabam tornando-se responsáveis por sustentar as regras e procedimentos que guiam a relação entre o poder do Estado e a sociedade, entre os atores sociais e o Estado.

No Brasil, o conceito de sociedade civil possui uma relevância nas ciências sociais a partir dos anos 70, quando se intensificaram os processos de desgaste da ditadura militar e ascenderam mobilizações populares que reivindicavam autonomia. Nessa conjuntura de batalha a um espaço de participação na sociedade, o termo sociedade civil estava associado a tudo que se opunha ao Estado ditatorial. A disparidade entre os conceitos de sociedade civil e Estado tomava caráter de uma dicotomia, onde tudo o que se relacionava à sociedade civil era notado pelos analistas das mobilizações como positivo, ao passo que, em relação ao Estado, o sentido tornava-se negativo. Nesse mesmo período, as contribuições de Antonio

Gramsci tornaram-se um importante referencial para as bases do pensamento social brasileiro.

O conceito atribuído à sociedade civil, nos dias de hoje, pressupõe uma participação mais decisiva dos cidadãos na esfera pública e no sistema de tomada de decisões políticas. Disto, segue que muitos autores se põem em “defesa da importância da esfera pública enquanto um espaço de debate e negociação, envolvendo o Estado e a sociedade civil”. (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 47). Essa participação, além de tornar os processos mais transparentes, também oferece maior controle por parte dos cidadãos sobre as políticas públicas, bem como, no mesmo processo, se ensaiam, igualmente, mecanismos de controle social do Estado ou da gestão administrativa sobre os cidadãos.

No seu livro *Estado, Governo e Sociedade*, Bobbio apresenta três importantes acepções frente ao significado de sociedade civil, sempre relacionando este com o não-estatal. A primeira acepção faz referência a uma perspectiva na qual o autor destaca que, antes do Estado, existem várias outras formas de associação que os indivíduos constituem entre si para satisfazer os seus interesses. O Estado, porém, se superpõe a estas associações com o intuito de regulá-las.

Já na segunda acepção apresentada por Bobbio (1987), a respeito da sociedade civil, o autor apresenta a mesma como o lugar onde se manifestam todas as instâncias de transformação das relações de dominação, composta pelos grupos que lutam pela emancipação do poder político. Este é o espaço da esfera pública e das negociações entre atores sociais.

Na terceira acepção, Bobbio (1987) afirma que a sociedade civil representa o ideal de uma sociedade sem Estado, destinada a emergir da dissolução do poder político. Nesta última acepção, pode-se perceber a presença do pensamento de Gramsci, que cita que o ideal característico de todo pensamento marxista sobre a extinção do Estado pode ser descrito como a reabsorção da sociedade política pela sociedade civil. (BOBBIO, 1987).

Apresentar a função histórica do Estado implica entender a dinâmica das relações sociais, sendo que o Estado, nos seus diferentes âmbitos sociais, econômicos e políticos, pode adotar um caráter limitado ou estendido. O limitado faz referência ao Estado que opera para os interesses de uma única classe, sendo que o Estado estendido compreende aquele que está aberto para os interesses dos

vários segmentos que fazem parte da sociedade civil. Como tal, o Estado aparece como espaço de contradições e de negociação de conflitos.

Os debates da ciência política sobre o papel dos nexos em exame forneceram novos formatos para as relações existentes entre Estado e sociedade. No Brasil, os anos de 1980 podem ser caracterizados, entre outros aspectos, por terem-se pautado por uma concepção que propunha a participação popular e a publicização das resoluções tomadas pelo Estado. É esse modelo de Estado que concebe a distinção entre Estado e sociedade civil, ou o reconhecimento de setores da sociedade como interlocutores, muito embora, como destaca Siqueira (2005), o Estado democrático tende a ser a expressão da sociedade civil. O conhecimento acadêmico construído junto a estas concepções abriu espaço para reflexões, as quais proporcionaram significativas mudanças nas relações sociais na realidade brasileira contemporânea.

A relação que ocorre no interior dessas esferas torna nítida a diferenciação que existe em torno da finalidade que cada uma delas exerce perante as classes sociais. A sociedade civil exerce o poder por meio de uma correlação de forças, a qual é constituída pela direção política, ora de conflito, ora expressa pela busca de consenso. Aqui, grupos sociais organizam a representação dos seus interesses e remetem suas manifestações sócio-políticas por meio de canais abertos para acessarem instâncias de decisão junto ao âmbito das políticas públicas. O deslize conceitual entre sociedade civil/Estado está diretamente ligado à teoria gramsciana, na qual a sociedade civil é tida como um espaço privilegiado de expressão de conflitos e da luta de classe.

Um pluralismo de organismos coletivos (associações, organizações, sindicatos etc.) compõe o cenário da sociedade civil em uma nova configuração, uma nova dinâmica social, onde se torna adequado reconsiderar a política e sua relação com as camadas sociais, além de organizar novas formas para as demandas sociais. Concebe-se, assim, uma concepção de sociedade civil, que se diferencia da tradição jusnaturalista, pois não se orienta exclusivamente pela lógica de acesso ao Estado, e também não se restringe às relações ou ganhos econômicos. Para Gramsci (2000), a sociedade civil é tida como a esfera onde os cidadãos e as classes se organizam para consolidar os mecanismos para defender seus interesses.

Essas lutas sociais empreendidas implicam na criação, ao menos, de dois tipos de contratos. Um firmado no seio da própria sociedade civil, formado por sujeitos coletivos, ocasionalmente com uma nítida dimensão dirigida ao poder estatal. E, em decorrência deste modelo de contrato, surge a figura da constituição do outro e de seu reconhecimento como interlocutor, o qual ocorre entre governantes e governados, onde ambos exercem suas obrigações, compartilhando, coletivamente, regras e valores.

O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial, é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência. (BOBBIO, 1987, p. 15).

O processo de operacionalização e de elaboração de uma política pública requer a inclusão de pressupostos definidos pelo Estado provenientes de sua relação com a sociedade civil. Os mesmos envolvem uma correlação de forças entre os interesses de diferentes segmentos ou classes sociais. A função que a sociedade civil exerce no interior do Estado é a de ser o espaço onde os vários projetos sociais se enfrentam, até o momento em que um deles ganha predominância e estabelece uma direção comum na economia, na política e na cultura.

[...] o debate da elaboração de uma política pública, portanto, é feito entre “os agentes do poder”, quer seja nacional ou global, constituindo-se, na verdade, de uma disputa de interesse pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social. De forma que um “agente de poder” defende os interesses de um partido político, mas, na maioria das vezes, ele defende mesmo interesses que ultrapassam a esfera partidária. (BONETTI, 2006, p.16-17).

Enquanto na sociedade civil os indivíduos organizam-se com o objetivo de atingir fins particulares de acordo com os seus interesses e demandas momentâneas, ainda de acordo com Gramsci, a sociedade política<sup>3</sup>, por sua vez, visa uma utilidade geral e duradoura capaz de envolver toda a vida do cidadão e da sociedade em geral. A relação existente entre Estado, como expressão política, e a

---

<sup>3</sup>Gramsci (2000) apresenta como opositora da sociedade civil a sociedade política, a qual é representada por um conjunto de aparelhos estatais, através dos quais a classe dominante se impõe de forma coercitiva, utilizando, para isto, o seu aparato policial, militar, assim como os sistemas administrativo e judiciário. Estas duas esferas, sociedade civil e sociedade política, formam, para o autor, o Estado da realidade histórico-social.

sociedade civil também representa a expressão de conflitos, tal qual uma relação entre o todo e as partes.

Pouco a pouco, a sociedade, nas suas várias articulações torna-se o todo do qual o Estado, considerado restritivamente como o aparato coativo com o qual um setor da sociedade exerce o poder sobre o outro, é degradado à parte. O Estado como sistema político é, com respeito ao sistema social, um subsistema. (BOBBIO, 1987, p. 61).

Gramsci (2000) apresentou uma teoria que busca entender a concepção de Estado, não só enquanto sociedade política, que se faz reconhecida pela força da repressão, mas como adjeção da sociedade política e da sociedade civil. Nesse sentido, a ampliação de Estado proposta pelo autor pode ser considerada produto da contemporaneidade, onde a ação das massas pode tornar-se um importante ator social com a capacidade de contestar a ordem instituída.

A participação política pode ser considerada uma grande e importante oportunidade na produção do interesse público, de tal sorte que poderá vir a orientar ações do Estado. Na contemporaneidade, as legislações para o ordenamento das relações sociais são bases formais, as quais afiançam a participação dos segmentos populares na gestão das ações públicas, como é o caso das políticas sociais na área da habitação. Pode-se compreender que Gramsci (2000) relacionou a construção da sociedade civil concomitantemente com o empenho na luta sociocultural, da concepção do consenso à competência de produzir uma consciência social afeita aos direitos, possibilitando, assim, a ampliação do Estado.

O conceito de bloco histórico origina uma ordem social onde a classe dominante, no espaço econômico, detém a dominação (sociedade política) e a hegemonia (sociedade civil) sobre o conjunto da sociedade. (DURIGUETTO, 2007). Por seu turno, Duriguetto (2007) examina, de forma detalhada, as diversas contribuições teóricas quanto à relação entre sociedade civil e Estado, bem como as abordagens mais adequadas para elucidar a gênese da democracia brasileira, por meio da consolidação de políticas públicas.

Como foi possível perceber através das leituras, o conceito de sociedade civil é visto com um dos termos responsáveis pela grande dicotomia existente entre sociedade civil e Estado. Isto porque a origem da expressão “sociedade civil” está diretamente ligada a uma contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política.

Após todas estas definições, pode-se constatar que a sociedade civil é o local onde emergem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos. Cabe, por sua vez, ao Estado, através das suas instituições estatais, resolver tais conflitos ou mediá-los através da repressão. (BOBBIO, 1987). Cabe, por sua vez, ao Estado de direito, por meio de seus formatos institucionais, encaminhar negociações a propósito de tais conflitos ou mediá-los até uma resolução entre os atores envolvidos, ou mesmo atuar pela repressão quando, nitidamente, pode-se referir à intervenção.

O espaço das ações do Estado consolida a configuração atualizada ou de manifestação dissimulada de formas de domínio existente na sociedade: quem faz o que e para quem? As políticas públicas, como no caso da habitação, embora financiadas com recursos extraídos da totalidade contributiva dos cidadãos e do proclamado “interesse geral” ou social, traduzem também, de alguma forma, uma intermediação estatal de demandas particulares.

As diversas formas de participação social nas ações políticas desenvolveram a socialização do Estado através do aumento das organizações que desempenham, direta ou indiretamente, alguma forma de poder político, onde a expressão “Estado Social” pode ser compreendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade. (BOBBIO, 1987, p. 51). Percebe-se, assim, que sociedade e Estado atuam como dois momentos de um mesmo processo, distantes, porém próximos, diferentes, porém dependentes, dentro de um sistema social de complexidades.

O conceito de política pública, que ainda será visto, terá maior capacidade explicativa quando tomado em seu aspecto expandido, pois tal compreensão não o torna restrito a uma simples ação estatal. Em determinada situação, em que a sociedade a considerava problemática ou indesejável de forma coletiva, tende a ser submetida a encaminhamentos que compreendem as políticas públicas como o resultado de uma interação complexa entre Estado e sociedade civil, onde servem para assegurar direitos básicos. Considerando a ampliação da esfera pública como expressão de demandas coletivas, bem como do Estado, cabe, também, enfatizar a inexistência de áreas/campos ou dinâmicas sociais que, na atualidade, escapem por completo às competências ou à presença estatal. As políticas habitacionais de cunho social explicam-se em grande medida, devido a esta dinâmica estatal, de forma cada vez mais perceptível. Em consequência, ampliam suas atividades,

competências e funções anteriormente entendidas como pertinentes ao âmbito do privado, da sociedade civil. (Bobbio, 1987). Nesta extensão e alargamento do chamado espaço público, converge, também, o incremento de temas e problemas que fazem parte de outra órbita e convertem-se em “questões de Estado”. Eis que, assim, compreende-se a promoção de políticas públicas habitacionais.

## 2.2 O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA COMO QUALIFICATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo democracia, desde a idade clássica até hoje, é empregado para designar uma forma de poder, ou melhor, uma das diferentes maneiras com que o poder político pode ser exercido. Mais precisamente, é a forma de governo onde o poder político é exercido a partir da lógica de que todo poder emana do povo e, a ele, seus representantes precisam corresponder.

Alguns autores defendem a necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diversas instâncias políticas, onde são discutidos e definidos assuntos públicos. Em outros termos, seria um misto de democracia representativa e participação deliberativa para a formatação das políticas públicas.

Os cientistas sociais que destacam o elemento neocorporativo dos processos participativos tendem a identificar esses organismos como formas de complementação da democracia representativa, sublinhando sua capacidade de aperfeiçoar a governança, assim como desenvolver a *accountability*. Tais autores não defendem formas de democracia participativa em contraposição à democracia representativa. Além disso, em muitos desses estudos, existe a tendência a considerar que o participante é um defensor de interesses particulares na condição de habitante de determinada região ou de usuário ou beneficiário de políticas públicas. (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 53).

Esse modelo da democracia participativa defende modificações nas regras e procedimentos para, assim, imprimir uma dinâmica ao sistema político. Essa dinâmica democrática concede aos sujeitos coletivos o poder de influir sobre a esfera estatal. Através desse modelo, a sociedade civil pode reivindicar, com maior representatividade, suas demandas e, também, pode exercer maior controle sobre o Estado e suas políticas. (DURIGUETTO, 2007).

Inspirados nas ideias de Rousseau, os teóricos desse modelo reconhecem que a complexidade da vida social, nos dias de hoje, acaba distanciando os

indivíduos de uma possível participação nas questões públicas. Estes autores acreditam em um desenvolvimento no que diz respeito ao grau de participação social nas instituições públicas. Tanto no âmbito nacional, como no local, essa extensão do nível de participação elevaria, nos cidadãos, o grau de interesse pela colaboração na tomada de decisões de importância coletiva, gerando, assim, compromisso com os assuntos governamentais. (DURIGUETTO, 2007, p. 125).

Para Gramsci (2000), a superação do interesse particular é capaz de formar uma consciência ético-política universalizadora, a qual confere realidade à concepção do conceito de hegemonia. Neste pensamento, estão assentados fundamentos de uma teoria democrática da organização da sociedade contemporânea, sendo este conceito uma contribuição ímpar para a teoria da democracia. (DURIGUETTO, 2007). Pode-se compreender que, para Gramsci (2000), a passagem para uma outra forma social seria realmente cumprida através de um processo gradativo de democratização, onde a participação popular, organizada e crítica no âmbito social, oportunizaria a conquista de espaços políticos, constatando-se, assim, que, para este autor, existe uma relação orgânica entre os termos democracia e hegemonia.

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realístico e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. (GRAMSCI, 2000, p.287).

Essa ideia de construção de uma nova relação entre governantes e governados pode ser encontrada em Rousseau e em Gramsci, sendo que os dois pensadores pressupõem a formação de um consenso que priorize a formação de uma esfera pública onde o interesse coletivo se sobrepõe ao privado. É com a absorção do Estado pelos elementos da sociedade civil que se exprime a aniquilação da relação entre governantes e governados, conforme Gramsci. É aqui que a noção de democracia se concretiza objetivamente. (COUTINHO, 1996, p. 137).

O esforço da democratização das instituições políticas não será concebido pelas normas e regras que estas seguem, mas sim pela articulação e pela coerção política que as classes subalternas desempenham. Para Duriguetto (2007), é o nível

de consciência política que faz a classe se reconhecer enquanto uma unidade eficiente na luta pelo processo democrático.

Tanto no Estado, como na sociedade civil, existem vários espaços de difusão de poder e controle que influenciam indivíduos, grupos e associações. Dessa maneira, a formulação de políticas estatais é um espaço permeado por divergências e negociação permanente entre interesses de grupos sociais contrários. O que se espera das lideranças políticas é que desenvolvam programas dirigidos para os interesses da sociedade, atendendo, assim, as prioridades do consenso político.

A perspectiva democrática do Estado pode ser contemplada com base nos direitos e oportunidades de participação política que esta pode oportunizar. Duriguetto (2007) afirma que a democracia existe quando se tem garantia de que os grupos sociais podem manifestar suas demandas. Assim, a sociedade civil e a esfera pública são os espaços onde a vida social se desenvolve e onde os grupos se organizam na defesa de suas demandas e interesses específicos. A necessidade de democratizar esses espaços é vista por Bobbio (1987) como uma aposta que possibilitaria aos sujeitos sociais construir interesses comuns.

O fato de que a participação política é condição essencial para a consolidação de espaços democráticos se torna nítido após todas as considerações destacadas até aqui. O que ainda é preciso considerar, como recurso para o fortalecimento dessa participação social na esfera política, é a maneira como os indivíduos se organizam dentro de uma dinâmica permeada por poderes sociais e econômicos. Boron (2001) faz essa análise ao dizer que a democracia, como forma de organizar, como forma de organização do poder social no espaço público, é inseparável da estrutura econômico-social sobre a qual este poder se sustenta.

Para melhor compreender esta colocação feita por Boron, serão utilizadas passagens do seu livro “A coruja de minerva: mercado contra democracia”, através das quais se torna possível evidenciar que o autor considera a democracia uma síntese de três dimensões:

a-) “democracia como condição da sociedade civil. Supõe uma formação social caracterizada por um nível relativamente elevado, de bem-estar material e de igualdade econômica, social e jurídica”. (BORON, 2001, p. 277);

b-) “democracia como efetivo aproveitamento da liberdade pela cidadania. A liberdade não pode ser apenas um “direito formal” – brilhantemente sancionado na legislação de diferentes países – que, na prática, não conta com possibilidades para ser exercitada”. (BORON, 2001, p. 278);

c-) “democracia como um complexo conjunto de instituições e regras de jogo claras e inconfundíveis, que permitam garantir o caráter “relativamente incerto” dos resultados do processo político, tanto no plano decisional, como no puramente eleitoral”. (BORON, 2001, p. 278).

Ao reconhecer essas três importantes dimensões, cabe seguir fazendo uma aproximação sobre cada uma delas. Mantendo a ordem apresentada, a primeira dimensão destacada por Boron (2001) é a democracia como condição da sociedade civil. Compreender que o cidadão democrático conquistou um espaço na participação política vai além da esfera política; atinge a esfera da sociedade, no seu conjunto total, uma vez que não existe decisão política que não esteja condicionada ao que ocorre na sociedade civil.

A democratização da sociedade é algo bem mais amplo que a democratização política. Nos dias de hoje, não basta medir o número de pessoas que tem o direito de votar. Para indicar o nível de desenvolvimento democrático, é necessário ir adiante e verificar como as instituições, desde a família até a escola, desde as empresas privadas até os serviços públicos, como estas agem, democraticamente, perante a sociedade. A dimensão democrática está além do exercício de direitos políticos, ela está diretamente relacionada às condições de igualdade econômica, social e jurídica, muito bem destacadas por Boron (2001).

A segunda dimensão diz respeito à noção de cidadania, a qual remete à solidificação dos direitos civis, políticos e sociais, assinalando para um cenário de inserção e de pertencimento dos indivíduos à sociedade política. Fortalece, dessa maneira, nos cidadãos, o direito de se organizarem, de expressarem livremente suas posições e interesses, de participarem dos processos políticos, de questionarem a falta de uma conjuntura adequada que seja capaz de garantir e incitar uma maior participação social. Bobbio (2000) refere-se aos direitos de liberdade como condição para o exercício da democracia:

Ideais liberais e método democrático vieram, gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram, desde o início, a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. (BOBBIO, 2000, p.44).

Para a perspectiva liberal, a forma mais pura de democracia acontece através da tomada de decisões coletivas, quando a maioria dos indivíduos reconhece e

assume o seu papel no processo de democratização, ou seja, a participação social amplia a concepção de cidadania através da conquista de direitos e espaços.

A terceira e última dimensão apresentada por Boron está relacionada ao pensamento de Bobbio, ao remeter a compreensão da democracia enquanto um conjunto de regras. As regras estabelecidas pelo modelo democrático servem para determinar quem está autorizado a tomar as decisões e com que procedimentos. Para Bobbio, reconhecer a democracia é o mesmo que reconhecer e defender o pluralismo e os embates dos grupos de interesse e entender o papel do Estado como mais um grupo, porém com uma função distinta, a de mediar os antagonismos. Sendo assim, a democracia é a democracia das “regras do jogo”, do bom funcionamento das instituições e das garantias do “Estado de direito”; é com essa definição que se apresenta a democracia moderna. (BOBBIO, 1987).

As formulações de Bobbio evidenciam uma preocupação que se encontra fundamentada em torno da defesa das possibilidades de ampliação da democracia, através do crescimento e do desenvolvimento dos meios políticos-institucionais que são capazes de mobilizar a participação social e a politização das massas. De acordo com Duriguetto (2007), a democracia é sinônimo de defesa do interesse comum, de construção de hegemonia no pluralismo, da formação de consensos no interior e, a partir dos interesses de classe, visando à constituição de uma vontade coletiva emancipatória. Pensar em democracia é pensar em participação social, é incorporar a concepção de um cidadão atuante com capacidade para propor transformações importantes para a sociedade e de exercer a sua função política, tornando-se protagonista no processo de construção da democracia.

### 2.3 ALGUMAS PONDERAÇÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública pode ser considerada como resultante de uma série de conflitos sociais e suas conseqüentes ações políticas que, quando agrupadas, constituem o processo histórico que busca dar encaminhamentos a demandas em conflito dentro de determinada conjuntura e ação de atores sociais. Não existe apenas um, ou o melhor conceito, porém toda e qualquer teoria que faça referência às políticas públicas tendem a explicitar as inter-relações entre Estado, política,

economia e sociedade. A política pública busca colocar o governo em ação, afirma Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Desta forma, no horizonte dos conflitos políticos, o Estado é chamado a propor ações que visam produzir mudanças em determinada realidade. Para Souza (2003; 2006), a política pública implica em responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. A questão social abriu a perspectiva em uma sociedade de risco e, diante dela, recorre-se à ideia ou ao ideal da proteção coletiva. No dizer de Ruscheinsky (2011, p. 504):

Apesar das alterações no tempo e na forma de ocupação do território e de apropriação dos bens naturais, os processos sociais confirmaram a tendência à concentração crescente da renda e da riqueza; tudo isto à custa da exploração brutal da mão-de-obra, destinando a ela as migalhas deste processo iníquo de desenvolvimento. Neste sentido, as forças predatórias do social, do território, dos bens públicos e naturais sobrepujaram-se aos interesses coletivos, pois a busca da modernidade se deu por caminhos de dominação onde podem ser encontradas as razões da riqueza e da miséria da nação brasileira.

Neste contexto, as políticas públicas envolvem mais que uma decisão, requerendo diversas ações que soam ser, estrategicamente, selecionadas com o fim de implementar as decisões tomadas. Um elemento preliminar para esta questão, diz Souza (2006), é que vários fatores históricos contribuíram para que esta área obtivesse maior visibilidade como mecanismo dentro da organização das relações sociais. Inicialmente, registra-se o surgimento de um campo de conhecimento denominado políticas públicas, de tal forma que esta temática se faz presente de forma visível em diferentes programas de pesquisa acadêmica. Ao mesmo tempo, na elaboração do que se cunhou como estado de bem estar, emergiram, a partir de uma ideologia política, as respectivas instituições, regras e modelos que orientam os atores sociais e que regem as tomadas de decisão para a elaboração, implementação e avaliação.

Todavia, além da formulação e da decisão para implementar determinadas políticas, existe uma externalidade que se refere à organização das relações sociais

de tal forma que se articule a capacidade de financiamento. Souza (2006, p. 20) enfoca alguns fatores históricos que caracterizariam o espectro ou as contingências das políticas públicas:

O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Apesar da existência de limitações e constrangimentos orçamentários, estes fatores não inibem por completo a capacidade das instituições governamentais de contemplar demandas da sociedade. Os projetos, programas e ações públicas buscam intervir em determinada realidade social com a perspectiva de oferecer soluções relevantes aos problemas sociais. Baseando-se nesses preceitos, várias políticas públicas encontram-se em andamento no país, sendo que, dentro destas diversas experiências locais, são objeto de estudo e pautam a gestão municipal. Alguns aspectos relacionados ao consumo na abordagem de Ruscheinsky (2010, p. 422) também se aplicam à análise das políticas habitacionais e suas interfaces com atores da sociedade civil.

As estratégias de política pública ambiental centradas no consumo enchem de intrigas as interpretações das ciências sociais: compreendem uma forma de enfraquecimento dos atores sociais em sua ação política contemporânea; consistem na redução do cidadão à esfera de sua capacidade de consumo; e expressam a gênese de uma cultura política emergente com nexos entre democracia e meio ambiente. As tensões permanecem sobre a ponderação das questões ambientais nas práticas sociais do consumo, se fortalecem ou se depreciam o ímpeto para com a cidadania como ação política para efetivar direitos.

As políticas públicas pretendem atender a demandas especialmente dos setores que estão em situação de vulnerabilidade, que se encontram à margem da

sociedade. Neste sentido, cabe interrogar em que medida o PMCMV, foco desta dissertação, consolida-se em política pública para a erradicação de áreas de risco e, ao mesmo tempo, o preço do solo urbano e a especulação imobiliária tendem a condicionar os locais habilitados para servirem de espaço para os conjuntos residenciais. As demandas são reconhecidas e formuladas pelos agentes que se encontram investidos no poder público, mas motivados por uma agenda que é elaborada pelos cidadãos por meio de pressões e mobilização social. Compreende-se, assim, que as políticas públicas tem, por intuito, ampliar e efetivar direitos de cidadania.

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002).

O processo de elaboração, implementação e avaliação de uma política pública traduz uma forma de exercer o poder político, a qual é responsável por distribuir e redistribuir poder entre diferentes atores sociais, com projetos e interesses bem diversificados e, até mesmo, contraditórios. Por envolverem questões de interesse geral, as políticas públicas representam um espaço de disputas entre forças sociais, sendo que sua face democrática está atrelada à dimensão de primar pela transparência. Do ponto de vista das demandas da sociedade, redimensionam espaços públicos a um debate sobre os recursos e os objetivos que fundamentam determinadas decisões políticas.

A política pública passa por vários estágios, onde Saraiva releva que “em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”. (SARAIVA, 2006, p. 32). O mesmo autor também destaca as etapas que caracterizam o processo de políticas públicas: a elaboração (reconhecimento e definição do tema); a formulação (delineamento dos objetivos); a implementação (plano e sistematização); execução (atividades a serem desenvolvidas); acompanhamento (supervisão das ações executadas); avaliação (medição e análise). Entende-se, assim, que o processo de políticas públicas acompanha uma sequência e que se encontra esboçada por Souza (2006, p 21):

Um campo do conhecimento que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (politics), a sociedade política (polity) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. Disso, pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

As políticas públicas visam responder a demandas que afetam, de maneira considerável, setores que vivem marginalizados na sociedade. Quando a população se mobiliza e se une para pressionar os que ocupam posições de poder, agendas são criadas com o intuito de ampliar e efetivar direitos de cidadania em conflito com os interesses especulativos.

Por isso, pode-se considerar que as políticas públicas exprimem a visão dos que controlam o poder, mesmo tendo por objetivo a contemplação de interesses de segmentos sociais que vivem em processo de dominação, vulnerabilizados. Ou, mais do que isto, nos argumentos de Ruscheinsky (2011, p. 505) “a população empobrecida se vê aprisionada no espaço social dos avessos, numa sociedade regida pela mesma lógica nas qual circula o dinheiro em poucas mãos, os negócios sem transparência e as desigualdades ou a pobreza tende a ser naturalizada”. A dimensão da heterogeneidade social manifesta-se de muitos modos e as desigualdades tendem a ser persistentes.

A ampliação do acesso aos bens socialmente produzidos convive com as desigualdades, pois a concentração do poder e da economia não se desmancharam por simpatia ao consumidor, ou, em outros termos, a suposta democratização não venceu a disponibilidade desigual de renda e o acesso ao crédito. (RUSCHEINSKY, 2010, p. 420).

Dessa forma, num Estado de compromisso, está posto o requisito pelo qual este disponha aos cidadãos políticas públicas que visam a aplicar e a coordenar disposições sociais relevantes. Como forma de garantir direitos, as políticas públicas podem ser consideradas como prestações positivas do Estado para com os cidadãos. Na concepção de Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de

meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera atingir os resultados. (BUCCI, 2006, p.39).

Pode-se compreender, assim, que as políticas públicas são decorrentes de demandas provenientes do campo político, cultural e social; para alguns autores, consolidando a perspectiva de “concessão/outorga/conquista”, caracterizadas por um estado de coisas qualificadas. (PASTORINI, 1996). Entretanto, há que se compreender que, na gênese das formulações, situam-se os conflitos concretos e que, historicamente, opõem dois ou mais segmentos como atores sociais em uma arena de lutas políticas pela exteriorização de suas carências, a fim de que se transformem em inquietações coletivas e, posteriormente, em definição de demandas sociais na esfera pública. (PASTORINI, 2004). Diante do fenômeno social da conquista ou outorgamento, Lopes e Mélo (2008, p. 11) abordam a questão por um ângulo que cabe destacar.

O outorgamento dos direitos é “produto” dessa negociação, e não necessariamente da explicitação ou exteriorização de carências e necessidades coletivas. E a negociação ocorre, como já afirmou Wanderley (2004), sobre as demandas socialmente inscritas na agenda pública, mas problematizadas por algum segmento social que as incorpora como causa de justiça social. Assim, vamos já distantes daquela posição de encarar que os direitos são produtos de “concessões” ou “conquistas”, no enfrentamento de segmentos das classes trabalhadoras com as classes de proprietários ou o Estado.

Diante do exposto, sobressai a importância do reconhecimento de que as políticas públicas têm importante papel social na erradicação das diferenças existentes entre as classes sociais, sendo relevante a sua tentativa de igualar os desiguais. As políticas públicas, consideradas enquanto um fluxo de decisões políticas, visam a abrandar a dívida social, porém também são capazes de inserir o desequilíbrio, como coloca Saraiva:

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, p. 28-29).

Os elementos que orientam uma política pública têm por finalidade consolidar processos democráticos, onde a noção de justiça social é considerada objetivo fundamental nas ações que pretendem modificar realidades. Todavia, existem dilemas apresentados junto ao nexo entre moradia e cidadania que referem-se, fundamentalmente, à fragilidade ou à cooptação pela administração pública de movimentos sociais fortes o suficiente para realizarem mudanças estratégicas, orçamentárias, sociais, políticas e ecológicas, a fim de situarem o mesmo nexo em outro patamar.

Estes dilemas afetam igualmente o caso da Política Nacional de Habitação (PNH), base de estudo neste trabalho. A PNH foi estruturada em eixos de ação, os quais introduziram mudanças na forma de operacionalizar a política habitacional, desencadeando um processo de estruturação legal e institucional. O objetivo é oferecer as condições para a implementação dessa política, como será apontado no próximo capítulo através de detalhamento dos princípios e objetivos que norteiam a PNH.

### **3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos referidos à questão habitacional, bem como compreender como o Estado incorporou ações na busca por equacionar demandas da questão social. Nesse sentido, a análise a ser empreendida se centraliza em fases, as quais se encontram identificadas na literatura por ações que conseguiram transformar ou, infimamente alterar ou incidir, a realidade habitacional do Brasil.

Dentro do contexto, recebe destaque a estruturação do primeiro sistema nacional de produção de habitação pública, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Criado durante o regime Militar, o SFH foi gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e serviu de base para o desenvolvimento da Política Habitacional Brasileira. Seguindo com a proposta de análise, adentra-se ao período do governo de Fernando Henrique Cardoso para, na sequência, centrar o estudo na política habitacional implementada pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Esse processo de reconstrução, além de contribuir com dados que facilitam na compreensão atual da política habitacional no Brasil, possibilita identificar e analisar quais foram os atores de relevância dentro desta área, seus interesses e influências; a conjuntura política, social e econômica que constituiu cada período ou programas enfatizados; e, enfim, os resultados dos programas implementados por sucessivas agendas governamentais.

#### **3.1 A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL**

A compreensão da política de habitação no Brasil passa pela articulação existente entre a política urbana, os movimentos sociais, o Estado e o capitalismo. Conseqüentemente, foi marcada por descontinuidades, fragmentações e leis que impossibilitaram o acesso dos mais pobres à moradia, ao solo urbanizado e à cidade. Valladares (1991) reconhece que o avanço da compreensão acerca da pobreza urbana estabelece estreita relação com a trajetória do processo de urbanização com a inserção espacial da população pobre no tecido urbano. As políticas de habitação praticadas até a República Velha (1889-1930) foram inexpressivas, limitavam-se a intervenções governamentais de repressão às

situações de insalubridade. Nesse sentido, o resgate histórico inicia suas atividades na era Vargas (1930-1945), onde a habitação passou a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e como fator econômico estratégico para a industrialização do país.

A conjuntura política, econômica e cultural da ditadura Vargas (1930-45) colocou, em cena, a temática da habitação social com uma força jamais vista anteriormente ou efetivamente principiando como política pública. Bonduki (2004) destaca que, no projeto desenvolvimentista dessa era, a habitação social passou a ser vista como fator econômico na estratégia de industrialização do país e como elemento de formação ideológica, política e moral do trabalhador-padrão, a qual o regime queria forjar como sua principal base de sustentação política.

Os anos 30 apresentaram um novo contexto e uma nova visualização das questões habitacionais. Até então, o problema da habitação popular havia sido relegado pelo Estado, assim como qualquer agenda mais consistente de políticas públicas de alcance social e universal. (BONDUKI, 2004). É, a partir dessa década, que se reforça a premissa da importância da moradia para o trabalhador, o sonho da casa própria ganha evidência e as primeiras experiências de políticas habitacionais populares são praticadas no Brasil. Para Bonduki (2004), as novas responsabilidades assumidas pelo Estado revelam uma modificação do seu papel em relação à modernização da sociedade. A política social passa a ser implementada como suporte para outras diretrizes políticas, que tenham por pretensão de responder aos diversos segmentos sociais por meio de uma ação capaz de minimizar o problema habitacional, o qual se avultava com a mesma intensidade da população dos centros urbanos.

O leque de setores sociais que passaram a apoiar, com significativa ênfase, a ação pública planejada, no processo de produção habitacional, era amplo. Bonduki (2004) destaca que a ideia de que, ao Estado, compete assegurar condições dignas de moradia, investindo em recursos públicos e na criação de fundos sociais, foi consolidada no plano do aparato estatal, das organizações empresariais, das influentes forças políticas, dos técnicos e da opinião pública. Salvo as críticas que tinham por objetivo garantir o uso social dos recursos, na prática não existia oposição à produção habitacional por parte do poder público.

As iniciativas públicas, na produção de conjuntos habitacionais e financiamento de moradias, deram-se, principalmente, no período de 1945 a 1954,

através da atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). (BONDUKI, 2004). A conjuntura social daquele momento foi demarcada por grave crise de moradia, conjugado com a respectiva atribuição ao Estado na responsabilização pelo enfrentamento do problema ou da questão social.

Na regulamentação das condições da força de trabalho, o Governo Vargas criou, nos anos 30, para cada categoria profissional, os IAPs, propiciando, a partir deles, os recursos necessários para o financiamento estatal da produção de moradias, caracterizando, portanto, como sendo as primeiras instituições públicas da história brasileira a enfrentar a questão.

Entretanto, a finalidade fundamental dos IAPs era propiciar benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistência médica, deixando o problema habitacional relegado a um segundo plano (Cohn, 1981), o que dificultou as ações para tratar do tema. Além disso, foi adotado um "regime de capitalização", pelo qual os recursos arrecadados pelos IAPs deveriam ser aplicados em investimentos que garantissem o aumento do fundo. (BONDUKI, 2004).

A participação nos IAPs pelos trabalhadores tornou-se compulsória e o Estado passou a deter o controle da sua gestão através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Criou-se, assim, a partir daí, uma importante fonte alternativa de investimentos públicos em diferentes áreas, como infraestrutura, indústria e economia, além da incipiente política habitacional. O uso dos recursos previdenciários mostrava-se, desde aquela época, um tema polêmico, tendo, como exemplo de utilização destes, a construção de Brasília e da Siderúrgica Nacional. (VARON apud BONDUKI, 2004).

Com o Decreto 1749, em 1937, surgiram as condições para a atuação dos IAPs no campo da habitação, tornando-se, desta maneira, o marco inicial dos institutos nessa área. (VARON apud BONDUKI, 2004). Entre as medidas instituídas pelo decreto, estavam a autorização para criar carteiras prediais, destinação de até metade de suas reservas para o financiamento de construções, redução das taxas de juros de 8% para 6% (não existia atualização monetária), ampliação dos prazos de pagamentos de 10 para até 25 anos e elevação do limite máximo de financiamento. (BONDUKI, 2004). Melo apud Bonduki (2004) afirma que a Igreja Católica teve importante papel nas pressões para facilitar o acesso à casa própria.

Farah apud Bonduki (2004) atribui à pressão dos associados dos institutos a viabilização do decreto.

Segundo Varon e Farah apud Bonduki (2004), as operações imobiliárias dos IAPs iniciaram-se pelo IAPI (Industriários), sendo, gradativamente, adotadas pelos demais institutos e vigoraram, com poucas alterações, até 1964, baseando-se em 3 planos: 1) Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos; 2) Plano B: financiamento aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio; 3) Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias, no sentido de se obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

Os planos A e B tinham um objetivo social, o que abria perspectivas para se concretizar uma política de habitação destinada à baixa renda, representando a forma adotada pelo Estado para garantir a paz social e a continuidade do processo de produção. Já o Plano C atuava com uma perspectiva atuarial, cuja finalidade era a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas. (VARON apud BONDUKI, 2004). Através deste plano, o IAPI financiava todo tipo de construção, principalmente edifícios para as classes média e alta, viabilizando diversas incorporações imobiliárias, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro. Seus financiamentos possibilitaram um intenso processo de verticalização e especulação imobiliária, processo que Melo apud Bonduki (2004) chamou de "boom do século", o que tornou os IAPs os maiores detentores individuais de terra urbana do país. A disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados (interessados na construção e venda de apartamentos de luxo) caracterizava uma polêmica discrepante que nunca mais deixou de existir.

Conforme Bonduki (2004), a administração de Vargas no Estado Novo, sob influência de pensadores antiliberais, tornou a questão da moradia um problema público, responsabilizando as instituições previdenciárias pelo seu enfrentamento. Havia, no entanto, algumas razões para a ineficiência deste processo. Primeiramente, os IAPs não eram órgãos de habitação, além de que sua estrutura corporativa gerava uma diferenciação grande entre as próprias categorias profissionais. Os bancários, por exemplo, eram uma categoria privilegiada, que recebia salários médios muito superiores aos demais trabalhadores e, em

consequência, seu instituto (o IAPB) proporcionava um melhor atendimento habitacional para seus associados. Da mesma forma, não existia, na concepção estrutural dos IAPs, uma exclusividade clara para a baixa renda, além da exclusão total dos trabalhadores não-assalariados.

Não obstante, todos os estudiosos (Farah, Varon, Melo) apontam a existência de apadrinhamento político e clientelismo na indicação da demanda para os conjuntos habitacionais e para a obtenção de financiamentos, além de segmentos de renda média e até alta sendo beneficiados. A polêmica desagregadora entre a perspectiva social e a atuarial, além do fracasso da unificação dos institutos (como desejava e tentou Vargas), ajudaram no entrave para a criação de uma política habitacional pública robusta.

Somado a tudo isso, ao longo da década de 50, as reservas previdenciárias declinaram progressivamente, principalmente devido à Lei do Inquilinato e ao incremento da inflação, deixando, com isso, de investir nos planos A e B, gerando um passivo grande, com diversos conjuntos e edifícios desocupados por meses e até anos. (FARAH apud BONDUKI, 2004). Premidos pela necessidade de preservar seu patrimônio, privados da contribuição do Estado e subordinados a uma concepção corporativa e fragmentária, os institutos mais prejudicaram do que contribuíram na consolidação de uma política de habitação social.

Produziu-se, no Brasil, a partir da década de 40, uma estrutura para a provisão de moradia nos centros urbanos, incluindo três segmentos: a produção popular, baseada na construção de loteamentos nas periferias e na autoconstrução de moradia; a produção estatal direta e indireta; e a produção empresarial destinada para fins imobiliários. Para Bonduki (2011), foi, a partir dessa estrutura, que se originou a segregação das camadas populares em áreas precárias de zonas periféricas. Esse processo de periferização das moradias autoconstruídas foi largamente debatido por importantes autores. Dentre estes, Maricato (2001), Bonduki (2011) e Kovarick (2000) destacaram, em seus textos, a omissão do poder público no processo informal de construção de moradias. Tal fato rendia dois ganhos, uma vez que proporcionava à população de menor renda a oportunidade de acesso ao solo urbano, garantindo certa estabilidade aos cidadãos. O outro, como consequência, fazia com que o Estado não precisasse investir recursos de grande vulto na área habitacional.

Em 1946, Dutra assume a presidência e mantém um retórico compromisso de resolver a grave crise habitacional, que atingiu seu clímax no período da 2ª Guerra Mundial e anos seguintes. Anuncia a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), como uma resposta do conservadorismo do seu governo, ressaltando sua sensibilidade social e preocupação com o avanço do comunismo nas áreas pobres da cidade.

A ideia primária do anteprojeto compreendia os elementos fundamentais para a concretização de uma política abrangente e facilitadora do processo: centralização da gestão, fontes permanentes de recursos e uma visão que buscava articular a produção da moradia com o desenvolvimento urbano. (BONDUKI, 2004).

Entretanto, segundo este autor, além dos vetos feitos ao anteprojeto, a democratização do país (a qual reduziu a autonomia do Estado), a falta de ênfase no social do presidente Dutra, a firme oposição de setores que seriam afetados pelo deslocamento dos investimentos, além do silêncio dos que seriam beneficiados, acabaram por frustrar o projeto original da Fundação da Casa Popular.

A oposição à FCP foi socialmente ampla, como pelo setor da construção civil, pelos escalões superiores dos IAPs, membros do próprio Ministério do Trabalho, sindicatos e, inclusive, pelas entidades profissionais e pelos comunistas. Todos eles, na verdade, estavam preocupados com o possível prejuízo de seus próprios interesses, imbuídos de um caráter corporativista. A unificação dos IAPs no final do Governo Vargas, com o ISSB (Instituto de Serviços Sociais do Brasil), bem como com a FCP (através da universalização das carteiras prediais) foram inviabilizados também por estas mesmas oposições. (COHN, 1981).

O tema da política habitacional, desta maneira, mostrava-se pouco sensível às mudanças realmente necessárias, recebendo o apoio dos setores mais conservadores, sobretudo da Igreja Católica, que enfatizava a relação entre moradia e família como um elo fundamental da estruturação moral e cristã das classes populares.

A fragilidade institucional e financeira fez com que a ação da FCP fosse limitada, realizando inexpressivas construções de conjuntos habitacionais em terrenos doados pelas prefeituras, que também se responsabilizaram pela infraestrutura. (ANDRADE; AZEVEDO, 1982). Em decorrência da capacidade de financiamento, foram construídos 143 conjuntos com 18.132 unidades, ao passo que os IAPs construíram 123.995 unidades. (BONDUKI, 2004). E, para agravar ainda

mais a crise habitacional, existiam, na distribuição das habitações, além de objetivos políticos, tons clientelistas e tráfico de influência (político-partidária). Sem estratégia para enfrentar o problema, tornou-se inevitável o financiamento e construção de moradias pelos próprios trabalhadores.

Bonduki (2004) relata que, num período de 27 anos, de 1937 (Constituição) a 1964 (início da ditadura militar), excluindo-se os financiamentos de classe média, os IAPs e a FCP produziram cerca de 143 mil unidades habitacionais (média de 5,3 mil/ano). Foi beneficiada cerca de 10% da população que vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes, caracterizando um número não tão inexpressivo. Conforme este autor, do ponto de vista qualitativo, merece destaque o nível dos projetos e o impacto que tiveram, definindo novas tipologias de ocupação de espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras.

Além disso, um número não identificado de moradias foi produzido por outras entidades estatais ou para-estatais: órgãos estaduais e municipais, caixas ou fundos de pensões e previdência de empresas, alojamentos estudantis e militares, áreas habitacionais em cidades novas, vilas ou cidades industriais, etc. Os números também revelam um notório favorecimento às áreas de maior envergadura econômica, concentração de trabalhadores e mobilização política, sendo privilegiada, fundamentalmente, a Região Sudeste (RJ, SP, MG) e Brasília.

Com o Golpe Militar e civil, uma ditadura antipopulista passou a governar o país em 1964 e extinguiu os IAPs e a FCP, centralizando a previdência no INPS (criado em 1967) e transferindo as atribuições do setor habitacional para o então criado BNH. (MELO apud BONDUKI 2004). Com o BNH, foi formulado e implementado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com o objetivo, em tese, de beneficiar as classes menos favorecidas.

O BNH estruturou, pela primeira vez, uma política habitacional, financiando uma quantidade extremamente expressiva de moradias, totalizando mais de 20% das unidades habitacionais da época. Apesar disso, ele significou um retrocesso em muitos aspectos, principalmente na qualidade das moradias, predominando projetos de qualidade questionável, uniformes, desvinculados do meio físico e da cidade.

Com o intuito de reduzir o custo da moradia para atender uma população de baixa renda, ao invés de se alterar o processo de gestão e produção que encarecia o produto final, optou-se por financiar espaços cada vez menores, mais precários e mais distantes dos centros urbanos. (BONDUKI, 2004).

Com isso, o autoempreendimento tornou-se inevitável, com moradias em profusão, improvisadas em loteamentos sem a mínima infraestrutura. As favelas foram se avolumando e se desenhando nos espaços urbanos, atingindo áreas de proteção ambiental, como mananciais, mangues, beiras de córregos e encostas.

### 3.2 A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO PELO TRABALHADOR: O AUTOEMPREENHIMENTO

A construção própria das moradias ocorreu desde o princípio do século XX nos arredores das cidades brasileiras, mas esta prática foi pouco significativa, principalmente pelo predomínio da produção rentista (moradias de aluguel) e pela falta de acesso a financiamentos compatíveis com os níveis dos rendimentos familiares.

A partir da década de 40, com o forte aquecimento da economia, houve um processo intensificante de urbanização, com expansão das grandes cidades brasileiras. São Paulo foi o principal exemplo de como estas foram se desenhando nos mapas territoriais locais. (BONDUKI, 2011). Começaram a chegar milhares de novos trabalhadores, principalmente da zona rural, atraídos pela pujança econômica que necessitava e absorvia a mão de obra para alavancar o progresso do país. A disputa pelas poucas moradias existentes tornou-se muito intensa e a especulação imobiliária foi marcante, dando origem a novas incorporações que eram disponíveis somente às classes mais abastada. (BONDUKI, 2011).

Os loteamentos periféricos, então, foram sendo ocupados por essa massa de trabalhadores que não tinha outra opção financeira viável. As casas foram sendo construídas por conta própria, de forma desenfreada, desorganizada e precária. A década de 40 foi marcada pelo autoempreendimento, alicerçada sob 3 pilares: o lote periférico, a casa própria e a autoconstrução, numa conjunção de fatores somadas à desestruturação do mercado de moradias populares produzidas pelos empreendedores privados. (BONDUKI, 2011). Começou a haver um grande contraste no desenho das metrópoles, com obras de ponta nos bairros centrais por um lado, contra construções paupérrimas, sem a mínima infraestrutura, por outro, nos bairros de periferia.

Em 1937, o presidente Vargas regulamentou o loteamento dos terrenos através do Decreto-Lei 58, o que beneficiou o modelo periférico com as garantias

jurídicas ao comprador, mas foi deficitário ao não determinar um padrão mínimo de qualidade urbanística e ao não penalizar o lote clandestino. (BONDUKI, 2011). Como a máquina administrativa dos municípios era desestruturada e despreparada para atender à alta demanda pela legalização dos lotes, a clandestinidade não poderia ser a exceção, e sim a regra. Para Bonduki (2011), as administrações municipais nunca deram prioridade a um plano geral de expansão das cidades. Foram, nessa conjuntura, estrategicamente omissas e altamente permissivas até, pelo menos, a década de 70, frente ao crescimento de áreas ilegais, desarticuladas da estrutura viária e sem um adequado planejamento e infraestrutura.

Como já relatado, com a expansão periférica, atingiam-se dois objetivos buscados pela elite: desadensamento e segregação espacial. Os investimentos públicos, dessa forma, poderiam ser concentrados nas áreas habitadas pelas classes mais nobres. Os loteamentos abriam ruas não-oficiais e, assim, o poder público estava impedido de atuar ali, o que era uma excelente justificativa para excluí-las da demanda por recursos.

A casa autoconstruída propiciava à classe trabalhadora de renda mais baixa a sensação de ascensão na sociedade sem que houvesse redistribuição de renda, elevação de salários, nem ampliação de investimentos públicos no setor habitacional. As altas taxas de acumulação, sobretudo da economia paulista, só foram possíveis através do abandono da periferia e da redução do custo da mão de obra, obtida pelo congelamento dos aluguéis e pela produção doméstica das moradias. (BONDUKI, 2011).

As condições nas quais essas pessoas moravam eram lamentáveis, sem redes de água, esgoto, luz ou transporte. O fim dos anos 40 e início dos anos 50 marcaram, então, a precarização da periferia como um todo. Com o fim da Era Vargas em 1945, houve abertura democrática e o povo começou a exigir seus direitos básicos, demonstrando sua força principalmente através da ação dos comunistas. (BONDUKI, 2011). O abaixo-assinado foi uma das práticas desenvolvidas para encaminhar suas reivindicações às autoridades, assim como reportagens em jornais de grande circulação. As condições foram, aos poucos, melhorando, mas nunca de forma satisfatória ou organizada.

Até o início da década de 70, quando estavam instalados os militares no poder e o BNH politizava a questão habitacional, o padrão periférico de autoempreendimento foi o principal meio de acesso à moradia própria.

Proporcionou, conforme destaca Bonduki (2004), além deste acesso, uma série de subprodutos e alojamentos dentro do próprio terreno, como pequenas casas e barracos de aluguel.

Apesar de todas as dificuldades, a casa própria significou uma perspectiva muito positiva ao trabalhador, mesmo que ilusória de ascensão social e estabilidade familiar. Representava formação de patrimônio e sobra de recursos, e, por isso, foi tão amplamente generalizada entre as pessoas de baixa renda. Significava, também, uma segurança pessoal e familiar fundamental numa época em que os direitos sociais inexistiam, a previdência social era precária e os mecanismos de poupança monetária implicavam em perdas. Proporcionava consistência à vida cotidiana das famílias, formando um território de sociabilidade capaz de criar os filhos e servir como abrigo na velhice. Criou-se uma forma muito tradicional do modelo habitacional a partir dos anos 70, muito influenciado, também, pela ação da Igreja, que reforçava este ideário conservador.

Para Bonduki (2004), a moradia na periferia tornou-se o cenário preferido e privilegiado do convívio social do trabalhador, ao contrário do que previram os arquitetos e urbanistas modernos dos anos 40 e 50, que imaginavam esta população participando de atividades culturais, recreativas e políticas. O rádio, a televisão e a visita a parentes tornaram-se as formas de lazer e entretenimento mais identificadas com o modo de ser e de viver deste brasileiro.

### 3.3 ESTADO NACIONAL E ALTERNATIVAS PARA A CIDADE EM CONFLITO: AS MUDANÇAS DA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL

É fundamental rever a política habitacional desde a Era Vargas para que se possa pensar e desenvolver as reformulações necessárias para o presente. A criação do BNH em 1964 foi possível graças à experiência anterior com os IAPs, o qual demonstrou a necessidade de uma fonte permanente de recursos provinda dos salários dos trabalhadores (FGTS) e a introdução da correção monetária. Possibilitou-se, com isso, que os financiamentos habitacionais tivessem uma folga maior de recursos frente à inflação crescente e não enfraquecessem sua estrutura.

A intervenção de Vargas no setor habitacional foi extremamente útil ao projeto central-desenvolvimentista, mas não, necessariamente, à qualidade de vida de setores sociais destacados pela retórica e considerando os conflitos na sociedade

de classes. O governo tomou iniciativas que incidiram sobre a questão social: limitou os aluguéis, subsidiou a produção e o financiamento da moradia, facilitou a difusão da pequena propriedade com soluções habitacionais de baixo custo. A ideia do autoempreendimento pelo próprio trabalhador foi generalizada, reduzindo, com isso, o custo da habitação e o salário urbano, possibilitando a alocação de recursos para os setores da indústria e comércio.

Segundo Bonduki (2004), esta concepção de modelo central-desenvolvimentista nasce nos anos 30 e 40, caracterizando-se por um conjunto de aspectos: autoritarismo, centralização da gestão, ausência ou controlada participação popular, maior degradação do meio ambiente e desrespeito ao patrimônio cultural, priorização do transporte individual, preferência pelas grandes obras (canalizando recursos para empreiteiras) e priorização de financiamento habitacional para os setores de renda média.

A ideia de progresso e desenvolvimento do país ganhou corpo e suas bases ideológicas foram colocadas em prática, trazendo trágicas consequências para as cidades, sentidas com intensidade na vida metropolitana até os dias de hoje. Como exemplo, pode-se citar as enchentes, a poluição, a depredação do meio ambiente, a dificuldade de locomoção nas estradas e vias públicas, a precariedade das moradias e de infraestrutura básica. Os arquitetos modernos daquela época já haviam previsto estes fatos, sendo que os mesmos idealizavam um homem novo, ligado à vida da cidade e inserido diretamente nos espaços coletivos, uma ideia de bem estar social que não foi aceita nem pelo Estado, nem pela população. (BONDUKI, 2004). Um ideário de individualismo generalizou-se no período da ditadura militar, fortalecido nos anos recentes pelo crescimento da violência urbana e pela segregação espacial.

Cabe, nesse contexto, aludir à reflexão de Martins (1997; 2000), ao afirmar uma aproximação entre o rural e o urbano, em que milhares de camponeses, expulsos de suas terras de trabalho, migraram para cidades, passando a viver em condições de miséria, sub-ocupação e em favelas. Os novos proprietários rurais, provenientes da tradição urbana, moderna e capitalista reproduziram, em suas fazendas, modos de dominação, repressão e violência. O poder pessoal do grande proprietário rural mostra-se, ainda hoje, um poder emblemático, que, na maioria das vezes, assegura sua sobrevivência econômica e política por meio de articulações que estabelece com os governos.

Conforme a análise de Bonduki (2004), esta mentalidade do modelo central-desenvolvimentista ainda resiste nos dias atuais, persistindo a ausência de debate com a sociedade, manipulação do executivo pelo legislativo, troca de favores e cargos, corrupção e falta de transparência nos gastos públicos. Em oposição a este processo arcaico, enfatiza a defesa da ideologia do desenvolvimento sustentável, baseado na participação da sociedade nas decisões e no respeito ao meio ambiente, rompendo a ideia de progresso a qualquer custo.

Segundo este autor, novas formas de gestão estão sendo idealizadas, assim como parcerias com organizações não-governamentais, valorização dos projetos arquitetônicos, revisão da legislação urbanística e mais intensa participação dos municípios. Relata, ainda, que a formulação de uma política urbana, neste processo de transição pós-BNH, mostra que, somente através de muitas experiências e aperfeiçoamento dos sistemas como um todo, conseguir-se-á vislumbrar os resultados obtidos e avaliar os erros e acertos. Com isso, a análise histórica das políticas habitacionais adotadas em décadas passadas faria-se muito necessária na formulação das diretrizes e das novas estratégias para enfrentar o grave problema habitacional brasileiro.

As relações no mundo do trabalho constituem um fator determinante da estrutura social e, conseqüentemente, da estrutura espacial. O indicador de renda nominal ou familiar, no entanto, usualmente utilizado nos estudos de segregação e desigualdade socioespacial, mascara o grau de diversidade social do perfil ocupacional da população residente. As práticas cotidianas, os valores e, por conseguinte, as opções de moradia podem ser muito distintas de trabalhadores de uma mesma faixa de renda. (LAGO apud RIBEIRO, 2000).

Na década de 70 até início dos anos 80, houve um extraordinário crescimento do número de edifícios de apartamentos para a classe média nas áreas centrais, consolidando o padrão segregador de estruturação do espaço urbano. Houve, com isso, uma expulsão das camadas mais populares para a periferia. A partir da metade da década de 80, em função dos efeitos da crise do SFH e da produção empresarial, houve uma queda muito grande do número de construções nas grandes cidades e também do movimento migratório. (LAGO apud RIBEIRO, 2000). Ocorreu, então, uma elitização forte da produção habitacional, com os segmentos sociais médios buscando alternativas em áreas mais distantes do centro metropolitano. Tratou-se da emergência de novos espaços na periferia, que foram também formas de

segregar e excluir. Em contrapartida, houve uma difusão das ocupações ilegais por todo o território urbano por parte dos setores de baixa renda, através da periferização das favelas e densificação das já existentes, o que contou com a legitimação do poder público.

A redução dos investimentos no setor público nos anos 80 e 90, juntamente com a crise econômica, alterou profundamente a provisão de moradias nas grandes metrópoles brasileiras nos três segmentos que a compunham: a produção empresarial, a produção popular e a produção estatal". (LAGO apud RIBEIRO, 2000).

Segundo a autora, observou-se efeitos de curto prazo sobre a capacidade de compra e de endividamento de segmentos sociais de mais baixa renda, que aumentaram, em um primeiro momento, seu poder de consumo. No entanto, não interrompeu-se a crescente precarização das condições de trabalho, com os segmentos médios continuando em queda na escala social e econômica.

Em 1988, o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF) assume a gestão do SFH, herdando um prejuízo de R\$ 2,5 bilhões, muito em função da má administração do sistema pelo governo. Intensificou-se o processo de reestruturação do setor, inserido em uma nova lógica de planejamento de ações, com os investimentos públicos passando para a esfera local a responsabilização da área habitacional. (LAGO apud RIBEIRO, 2000). O discurso de ordem, em diversos momentos, veio à tona como força de coação e as práticas da ilegalidade foram enfrentadas com repressão pelo Estado. Os programas de urbanização de favelas somaram-se com os de remoção, juntamente com um controle mais austero dos espaços públicos.

#### 3.4 DO FIM DO BNH AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Após a extinção do BNH, as Companhias Habitacionais Estaduais (agentes dos programas habitacionais) entraram em crise e foram, com o tempo, sendo extintas. Os programas federais sucessórios centralizaram a questão nos municípios e em alguns governos estaduais, tendência esta reforçada pela Constituição de 1988. As iniciativas locais concentraram-se em programas de assentamentos precários e regularização fundiária, propiciando melhoria de vida de parcela da população mais pobre, embora continuasse a formação de novas favelas.

Dando continuidade à análise, no Governo Collor, é seguido o mesmo padrão do Governo Sarney, com alocação de recursos obedecendo a critérios clientelistas e favorecimentos políticos. Em 1990, foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação, para atendimento de famílias de até cinco salários mínimos, financiando projetos de COHABs, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência, etc. (AZEVEDO apud CARDOSO, 2013). Porém, nesta gestão, o saldo foi a realização de investimentos em torno de 200.000 moradias, das quais quase metade foi abandonada antes do término ou ocupadas ilegalmente, deixando uma das piores heranças para os governos seguintes (Maricato, 1998). A utilização predatória dos recursos do FGTS, no Governo Collor, teve graves consequências sobre a expansão dos financiamentos habitacionais, levando à suspensão destes, no período subsequente, por dois anos. (CARDOSO, 2013).

Em 1994, o Governo Itamar Franco lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, os investimentos no setor foram muito limitados devido à restrição de gastos oriundos do incipiente Plano Real. (CARDOSO, 2013).

A partir de 1995, no Governo FHC, há uma reforma mais efetiva do setor, com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, ficando responsável pela implementação da Política Nacional de Habitação. (OLIVEIRA apud CARDOSO, 2013). Com a reorganização do setor, novas linhas de financiamento foram sendo criadas.

Neste governo, os dois principais programas destinados à população de renda inferior a três salários mínimos foram o Habitar Brasil, que operava com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e o Pró-Moradia, que utilizava os recursos do FGTS. Devido aos critérios rígidos de utilização do FGTS, o Pró-Moradia teve resultados abaixo da meta, excluindo regiões mais pobres do país. O Habitar Brasil foi um pouco mais capacitado nas suas realizações por possuir maior liberdade na contratação dos serviços a partir de sua fonte de recursos (OGU). (ROMAGNOLI, 2012).

O Programa Carta de Crédito, com recursos do FGTS, era o principal destinado à população com renda de 3 a 12 salários mínimos, realizado diretamente à pessoa física. Entre 1995 e 1998, financiou mais que o dobro de crédito dos Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil juntos. (SANTOS, 1999, p.24). Para

Romagnoli (2012), isto foi possível pela liberdade que o crédito concedia ao cidadão (inclusive por aqueles que pertenciam ao mercado informal), além da flexibilização dos pré-requisitos para a tomada deste crédito.

Em substituição ao Programa Pró-Moradia, o Governo FHC criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que contava com recursos do FGTS e do OGU. O programa era operado pela CEF e o crédito repassado às construtoras para a produção das habitações. Os empreendimentos eram entregues à CEF, que delegava aos municípios a responsabilidade pelo cadastramento da demanda. O PAR se destinava à faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos, mas os estudos demonstraram que a maior concentração dos contemplados estava nos limites superiores da faixa. (ARAÚJO apud CARDOSO, 2013).

Em meio à crise e à retração dos financiamentos, o setor privado procurou manter suas atividades com base no “autofinanciamento” (financiamento direto), que atendia setores de alta renda e também setores de renda média baixa com as cooperativas. Com estas experiências do PAR e do autofinanciamento, um conjunto de empresas observou um nicho crescente e promissor, a chamada “Classe C” (setor de renda média baixa), desenvolvendo técnicas específicas de ofertas de habitações a este segmento. (CARDOSO e ARAGÃO apud CARDOSO, 2013).

Outra inovação importante do Governo FHC foi a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), com o objetivo de criar um sistema de securitização de hipotecas, semelhante ao existente nos Estados Unidos. Este sistema foi se desenvolvendo, ao longo dos anos 2000, com indícios de aplicações mais concentradas em empreendimentos residenciais e comerciais de alta renda.

O tema moradia social não teve grande importância na gestão FHC, concentrando esforços no remanejo dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado. (MARICATO, 1998). Contudo, como coloca Romagnoli (2012), não se pode negar que iniciativas importantes foram tomadas, como a flexibilização do sistema, da legislação da gestão do solo e meio ambiente, assim como o aumento da capacidade de atendimento com a inclusão da renda informal.

Segundo Cardoso e Aragão apud Cardoso (2013), com a eleição, em 2002, de Lula, o governo federal abre caminho para a institucionalização da política habitacional segundo concepções do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que vinha

debatendo o tema mais profundamente. Lula formalizou o Projeto Moradia, adotando medidas como:

- a criação do Sistema Nacional de Habitação, com atuação da União, Estados e Municípios;
- a criação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Habitação (definidores das diretrizes da alocação dos recursos);
- a criação do Fundo Nacional de Habitação (projeto de lei de iniciativa popular);
- a retomada dos financiamentos habitacionais para os setores de classe média através do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos), com a consequente concentração dos recursos do FGTS para a baixa renda;
- a articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A criação do Ministério das Cidades foi um momento importante para dar sequência à realização destes projetos, sendo organizado em quatro Secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Organizou-se, em 2003, a Primeira Conferência Nacional das Cidades, aprovando os princípios gerais da política urbana do governo. No entanto, a implementação das ideias esbarrou na forte oposição da equipe econômica do governo, limitando a capacidade de atuação do Ministério.

Entre algumas medidas adotadas no Governo Lula, pode-se destacar a ampliação dos financiamentos com recursos do FGTS para famílias com renda de até três salários mínimos. Outra medida foi a criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado à população de baixa renda organizada em cooperativas ou associações, visando à produção de novas habitações e reforma de moradias já existentes, com financiamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). (CARDOSO, 2013).

Em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), marcando um claro manifesto de compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda. (Brasil, 2005). Os Conselhos Gestores dos Fundos Locais seriam os responsáveis pela definição da alocação dos recursos, indicando a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional.

Desenvolveu-se um cenário de crescimento econômico com reflexos positivos nos indicadores de pobreza e desigualdade social, com a consolidação da Classe C, que, então, tornou-se um importante segmento para o setor imobiliário. A fim de reforçar este momento, Lula lançou, em 2007, o PAC, com vistas ambiciosas de investimentos em infraestrutura em todo o país, caracterizando um conjunto de aspectos favoráveis ao desenvolvimento da política habitacional e à ampliação do financiamento. (CARDOSO, 2013).

Cardoso (2013) destaca que, a partir de 2004, empresas do setor imobiliário começaram a realizar operações de IPO (Oferta Pública Inicial de Ações) na Bolsa de Valores, captando recursos para ampliar suas atividades. Como consequência, houve uma concentração de capital avassaladora, formando empresas atuantes em diversos segmentos de mercado, diversificando produtos e atingindo diferentes faixas de renda. Em 2005, ocorreu o chamado “boom imobiliário”, com ampliação muito rápida da produção habitacional e também do seu preço final.

Em 2008, o mundo sofreu uma profunda crise econômica, iniciada nos EUA. O governo brasileiro reagiu rapidamente e adotou medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos, a fim de compensar a esperada retração do setor privado. (BONDUKI, 2011). Foi com esse intuito que, em 2009, foi anunciada a criação do PMCMV, com o objetivo de ampliar o financiamento habitacional para famílias com renda de até 10 salários mínimos.

O PMCMV procurou impactar a economia através de um efeito cascata e multiplicador gerado pela indústria da construção civil. Nesse viés, adotou diversas medidas, oferecendo subsídios, aumentando o volume de créditos, reduzindo os juros. Este programa se estruturou e se fortaleceu a partir de subprogramas, como o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O programa, de forma genérica, oferece crédito tanto ao consumidor (moradores), quanto ao produtor (construtoras), dividindo os empreendimentos em três faixas de renda: 0 a 3 salários mínimos, 3 a 6 e 6 a 10. (BRASIL/MCID, 2009).

### **3.4.1 A reformulação da Política Nacional de Habitação: interfaces sociedade e Estado**

Elaborada ao longo de 2004, a Política Nacional de Habitação tem como objetivo principal, “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”. (BRASIL/MCID, 2009), especialmente os de baixa renda, visando a inclusão social. A PNH é fruto de um processo participativo, onde atores sociais deram sua contribuição por meio de espaços deliberativos, como seminários e o Conselho das Cidades, cabendo destacar, aqui, também, o protagonismo do comitê técnico de habitação.

A elaboração da PNH foi vista como uma possibilidade de reverter processos históricos, como: o elevado déficit habitacional, o desenvolvimento do mercado informal de terras permeado por irregularidades fundiárias, a fragmentação dos órgãos executores da política habitacional, e a baixa integração entre as políticas, em especial entre a política habitacional e os sistemas de controle. Estes possuem como prerrogativa o exercício da fiscalização e restringir as ações do mercado imobiliário, visando, assim, assegurar o acesso à terra por todos.

A PNH conferiu novo sentido à política habitacional ao redefinir prioridades e introduzir algumas mudanças na forma operacional. Essas mudanças estão relacionadas à reestruturação das instituições responsáveis pela política, a uma maior atenção à questão fundiária e à priorização do atendimento à população de baixa renda através da ampliação dos recursos destinados ao financiamento habitacional. Além das mudanças, a PNH propôs três eixos de ação para orientar a sua estruturação: “Integração urbana de assentamentos precários<sup>4</sup>, Produção habitacional e Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano”. (BRASIL/MCID, 2004).

---

<sup>4</sup> A ONU define o assentamento precário como um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é frequentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. São cinco componentes que refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: status residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado à saneamento e infraestrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios; e adensamento excessivo. Em um assentamento precário, os domicílios devem atender pelo menos uma das cinco condições acima. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais\\_orientacao/livro\\_ead\\_plhis.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/livro_ead_plhis.pdf)>.

O processo de estruturação legal da PNH requereu a definição de instrumentos no intuito de viabilizar a política: o Sistema Nacional de Habitação; o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento; e o Plano Nacional de Habitação. O objetivo principal desses instrumentos é a formação de um sistema federativo de habitação social, o qual pretende conectar encaminhamentos de políticas habitacionais e integrar estados e municípios em ações articuladas. (BRASIL/MCID, 2004).

A PNH é coordenada e gestada pelo Ministério das Cidades, órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (incluindo a PNH), aprovada em novembro de 2004. Essa política foi criada com o objetivo de ser o principal instrumento de orientação para as ações e estratégias criadas e implementadas pelo governo federal na área habitacional. O Estatuto da Cidade, responsável por regulamentar a Política Urbana, estabelece a função social da propriedade de acordo com o que preconiza a Constituição Federal de 1988, através da qual a habitação é considerada direito de todo cidadão.

As proposições apresentadas na PNH são associadas por BONDUKI, ROSSETO e GHILARDI (2010) em: 1) Princípios e diretrizes orientadoras das ações propostas para a política habitacional, cabendo o seu cumprimento pelos agentes no âmbito que compõem o Sistema Nacional de Habitação; 2) A delimitação da estrutura institucional e dos instrumentos utilizados para implementar a PNH; 3) Reconhecimento das principais linhas de ação que direcionam os recursos e as formas de financiamento na área habitacional.

As alterações propostas pela PNH visam, através dos seus objetivos e diretrizes, promover e apoiar ações que busquem garantir, através de subsídios, a função social da propriedade estabelecida pela Constituição Federal, com foco no atendimento à população de baixa renda. A referida política é regida pelos seguintes princípios (BRASIL, 2005):

Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades; Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; Função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a

combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. (BRASIL, 2005).

Os princípios descritos acima são totalmente condizentes com o que se espera de uma política pública: garantia de direito, inclusão social, gestão democrática e articulação entre as esferas de governo. O impulso e o desenvolvimento social e econômico que a PNH<sup>5</sup> busca promover junto à gestão pública municipal e à população podem ser sentidos e medidos na atualidade pela análise de novas linhas de financiamento engendrando programas habitacionais com denominação peculiar, o qual será pontuado no próximo subtópico.

### **3.4.2 Emergência de outro Programa regulado com linha de financiamento**

Em março de 2009, através da Medida Provisória 459, que mais tarde foi transformada na Lei 11.977, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>6</sup>. Esta Lei regulamenta o novo programa de financiamento habitacional<sup>7</sup> para grupos de baixa renda. O objetivo inicial do programa prevê a construção de um milhão de residências para famílias com renda de até dez salários mínimos. Dentro desta previsão, 400 mil residências são para famílias com renda de zero a três salários mínimos. Enquanto nova fase da política habitacional, este passou a ser colocado em prática em março de 2009, e sua distribuição pretende alocar-se como forma de respeitar a composição do déficit habitacional nacional, o qual é calculado pelo governo em cerca de 7 milhões de moradias (BRASIL/MCID, 2009).

---

<sup>5</sup> Uma abordagem crítica quanto ao ajustamento do PMCMV a PNH pode ser conferida em Paulo Nascimento Neto, Tomás Antonio Moreira, Zulma das Graças Lucena Schussel. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14/1, 2012. Disponível em <[http://www.anpur.org.br/ver\\_ista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907/1870](http://www.anpur.org.br/ver_ista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907/1870)>.

<sup>6</sup> Lei Nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acessado em: janeiro de 2015.

<sup>7</sup> Os financiamentos habitacionais recentes realizados no sul do país são objeto de análise de dois docentes da Unisinos: Cátia Fernanda da Silva e Tiago Wickstrom Alves. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Rev. Administração Pública, v. 48(1), 2014, p.27-54.

Já a segunda fase do programa foi lançada em junho de 2011, ocorrendo um redimensionamento e novo impulso de financiamento e apresentação de demandas pela gestão pública municipal. Estas transformações decorreram da Medida Provisória 514 de 2010, convertida, em 2011, na Lei 12.424. Essa segunda etapa do programa faz referência aos contratos firmados a partir do segundo semestre de 2011, sendo que a meta, agora, estava centrada na construção de 2 milhões de unidades habitacionais, sendo que, deste total, 1,2 milhão destinava-se à faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Através da produção habitacional para famílias de baixa renda, o PMCMV tem por pretensão a redução do déficit habitacional. Conforme destaca Duarte (2011), a cartilha que o lançou revelou que o propósito do programa era a conjugação de “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Dessa forma, o direito à moradia permanece atrelado à geração de renda e ao fortalecimento da cadeia produtiva na área da construção.

No âmbito nacional, coube ao Ministério das Cidades o papel de Agente Gestor, sendo que o mesmo foi o responsável por formular e estabelecer as regras, as diretrizes e outras condições que regem a aplicação dos recursos orçamentários que lhe são destinados. Já a competência atribuída às instâncias estaduais e municipais é identificar as regiões de implantação dos projetos, selecionar as famílias, promover ações que busquem a redução dos custos dos projetos, entre outros, com o propósito de gerar ou providenciar uma efetivação das políticas públicas como um processo socialmente percebido<sup>8</sup>.

A operacionalização e a gerência do programa ficaram com a CEF, a qual tem a responsabilidade de gerir o Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR. Como parte integrante do processo, as empresas do ramo de construção civil participam através da apresentação e execução dos projetos de construção, recuperação ou reforma de empreendimentos nas regiões contempladas (MCID, 2009).

A estrutura do PMCMV tem, por base, a cooperação entre os entes da federação (União, estados e municípios). Estes necessitam aderir ao SNHIS para, dessa forma, conseguirem acessar os recursos repassados pelo FNHIS. Destaca-se,

---

<sup>8</sup> Este aspecto pode ser aprofundado com a leitura de uma dissertação sobre o PMCMV de Joamara M. Borges. Políticas habitacionais, condições de moradia, identidade e subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Goiás. UNB. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14592>>. Acessado em 15 de março de 2014

aqui, a importância da participação dos gestores municipais no que diz respeito a mobilização de instrumentos provenientes dos seus Planos Diretores que visem favorecer a construção de moradias adequadas ao perfil dos moradores, especialmente para as famílias que possuem renda de 0 a 6 salários mínimos.

Como já foi visto, o PMCMV estipula uma política de subsídios, e esta, por sua vez, é gestada pela CEF como ente financeiro público. Afora o objetivo principal de construir moradias, o programa traçou algumas metas. Dentre elas, cita-se: a busca pela antecipação de outros instrumentos e práticas previstas pelo Plano Nacional de Habitação, como a concessão dos recursos conforme o déficit habitacional; a regionalização do valor atribuído aos imóveis; a contrapartida dos entes que fazem parte da federação; a observância da regularização fundiária, de grande significado para a complementação do acesso à moradia.

Além das metas expostas, o programa revela pontos importantes dentro da área habitacional, os quais tenta resolver via concessão de subsídios para a população empobrecida. Para oportunizar o acesso a construções, segue um padrão que contribui para combater o déficit que existe no país por reposição. Nessa conjuntura, os problemas com infraestrutura e saneamento básico das residências em situação de precariedade podem, também, ser minimizados.

É fato que o PMCMV possui um caráter social importante para a consolidação da PNH, mas cabe destacar, também, o caráter econômico que o programa apresenta por estar ligado a um momento específico do crescimento econômico do país. Lançado em 2009, após o surgimento da crise financeira que assolou o mundo, o programa pode ser caracterizado como uma política anticíclica, por disponibilizar de um grande volume de recursos e por incentivar o setor da construção civil, o qual é responsável por elevar a quantidade de vagas de emprego e por ter significativa participação na produção do Produto Interno Bruto (PIB). (BONDUKI, 2011).

A implantação de um programa em âmbito nacional na área habitacional está centrada no reconhecimento da importância histórica deste bem para as famílias. Ao desenvolver o acesso à moradia das famílias de classes sociais menos favorecidas, o governo também promove outras potencialidades que podem transformar outras esferas da vida dos contemplados por programas habitacionais.

## **4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS FASES MUNICIPAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO**

O município de São Leopoldo localiza-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, faz divisa com Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo, Estância Velha e Portão. De acordo com o censo de 2010, a população residente é de 214.087 habitantes. Com uma área de 104,7 Km<sup>2</sup>, apresenta uma densidade demográfica estimada em 2.084 hab/km<sup>2</sup> e área efetivamente urbanizada correspondente a 45,43 km<sup>2</sup>, segundo dados da Embrapa.

Essas primeiras informações dão conta de aproximar o leitor da realidade local que compõe o espaço urbano da cidade hoje. Porém, para responder a um dos objetivos específicos desse estudo, é necessário construir uma contextualização por meio de características e fatos que marcaram a história de desenvolvimento da cidade. Compreender a trajetória política e social de um município faz parte do processo que auxilia no entendimento da constituição de demandas que, mesmo se modificando no decorrer dos anos, permanecem presentes e atuais em cada época.

As demandas, por vezes, se tornam políticas públicas, como o foco de análise desse trabalho. Por isso, ainda nesse capítulo, serão realizadas importantes aproximações sobre a trajetória da Política Habitacional, a qual culmina com a apresentação das informações referentes à implementação e execução de projetos pela gestão municipal. Neste sentido, o PMCMV constitui-se num formato inequívoco de articulação de agentes locais.

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO E TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESIGUAL**

A formação do núcleo que origina a cidade está associada à chegada dos imigrantes alemães ao estado do Rio Grande do Sul, os quais foram enviados em 1824, a convite da Coroa Portuguesa, para povoar a região. Embora, naquela época, já existisse um pequeno vilarejo de açorianos nas imediações, a chegada de 39 famílias de imigrantes alemães, em 25 de julho de 1824, à desativada Feitoria do Linho Cânhamo, é dada como a data de instalação da Colônia Alemã de São Leopoldo. A Colônia se estendia por mais de um mil km<sup>2</sup>, abrangendo, na direção

sul-norte, de Esteio até Campos dos Borges (hoje, Caxias do Sul), e em direção leste-oeste, de Taquara (hoje) até o Porto de Guimarães, no rio do Caí (hoje, São Sebastião do Caí). Incluía os atuais Municípios de: Novo Hamburgo, Esteio, Campo Bom, Sapiranga; Dois Irmãos; Ivoti; Santa Maria do Herval, Sapucaia do Sul, Lindolfo Collor, Presidente Lucena, Estância Velha, Morro Reuter, Nova Hartz (parte); Nova Petrópolis e Picada Café (parte). (BARCELLOS, 2004).

Na medida em que os colonos foram se instalando e cultivando suas terras, a agricultura foi sendo diversificada para atender o mercado local e a exportação. Aos poucos, outros imigrantes ocuparam o vale do Rio dos Sinos, lançando progresso através da dedicação ao trabalho, o que possibilitou que a Colônia Alemã fosse elevada à categoria de Vila e emancipada de Porto Alegre já em abril de 1846, apenas 22 anos após sua fundação. Em 1845, sua população era de 5.393 habitantes. (UGALDE e RIGATTI, 2007).

O desenvolvimento da Vila urbana, entre os anos de 1850 a 1900, ocorreu com a produção e manufatura da produção agrícola. Caracterizou-se pela expansão e consolidação do comércio através da comercialização dos excedentes entre os imigrantes alemães da capital e da colônia. A história registra que, concorrendo para este fato, por serem os alemães, além de agricultores (“landman”), excelentes artesãos (“handwerker”), resultou-se daí a variada produção que originou o embrião industrial do Vale do Rio dos Sinos. (LATUS, 2012). Em 1860, a população era de 18.690 habitantes.

Neste período, a navegação fluvial era o principal meio de transporte, tanto de passageiros quanto para o escoamento da produção e teve grande importância no processo de implantação e desenvolvimento econômico-social da região. Com a chegada da estrada de ferro, em 1874, ligando a cidade a Porto Alegre e facilitando o escoamento dos produtos para a capital, o transporte fluvial quase desapareceu.

O desenvolvimento econômico e social alcançado pelo lugarejo levou o Governo da província, através da promulgação da lei Nº 563, de 12 de abril de 1864, a elevá-la à categoria de cidade, sendo denominada então “cidade de São Leopoldo” (BARCELLOS, 2004). Já à época, era considerada importante celeiro agrícola e construía as bases para uma futura produção industrial.

Em 1873, é construída a ponte que vai ajudar a desenvolver a região, permitindo a criação da Cidade Nova, localizada na outra margem do Rio dos Sinos. O local a tomar característica de pólo industrial, é favorecido pela implantação de

fábricas de chapéu, cerveja, champanha e cerâmica. A sede contava, então, com três principais núcleos: o Paço Real, onde hoje fica o centro, a Feitoria e a Cidade Nova (atual bairro Rio dos Sinos). (BARCELLOS, 2004).

Em 1920, a população do município atingia 44.000 habitantes. Em 1927, ocorre a primeira perda de território – Novo Hamburgo se emancipa. Mas, a população continua crescendo e, em pouco mais de 15 anos, após a emancipação citada, a população chegava a 52.049 habitantes, isso no ano de 1940.

A importância do eixo histórico que liga Porto Alegre, São Leopoldo e Novo Hamburgo (primeiro com a estrada de ferro que escoava a produção das colônias alemãs, depois com a conclusão da BR116) concentrou, até o início dos anos 70, a ocupação urbana e industrial da região, contribuindo para conformar a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)<sup>9</sup>, a qual foi instituída em 1973. Assim, as cidades do entorno imediato de Porto Alegre cresceram e se urbanizaram, inseridas no processo de expansão do desenvolvimento metropolitano. (BARCELLOS, 2004).

O crescimento metropolitano e suas transformações urbanas acabaram empurrando o desenvolvimento industrial para os municípios limítrofes da capital. Foram feitas obras de melhorias nos acessos e implantadas redes de infraestrutura, facilitando esta expansão das condições de produção metropolitana. A mobilidade do parque industrial acarreta, também, uma mobilidade populacional na região, que se expande na direção do trabalho. (BARCELLOS, 2004). O aumento populacional da RMPA, decorrente dos investimentos em infraestrutura, do aumento na produção de bens e da oferta de empregos, atrai, também, populações provindas do interior do Estado, estimulando a proliferação de loteamentos que, de Porto Alegre, se estenderam até cidades do cinturão metropolitano.

A tabela e o gráfico abaixo destacam o processo de expansão urbana ocorrido desde sua formação até a intensa urbanização ocorrida a partir de 1970.

---

<sup>9</sup> A RMPA foi criada por lei em 1973 e era composta, inicialmente, por 14 municípios. O crescimento demográfico resultante principalmente das migrações, a interligação das malhas urbanas e os processos emancipatórios em período relativamente recente, bem como a necessidade das municipalidades alocarem recursos para impulsionar o desenvolvimento local, fizeram com que novos municípios tenham se integrado à região, totalizando 31 em 2001: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Triunfo, Charqueadas, Araricá, Nova Santa Rita, Montenegro, Taquara, São Jerônimo, Arroio dos Ratos, Santo Antônio da Patrulha e Capela de Santana. (Atlas Sócio-econômico do Rio Grande do Sul).

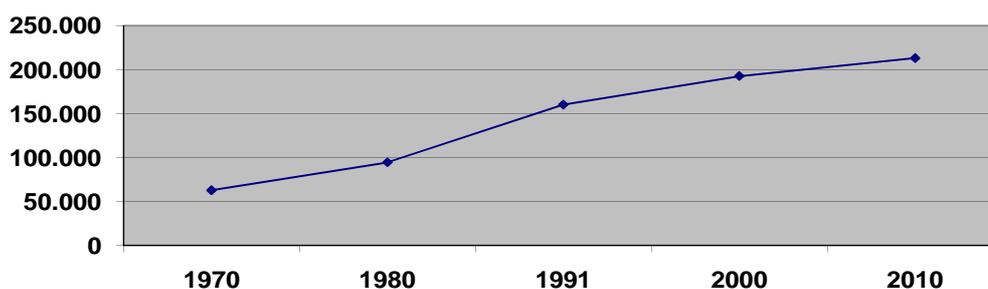
Como se pode observar em um período de 20 anos, entre 1970 e 1991, ocorreu um aumento de 150% da população local.

Tabela 1 - Evolução Urbana de São Leopoldo

	População residente – Pessoas					População residente – Percentual				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Total</b>	64.433	98.588	167.907	193.547	214.087	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>Urbana</b>	62.990	94.868	160.358	192.895	213.238	97,76	96,23	95,50	99,66	99,60
<b>Rural</b>	1.443	3.720	7.549	652	849	2,24	3,77	4,50	0,34	0,40

Fonte: IBGE - 2010

Gráfico 1 - Evolução População Urbana a partir da década de 1970



Fonte: IBGE - 2010

Na década de 1970 e início dos anos 80, com a existência do BNH e com o grande volume de recursos para financiar habitações populares, verificou-se uma nova expansão do processo de ocupação territorial, não mais por loteamentos, mas com a construção e venda de conjuntos habitacionais. Entre 1976 e 1982, foram construídas 37.000 unidades na RMPA, distribuídas, quase em sua totalidade, nos municípios de Porto Alegre, Gravataí, Guaíba e Alvorada. São Leopoldo tem dois grandes núcleos produzidos nesse período – o Cohab Feitoria e o Cohab Duque. Considerando o período da implantação destes conjuntos residenciais, a segregação estava mais patente do que o é na atualidade e alguns aspectos críticos são destacados por Ugalde e Rigatti (2007, p. 16),

Boa parte da segregação espacial verificada em São Leopoldo ocorre nos loteamentos e conjuntos habitacionais implantados a nordeste, uma vez que, além de estarem numa zona periférica de ocupação, ligam-se por poucos eixos ao restante da configuração. Entre eles, está o COHAB/Feitoria. Da mesma forma, mais ao sul de São Leopoldo está o COHAB/Duque de Caxias, apresentando uma condição muito crítica em termos de integração global.

Para Ugalde e Rigatti (2007), este fato é decorrente de uma expansão com acréscimo de profundidade, baixo número de conexões que permitam anelaridades no sistema, bem como pela existência de vazios urbanos representando barreiras e distanciamento. Na tabela 08 serão apresentados dados que demonstram os vazios urbanos presentes no município nos dias de hoje.

#### 4.2 O CRESCIMENTO URBANO E AS CARÊNCIAS DIVERSIFICADAS DA POPULAÇÃO

A cidade de São Leopoldo, além de fazer parte da Mesorregião RMPA, também compõe a Microrregião de Porto Alegre, composta por 22 municípios<sup>10</sup>, e o COREDE Vale do Rio dos Sinos (Conselho Regional de Desenvolvimento do vale do Rio dos Sinos). Localiza-se na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, integrando o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio dos Sinos (COMITESINOS).

Na Microrregião, a população concentra-se nas sete maiores cidades da formação inicial da RMPA: Alvorada, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão. Estes acumulam, nos dias de hoje, cerca de 80% da população da microrregião. Porto Alegre é o município com o maior número de habitantes, correspondendo a 38,8% do total da Microrregião. Em segundo lugar está Canoas (8,9%), seguido por Gravataí (7,0%), Novo Hamburgo e Viamão (ambos com 6,6%), e, logo após, aparece São Leopoldo (5,9%). A população total da microrregião corresponde a 40% da população do estado do Rio Grande do Sul em 2010. Na avaliação do crescimento populacional dos municípios de maior porte, aqueles com população acima de 100.000 habitantes, destaca-se, primeiramente, a

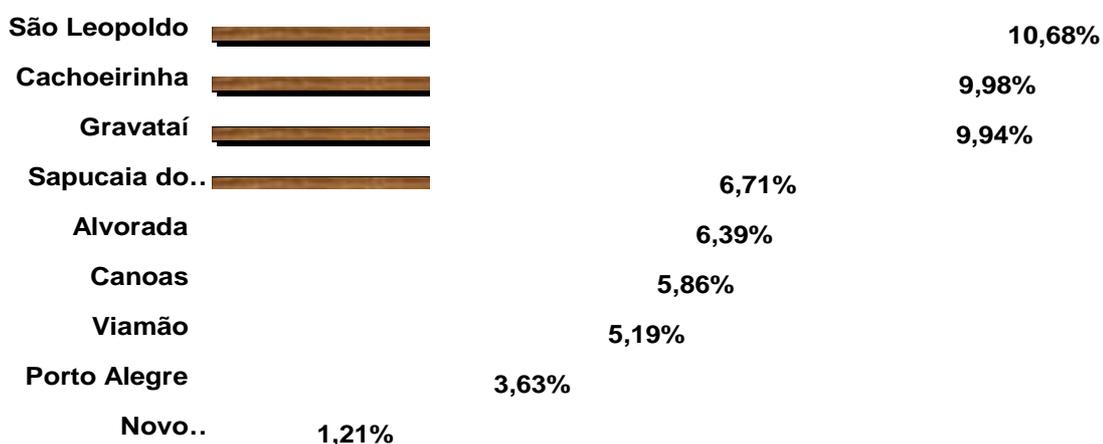
---

<sup>10</sup> Os municípios que compõem a Microrregião de Porto Alegre são: Alvorada, Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Mariana Pimentel, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Sertão Santana e Viamão. Os COREDES constituem-se em "... espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul". Estado é dividido em 24 COREDEs (Portal dos COREDEs Rio grande do Sul).

cidade em estudo, com 10,68% de crescimento, seguida de Cachoeirinha e Gravataí, ambos com quase 10% de crescimento populacional. O gráfico seguinte apresenta os dados do crescimento populacional na Microrregião de Porto Alegre em termos proporcionais.

No que tange à taxa de urbanização, a Microrregião, predominantemente urbana (85,35%), apresenta taxa ligeiramente superior à média estadual (85,10%). São Leopoldo tem quase 99,6% de população urbana, mantendo seu índice, pois é reduzido o seu território rural. (BARCELLOS, 2004). Desde a década de 70, a cidade se apresenta como um município com tônica de vida urbana, com taxas muito superiores às apresentadas pelo Estado e pela União. Com uma expressiva vinculação com a indústria calçadista, diversificou sua economia e contribuiu para a chamada polarização, que faz parte da região do Vale dos Sinos. (LATUS, 2012). Fato este que confirma seu papel como polarizador e indutor do crescimento junto do eixo que liga o município à capital por meio da BR116, e que viria a resultar na instituição da região metropolitana.

Gráfico 2 - Comparativo de crescimento populacional na Microrregião (2000 - 2010)



Fonte: SIDRA/IBGE - 2010

Grisa (2011) mostra, em estudo recente, que apesar de São Leopoldo ter se desenvolvido vinculado ao que acontecia em Porto Alegre e de ter construído uma economia diversificada, curiosamente acabou por ser o núcleo de uma formação econômica singular. Dessa forma, mesmo mantendo uma articulação com o polo de

Porto Alegre, essa formação foi responsável por desenvolver uma ocupação territorial relativamente independente do contexto urbano, que se estendia da capital para o seu entorno.

A inserção na cadeia de couro e calçados favoreceu para o rápido desenvolvimento, mas o período de mudanças na matriz econômica nacional e estadual, a partir da década de 80, fez com que enfrentasse dificuldades para se reinserir no novo quadro. Dados levantados pelo estudo de Grisa (2011) revelam que a crise vocacional que o afetou reduziu pela metade sua participação na economia brasileira, a qual passou de 0,18% em 1985 para 0,09% em 2008. Para o autor, constituiu-se um sofisticado sistema industrial e de serviços nas décadas de 60 a 80 que se desatualizou e não se manteve.

Como consequência dessa desindustrialização, houve a precarização das relações de trabalho e, conseqüentemente, a queda da renda média da população. Esse mesmo estudo, além dos dados que contextualizam a trajetória econômica de São Leopoldo, também apresenta considerações e indicadores de uma provável mudança. Para Grisa (2011), o Tecnosinos, polo tecnológico do município, responsável por gerar mais de 3.000 empregos diretos em atividades de alta tecnologia, traz impactos que ainda não foram capturados. A estimativa, segundo ele, é de que em 2019 o polo será responsável por 35% da economia.

Essa perspectiva de novo ciclo de desenvolvimento é, também, muito importante frente ao conjunto de medidas para a distribuição de renda e ao acesso à cidade e suas políticas públicas. Especialmente na medida em que a renda per capita constitui um dos indicadores para medir a desigualdade em qualquer território e região demográfica. Porém, ao mesmo tempo, convém frisar que a renda domiciliar contribui para diagnosticar, pois os indicadores socioeconômicos são essenciais para o planejamento e monitoramento de políticas públicas, sendo apenas um dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano. Para melhor compreender essa relação, na sequência serão apresentados alguns indicadores de distribuição da renda.

Tabela 2 - Renda domiciliar per capita por DDP<sup>11</sup> – 2010

Renda	São Leopoldo	Microrregião de Porto Alegre	Rio Grande do Sul
<b>Até ¼ de SM</b>	3,47	3,05	4,37
<b>De ¼ a ½ SM</b>	11,44	10,09	11,87
<b>De ½ a 1 SM</b>	28,03	25,58	29,01
<b>De 1 a 2 SM</b>	30,45	28,98	29,62
<b>De 2 a 3 SM</b>	10,52	10,82	9,75
<b>De 3 a 5 SM</b>	7,81	9,01	7,03
<b>Mais de 5 SM</b>	6,02	9,79	6,05
<b>Sem rendimento</b>	2,24	2,68	2,30

Fonte: IBGE/SIDRA - 2010

A verificação da distribuição de renda por domicílios, segundo faixas salariais, disponibilizada pelo IBGE, permite algumas reflexões. No que se refere ao rendimento domiciliar per capita, o Censo de 2010 revela que o rendimento de até ½ salário mínimo per capita é considerado indicador de famílias que vivem em estado de pobreza, e com até ¼ de salário mínimo, em estado de indigência. Pode-se verificar que o município tem uma situação melhor em relação à média estadual. Embora se possa fazer essa comparação, os dados tornam-se bastante expressivos quando traduzidos para números. Estes revelaram, no ano de 2010, que existiam 12.225 famílias vivendo em condição de pobreza, especialmente na periferia da cidade, atestando a segregação social e espacial.

Como foi visto anteriormente, a cidade cresce em termos populacionais, com os dados apresentados pelo IBGE demonstrando um crescimento acima da média quando comparado às outras cidades que compõem a região de Porto Alegre. O que preocupa é que este crescimento populacional ocorre sem um correspondente crescimento econômico. Os indicadores econômicos apresentados pelo PIB per capita revelam uma diminuição na renda da população nos últimos anos, com o Censo de 2010 apontando para a existência de uma parcela significativa de pobres e indigentes.

<sup>11</sup> DPP abreviação para: Domicílios Particulares Permanentes. Os dados não totalizam 100%, entretanto correspondem aos dados disponibilizados pela tabela 3261 do IBGE. Os dados que fazem referência a microrregião encontram-se na tabela 1161.

### 4.3 CARACTERÍSTICAS TERRITORIAIS - DISTRIBUIÇÃO SEGREGADA DA POPULAÇÃO

O expressivo incremento populacional e de domicílios ocorridos na área urbana pode trazer impactos sobre o território. Em vista disso, o objetivo deste tópico é analisar como o mesmo está respondendo a este crescimento, além de identificar quais as propostas que vêm construindo com o intuito de planejar a ocupação futura.

Questão importante, nesse contexto de análise da ocupação do território, é a identificação de áreas urbanas que ainda se encontram vazias. Esta identificação, cruzada à análise da oferta de infraestrutura, de condicionantes ambientais e das características socioeconômicas do entorno, pode ser importante ferramenta de suporte à decisão locacional de empreendimentos de habitação de interesse social. Pode, também, servir como insumo ao debate da aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade que induzam ao uso social da terra e garantam a sua oferta às famílias de baixa renda.

A população do município, conforme já referido, é majoritariamente urbana. Em 2010, eram 213.361 habitantes morando na cidade e ocupando 71.002 domicílios. Com o expressivo crescimento populacional (10,61%) na última década, ocorreu o aumento dos domicílios na cidade, porém, estes, em maior proporção, com uma taxa de 23,22%. A população rural, por ser muito reduzida, apresentou aumento ainda mais elevado, de 30,21%, ocorrendo o mesmo com os domicílios, sendo este, contudo, um dado irrelevante no contexto territorial, pois trata-se de reduzida área e população rural.

Tabela 3 - População e domicílios ocupados no município

	População			Domicílios Particulares Permanentes Ocupados		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>2000</b>	193.547	192.895	652	57.807	57.619	188
<b>2010</b>	214.210	213.361	849	71.250	71.002	278
<b>Variação</b>	10,68%	10,61%	30,21%	23,25%	23,22%	47,87%

Fonte: IBGE - 2010

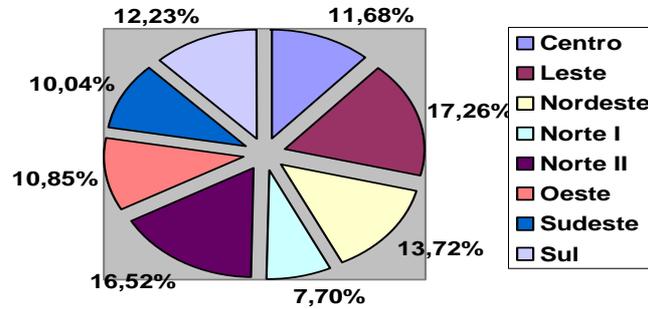
O aparente descompasso entre o crescimento populacional e o maior crescimento do número de domicílios revela a tendência nacional de redução do número de pessoas por domicílios, mas resulta, também, do fortalecimento da política de financiamento da produção de moradias, podendo ser um indicativo da ampliação das condições de acesso à moradia por aquelas famílias que viviam em condições de coabitação e em situações de desmembramento familiar.

Dando continuidade à análise, serão apresentados, a seguir, os dados referentes à população e aos domicílios para o ano de 2010, considerando as unidades territoriais do Bairro e da Região do Orçamento Participativo (OP). Antes de expor resultados locais em continuidade, convém apresentar uma dimensão da interpretação possível desta prática. A seguir, Cortes e Guliano (2010, p. 44) ilustram o referido ao afirmarem, em sua contribuição, que:

[...] na trajetória de duas das principais instâncias participativas que, nas últimas décadas, foram desenvolvidas no Brasil: os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas. Estas instâncias foram avaliadas levando em consideração, especialmente, quatro elementos a) relações institucionais com os governos; b) perfil dos participantes; c) âmbito decisório e, d) dinâmicas de funcionamento.

Estas dimensões enunciadas são fundamentais para tentar compreender os encaminhamentos na realidade agora em apreciação. O território municipal está subdividido em oito regiões, denominadas Regiões do OP, estabelecidas com a finalidade da participação popular na definição das prioridades da aplicação do investimento público. (SÃO LEOPOLDO, 2013). Como consequência, essa subdivisão vem se consolidando, também, como base territorial no planejamento das ações das políticas públicas. Como fonte de informação, será utilizado o Censo de 2010, o qual quantificou a população e os domicílios do território urbano por setores censitários, mas também na agregação territorial do Bairro.

Gráfico 3 - Distribuição da População por Região do OP (% - 2010)



Fonte: IBGE/SIDRA - 2010

Do conjunto de dados selecionados, pode-se verificar que a distribuição da população e dos domicílios sobre o território urbano de São Leopoldo em 2010 apresenta maior concentração nas Regiões Leste (17,26%) e Norte II (16,56%), seguidas pela Região Nordeste (13,72%). Juntas, estas regiões concentram 47,5% do total da população urbana. A Região com menor concentração populacional é a Norte I (7,70%).

Ocorre que as regiões do Orçamento Participativo, utilizadas para essa análise, não são homogêneas e apresentam diferentes dimensões e padrões de ocupação, dos quais derivam resultados distintos quanto ao número de população e de domicílios, assim como de setores ainda pouco adensadas e glebas vazias. Porém a distribuição dos eventos também reporta-se as condições de acessibilidade às assembleias.

Quadro 1 - População e Domicílios por Bairros e Regiões do OP 2010

<b>Região Centro</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Centro	12.929	5.950
São José	2.415	833
Fião	1.540	688
Cristo Rei	3.809	1.390
Morro do Espelho	2.526	1.011
Padre Reus	1.687	634
<b>Total</b>	<b>24.906</b>	<b>10.506</b>
<b>Região Leste</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Feitoria	36.808	11.560
<b>Total</b>	<b>36.808</b>	<b>11.560</b>
<b>Região Nordeste</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Santos Dumont	24.543	7.368
Rio dos Sinos	4.705	2.005
<b>Total</b>	<b>29.248</b>	<b>9.373</b>
<b>Região Norte I</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Boa Vista	1.957	646
Scharlau	14.456	4.794
<b>Total</b>	<b>16.413</b>	<b>5.440</b>
<b>Região Norte II</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Arroio da Manteiga	21.627	6.628
Campina	13.559	4.340
<b>Total</b>	<b>35.226</b>	<b>10.968</b>
<b>Região Oeste</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
São Miguel	7.545	2.742
Vicentina	13.140	4.154
São João Batista	2.456	917
<b>Total</b>	<b>23.141</b>	<b>7.813</b>
<b>Região Sudeste</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Pinheiro	3.130	1.171
Santo André	5.890	1.906
Rio Branco	5.779	2.048
Campestre	6.619	1.958
<b>Total</b>	<b>21.418</b>	<b>7.083</b>
<b>Região Sul</b>		
<b>Bairros</b>	<b>População 2010</b>	<b>Domicílios 2010</b>
Jardim América	5.788	1.977
Santa Teresa	8.041	2.787
Duque de Caxias	9.694	2.994
Fazenda São Borja	2.555	807
<b>Total</b>	<b>26.078</b>	<b>8.565</b>

Fonte: IBGE - 2010

Embora os dados do IBGE sejam fornecidos com o rótulo de “densidades preliminares”, podem ser considerados como um importante indicativo da relação de distribuição da população e território.

#### 4.4 O FLUXO LOCAL DA POLÍTICA HABITACIONAL E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

O enfrentamento do conjunto de necessidades habitacionais de um município não deve ficar restrito à ampliação da capacidade de produção pública de moradias. Sem menosprezar a relevância dessa ação, é primordial que a política habitacional seja pensada de modo estratégico, abrangendo ações relacionadas a todas as faces que envolvem a questão da moradia: sociais, econômicas, territoriais, ambientais, jurídicas, entre outras. A temática da habitação deve ser percebida dentro de uma concepção mais ampla, de desenvolvimento local, onde ela seja compreendida como um direito de todos e enquanto vetor de inclusão social.

A partir dos dados levantados, foi possível construir um breve histórico sobre a política habitacional. Verificou-se que, nas últimas décadas, ocorreram sucessivas alterações na estrutura administrativa, especialmente a partir do ano de 2005, quando a administração pública amplia o espaço da habitação em sua estrutura, demonstrando, assim, sua preocupação com o problema habitacional no desenvolvimento local. (LATUS, 2012). Entre os anos de 1975 e 1990, assim como nas demais cidades da região, a produção de habitação social se deu por intermédio dos programas de financiamento mantidos pelo governo e pela produção pública do BNH. Por meio da COAHB, foram construídas casas populares nos Bairros Duque de Caxias, Feitoria e Jardim América. (BARCELLOS, 2004).

A Lei 3.643 de 1990 criou o Serviço Municipal de Habitação na forma de autarquia e dotado de autonomia patrimonial e financeira. Já em 1994, assumindo uma redação mais adequada à nova ordem jurídico-urbanística brasileira, a autarquia foi transformada em Secretaria através da Lei 3.932, de 20 de janeiro de 1994<sup>12</sup>, sendo esta a responsável por constituir a SEMHAB. Segundo a nova lei, a mesma teria por atribuições:

---

<sup>12</sup> Lei Nº 3.932/1994. Extingue o Serviço Municipal de Habitação e cria a Secretaria Municipal de habitação e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/1994/394/3932/lei-ordinaria-n-3932-1994-extingue-o-servico-municipal-de-habita>>

Art. 2º - Fica criada, na estrutura da Administração do Município, a Secretaria Municipal de Habitação, com as seguintes atribuições:  
I - desenvolver a política habitacional nas áreas de propriedade do Município;  
II - promover loteamentos em áreas de propriedade do Município, destinadas a moradias populares, e manter o respectivo cadastro;  
III - promover a regularização de loteamentos irregulares em áreas do Município;  
IV - estimular e promover a criação de cooperativas habitacionais populares;  
V - outras atribuições ligadas à política habitacional para famílias de baixa renda. (São Leopoldo, 1994).

Nessa nova proposta, o corpo técnico da secretaria era dividido por unidades de trabalho. A Unidade de Projetos era responsável pelas ações em áreas do poder público; a Unidade de programas habitacionais tinha por objetivo estimular a construção de empreendimentos habitacionais populares, formando parceria com a iniciativa privada, e também visava regularizar empreendimentos existentes; já a Unidade de Regularização Fundiária tinha por meta a regularização dos empreendimentos que ficavam localizados em áreas públicas. Em julho de 1995, uma nova lei alterou essa estrutura e, além de modificar cargos e atribuições, suprimiu a ênfase dada às ações com a iniciativa privada. (LATUS, 2012).

Acompanhando a evolução da política habitacional e buscando instrumentos para sua efetivação, em 1999 foi instituído o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH). (SÃO LEOPOLDO, 1999).

Entre os anos de 1998 e 2000, um conjunto de programas foi implantado pelos gestores públicos municipais. Entre estes, o Programa Morar Legal, o qual tinha como objetivo principal a regularização de assentamentos construídos em áreas públicas que não eram consideradas de risco. (LATUS, 2012). Também foram desenvolvidas ações de apoio a cooperativas habitacionais, buscando promover a autogestão das mesmas no processo de regularização de assentamentos em áreas privadas. Ainda nesse período, também se desenvolveu o FAR, em parceria com a CEF e com o setor privado, e que se constituía de um financiamento, via arrendamento, para que famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos pudessem adquirir suas casas. No total, foram construídos, por meio do FAR, três empreendimentos situados em diferentes bairros. (GRISA, 2011).

Em 2001, sob a administração do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, houve um retrocesso, e a SEMHAB foi transformada em uma

superintendência, passando a integrar a Secretaria de Assistência Social. Essa nova condição reduziu o espaço e as prioridades da política habitacional. Nota-se, no texto da lei que cria a superintendência, que as ações previstas visam as áreas de propriedade do município:

- VIII - o desenvolvimento da política habitacional nas áreas de propriedade do Município;
- IX - a promoção de loteamentos em áreas de propriedade do Município, destinadas a moradias populares, e manutenção do respectivo cadastro;
- X - a promoção da regularização de loteamentos irregulares em áreas do Município;
- XI - estimular e promover a criação de cooperativas habitacionais populares;
- XII - executar outras atribuições ligadas à política habitacional para famílias de baixa renda. (São Leopoldo, 2001).

No período subsequente, até o ano de 2004, foram construídas 89 unidades habitacionais na Vila Brás, sendo viabilizadas por uma parceria entre o governo local e o Estadual, denominada como o Programa Minha Casa. Também, nesse espaço de tempo, foram localizados registros de ações realizadas pelo Programa Habitar Brasil/BID, um programa federal desenvolvido em conjunto pela União, Estados e Municípios, com previsão da regularização e urbanização da Vila Santa Marta, mas que não foi viabilizado devido à ausência no cumprimento de prazos. (LATUS, 2012). De 1990 a 2004, período em que a administração municipal foi predominada pela gestão do PMDB, na pessoa do prefeito Waldir Artur Schmidt<sup>13</sup>, a fragilidade de políticas municipais intensificou a ação popular através de ocupações de áreas. Essa prática levou o município a organizar cooperativas a fim de encaminhar negociações com os proprietários dos terrenos, além de fomentar a produção de lotes populares através da iniciativa privada.

No ano de 2005, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores - PT<sup>14</sup>, a estrutura da administração municipal passou por modificações. Foi quando a SEMHAB foi recriada. Desde então, esta reassumiu a posição de órgão competente e gestor da política habitacional, adequando-se à ordem jurídica. Conforme informações coletadas de materiais do próprio órgão e também do site oficial, além da responsabilidade de implantar uma política habitacional inclusiva, com

---

<sup>13</sup> Waldir Artur Schmidt foi prefeito de São Leopoldo por três vezes: de 1983 a 1988; de 1993 a 1996 e de 2001 a 2004. Faleceu em 2009 em decorrência de um câncer no pulmão. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2009/07/morre-ex-prefeito-de-sao-leopoldo-waldir-schmidt-2569015.html>>.

<sup>14</sup> O PT, representado por Ary José Vanazzi, governou o município por dois mandatos: de 2005 a 2008 e 2009 a 2012.

atendimento prioritário para famílias que possuem renda de 0 até 6 salários mínimos, é de competência da secretaria o reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco ou de preservação ambiental. (LEI 5567/2005).

Com a articulação entre agentes e a ampliação do financiamento para a produção privada e social, neste período os empreendimentos ganharam expressividade por meio de dois programas: a Resolução 460<sup>15</sup> e o PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social)<sup>16</sup>. Ambos os programas ofereciam subsídios para a aquisição da casa própria, fato este responsável por intensificar a ação municipal e o financiamento federal, aumentando a produção de unidades habitacionais.

Dentro da mesma proposta de reestruturação, estabelecida pela Lei 5567/2005, que recolocou a Habitação no status de secretaria, foi criada a Secretaria do Orçamento Participativo, com o intuito de seguir a ideia de redemocratização que a promulgação da Constituição de 1988 trouxe ao estimular a participação popular na definição das políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas.

A dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos passa, diretamente, pela vontade política do Executivo. Não obstante, tal definição é, na prática, resultado de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos. Uma vez iniciado o processo, geralmente os regimentos dos orçamentos participativos permitem que os próprios participantes possam redefinir as regras que guiam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas. Tanto os participantes potenciais quanto aqueles que, de fato, se envolvem com os orçamentos participativos podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas. (CORTES; GUGLIANO, 2010, p.57).

O Orçamento Participativo é um mecanismo que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre parcela dos orçamentos públicos, geralmente de investimentos dos governos municipais, através de processos da participação da

---

<sup>15</sup> Programa de Financiamento Habitacional da Caixa Econômica Federal - recursos do FGTS, com a concessão de descontos (subsídios) a pessoas físicas organizadas de forma coletiva, com a possibilidade de participação financeira do Estado. Disponível em: [www1.caixa.gov.br](http://www1.caixa.gov.br) › Municipal › Programas de Habitação.

<sup>16</sup> O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais. Seu objetivo principal é o de subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas. Em parceria com o setor público, sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços, o PSH viabiliza a aquisição e/ou produção de casas populares. Disponível em: [www1.caixa.gov.br](http://www1.caixa.gov.br) › Municipal › Programas de Habitação>.

comunidade. Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. Porém, recentemente, a consulta tem se valido da internet para auscultar a opinião da população. Nesse sentido, há a divisão da cidade em oito regiões, as quais passaram a servir de referência espacial para os projetos e programas da SEMHAB. (OP SÃO LEO, 2014).

Percebe-se que, ao longo das suas administrações, vem se atuando para o enfrentamento das necessidades habitacionais dentro do espaço urbano. Desde 1990, as atribuições referentes à temática estiveram dispostas, primeiramente pelo Serviço Municipal de Habitação (autarquia – 1990); depois pela Secretaria Municipal de Habitação (1994); em 2001, pela Superintendência de Habitação da Secretaria de Assistência Social; e, novamente em 2005, pela Secretaria Municipal de Habitação. (LATUS, 2012). Como pode ser visto, as estruturas se modificam conforme as prioridades políticas de cada administração, porém se organizam basicamente em torno da regularização fundiária, dos reassentamentos e da produção de unidades sociais relacionadas aos programas desenvolvidos.

Em 2006, a SEMHAB realizou um cadastro com as cooperativas habitacionais, sendo 16 cadastradas em um universo de 3.777 lotes (relatório da LATUS). O cadastro destaca que a grande maioria tem origem em ocupação de áreas públicas e privadas e que a cooperativa é um instrumento ou agente de negociação e organização do espaço frente ao poder público municipal. Sob este aspecto, uma visão positiva ou esperançosa de um Estado permeável pelos conflitos e demandas parece conveniente, inclusive da forma como se expressam Cortes e Gugliano (2010, p. 46):

A análise dos orçamentos participativos e dos conselhos de políticas públicas é feita à luz da segunda vertente interpretativa, ou seja, aquela que vê com bons olhos a criação de mecanismos participativos, pois eles seriam canais importantes de aprimoramento da governança democrática nos diferentes níveis da administração pública.

No que se refere ao ideário da política de governança democrática, no mesmo ano se consolidava, no âmbito local, a participação social por meio do Orçamento Participativo e da Conferência Municipal de Habitação, nesta participaram representantes de secretarias, órgãos públicos, cooperativas habitacionais e movimentos sociais: SEMHAB, OP, Cooperativa Habitacional COOPARROIO,

Conselho de Desenvolvimento da Comunidade de São Leopoldo, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia e OAB de São Leopoldo. A conferência concedeu espaço para o processo de debate público para a formulação de um novo Plano Diretor para a cidade (elaborado e aprovado em 2006, pela Lei 6125). O plano incorporou os instrumentos do Estatuto da Cidade, mas a maior parte destes permanece, nos dias de hoje, sem regulamentação. Estratégias, como a de reserva de áreas para a construção de habitação de interesse social, auxiliariam na promoção de empreendimentos habitacionais.

Por lei, o Conselho Municipal de Habitação é definido como órgão integrante do SNHIS e de participação da comunidade na gestão da política habitacional, a qual tem, por finalidade, propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas, além de fiscalizar a execução dessa política (Lei nº 6219/2007). O conselho está constituído em composição paritária, com dezesseis componentes (titulares e suplentes) com a seguinte representatividade: oito representantes do Poder Público, quatro representantes da sociedade civil e quatro representantes dos movimentos populares.

As atas que foram acessadas durante a pesquisa revelaram que as plenárias do conselho, correspondentes ao período estudado neste trabalho, eram compostas pela Secretária Executiva Conselho Municipal de Habitação, pela Presidente do Conselho Municipal de Habitação, pelos conselheiros representantes dos seguintes órgãos: da SEMHAB, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, Serviço Municipal de Água e Esgotos, Câmara de Dirigentes Lojistas, Ordem dos Advogados do Brasil, Sindicato da Indústria e Comércio, Sindimetal, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Central de Cooperativas da Região, Clube de Mães COHAB Duque.

Infelizmente, em São Leopoldo, o conselho não é permanente, as plenárias acontecem somente quando existe a necessidade de votação para aprovação de demandas. Essa prática afasta a possibilidade de proposições e deliberações conforme preconizam as leis que orientam o Conselho. Foi encontrada, nos registros da SEMHAB, uma ata de reunião realizada pelo Conselho, onde foi realizada uma avaliação do papel e da operacionalização do mesmo junto à administração da política habitacional local. Nesta, os conselheiros reconheceram que o órgão tem servido apenas como instância para prestação de contas e não para gestão

compartilhada, e avaliaram alternativas para o fortalecimento do conselho. Porém, a trajetória revela que estas não obtiveram sucesso.

Se o período anterior a 2005 foi marcado pela produção pública exclusiva do BNH no espaço do município em estudo, depois, pela ausência do financiamento e escassez de recursos, o fato levou o movimento popular, não só a exercer pressão para o atendimento das demandas, mas também à forte organização para a produção e obtenção da Habitação de Interesse Social (HIS). A administração pública foi impelida a construir alternativas, porém as parcerias estabelecidas entre o público e o privado produziram apenas o lote, gerando precariedade no atendimento à demanda. (LATUS, 2012).

O diagnóstico elaborado pela LATUS revela que a produção de lotes urbanizados foi a principal estratégia, quando, nacionalmente, se apostava nos grandes empreendimentos executados pelas COHABs/BNH. Porém, posteriormente a isso, veio a ausência de repasses de recursos para o setor público, ocorrendo a inserção do privado na produção da moradia, decorrendo a mobilização social que tencionou a ocupação de áreas que, mais tarde, passaram a configurar a criação de cooperativas habitacionais.

A partir da intensificação da ação municipal e do financiamento federal, em 2005, verifica-se o aumento da produção de unidades habitacionais. Em relação a estas, o Poder Público é responsável por 38,5% das moradias produzidas ou em execução, as cooperativas por 19,6%, e o restante (41,9%) é proveniente de iniciativa privada. (LATUS, 2012).

As cooperativas habitacionais são responsáveis por boa parte das ações de provisão da moradia. Surgiram na década de 80, na luta pelo direito à moradia, através das ocupações. Organizadas, capacitadas e tuteladas pelo poder público, as cooperativas adquiriam a terra e buscavam, junto aos órgãos responsáveis nos municípios, a urbanização e a regularização das áreas para, depois, trabalhar pela conquista da unidade habitacional. Em São Leopoldo, essa prática enfrentou dificuldades, onde dados coletados na SEMHAB revelam que existe um passivo de 3.500 unidades construídas em lotes que, até hoje, não foram regularizadas. (SÃO LEOPOLDO, 2013).

Com as novas modalidades de financiamento, as cooperativas conseguiram acessar os recursos para a execução dos empreendimentos, além da compra da terra. Com isso, as cooperativas tornaram-se ainda mais importantes dentro da

dinâmica da oferta de moradia. Segundo dados, do diagnóstico construído pela LATUS (2012), após o ano de 2005, as cooperativas são responsáveis por quase 20% das unidades produzidas, porcentagem essa que corresponde a 1.434 unidades habitacionais. Os subsídios que vem sendo ofertados pelo governo federal, tanto para os agentes privados quanto para os agentes sociais, demandam, das administrações públicas, uma postura onde o diálogo seja o elo para a construção conjunta de alternativas de produção que realmente possam incidir sobre o déficit local, visando à melhoria das condições de habitabilidade da população carente.

Após essas colocações, assenta-se como importante fator a realização de uma exposição acerca da evolução dos investimentos públicos feitos na área habitacional. Para tanto, serão utilizados dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados apresentados vão até 2008 e são expressos aqui com o intuito de acompanhar o desenvolvimento da política de habitação local.

Tabela 4 - Despesas com Habitação e Urbanismo 1995 – 2001

<b>Ano</b>	<b>Despesa</b>
1995	4.785.491,93
1996	6.494.949,54
1997	4.137.140,52
1998	5.141.722,92
1999	6.399.479,44
2000	7.042.061,88
2001	6.845.349,64

(Fonte: TCE/RS-2002)

Como se pode verificar na tabela apresentada, até 2001 o Tribunal de Contas unificava os investimentos realizados em Habitação e Urbanismo. Já a partir de 2002, as informações passaram a ser disponibilizadas de forma separada, permitindo, assim, uma melhor condição para analisar os investimentos feitos em habitação e urbanismo.

Tabela 5 – Gastos com Habitação no Município (Preço Real)

<b>Ano</b>	<b>Habitação Despesa</b>	<b>Urbanismo Despesa</b>
<b>2002</b>	510.428,64	28.961.153,68
<b>2003</b>	571.458,56	34.894.464,73
<b>2004</b>	595.563,13	50.723.119,14
<b>2005</b>	1.032.374,45	19.187.634,58
<b>2006</b>	255.234,05	10.079.493,16
<b>2007</b>	654.858,02	20.539.016,63
<b>2008</b>	58.640,00	32.349.033,83

Fonte de dados: TCE/RS - 2014

Os dados revelam que, entre 2002 e 2008, a maior parte dos investimentos foi destinada ao setor de Urbanização, com significativo crescimento nos primeiros anos, seguidos por uma redução bastante considerável em 2005 e 2006, retornando o seu desenvolvimento em 2007. Essas informações são importantes para a continuidade da análise, pois elas não incluem os investimentos realizados na área habitacional, nos últimos anos, por meio dos financiamentos e subsídios ofertados pelo PMCMV.

A partir de 2008, começa uma nova fase na política habitacional de São Leopoldo, com a criação da lei Nº. 5.567/2005<sup>17</sup>, que dispõe sobre a estrutura administrativa do município. Atualizam-se as competências da nova Secretaria e ocorre um ajuste da mesma com os conteúdos da nova ordem instituída pelo SNH, como já havia uma série de ações sendo realizadas em consonância com as prerrogativas federais. Por já dispor de Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação, a administração pública assina o Termo de Adesão ao SNH, comprometendo-se com a realização do instrumento que faltava para a adesão plena – o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Assim, ainda no ano de 2008, a gestão pública leopoldense realiza processo licitatório para a contratação de empresa de consultoria para a elaboração do referido plano.

<sup>17</sup> Lei Nº 5.567 de 24 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Leopoldo. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2005/557/5567/lei-ordinaria-n-5567-2005-intro-duz-alteracoes-na-lei-n-3751-de-28-de-abril-de-1992-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sao-leopoldo-rs-e-da-outras-providencias?q=5.567>>. Acesso em: dezembro de 2014.

O resgate deste ideário e das ações que efetivamente o implementaram permitem verificar que a política e a produção habitacional que se verifica hoje em São Leopoldo tem, por base, uma construção gradual, a qual traz importantes elementos das gestões anteriores, mas que se inicia e se consolida, como tal, a partir de 2005. Até meados de 2000, a produção habitacional privilegiou o lote urbanizado, com a estruturação de 2005. Fundamentada na nova ordem constitucional do Estatuto da Cidade e do SNHIS, foram iniciados novos processos de articulação, parcerias com agentes sociais e o setor privado, potencializando o atendimento da demanda.

Para atender essa demanda foi criado, em 2005, o Departamento de Serviço Social da SEMHAB, como uma condicionalidade da CEF, que, sendo o agente financiador dos programas habitacionais, exige que a execução dos mesmos seja acompanhada por assistentes sociais. Desde o seu início, o Departamento sofreu alterações na composição de sua equipe, isso incluiu o número de técnicos e de estagiários. Também ocorreram mudanças no espaço físico, o qual, ainda hoje, é bastante precário. O primeiro contato entre usuário e os técnicos do Serviço Social da SEMHAB acontece no acolhimento, onde se realiza uma escuta para posterior encaminhamento e/ou inscrição no PMCMV.

Com o lançamento do referido programa em 2009, no município leopoldense, se iniciou o processo de cadastramento das famílias. Isso porque, no caso das famílias com rendimento familiar de até 3 salários mínimos (principal público alvo ou foco da diluição da demanda social), compete à gestão pública municipal realizar o cadastramento da demanda e, após processo de seleção, encaminhar a listagem dos selecionados para a CEF. (PORTARIA MCID, 140/2010).

As inscrições acontecem em períodos específicos, as mesmas são realizadas por um sistema que foi criado pela SEMHAB em conjunto com o setor de informática da gestão municipal. As informações contidas nesse sistema servem de base para o PMCMV e para o acompanhamento das famílias atendidas por programas habitacionais. Os dados cadastrados servem para conferir a pontuação para os candidatos, conforme os critérios do PMCMV.

O cadastro foi realizado mediante apresentação dos documentos de identidade e CPF, comprovantes de residência e de renda (este último caso o tivesse), já que o programa para essa faixa vai de 0 até 3 salários mínimos. Seguindo os critérios nacionais e locais, foram estabelecidas algumas orientações

para o preenchimento do cadastro: o interessado deveria ser morador do município, o cadastro deveria ser realizado, preferencialmente, no nome da mulher e o valor da renda não poderia ultrapassar o estabelecido pela portaria, de R\$ 1.395,00. Além de observações referentes a idosos e portadores de deficiência, a fim de garantir as cotas previstas em lei. (ATA 001/2010/CMHIS).

A partir do momento que se confere a pontuação aos inscritos, ocorre a elaboração da lista com os nomes dos pré-selecionados, a qual sempre é divulgada no site da prefeitura. Após a publicação da lista, é realizado o contato telefônico com os pré-selecionados para cada empreendimento, onde servidores da SEMHAB são responsáveis por fazer esse contato para agendar entrevista. Nas entrevistas, acontece o preenchimento do dossiê da CEF, sendo que o mesmo contém formulários e declarações que devem ser completadas e entregues para análise juntamente com a documentação solicitada pela CEF. As entrevistas são realizadas pelo Departamento de Serviço Social, técnicos e estagiários.

Concluída a etapa das entrevistas e entrega da documentação, a lista com os nomes é homologada pela SEMHAB e a empresa contratada para realizar o Trabalho Social começa a desenvolver o seu trabalho com os contemplados. Por meio de uma sequência de reuniões, preparam as famílias para a vida em condomínio. Os encontros também servem para formar este condomínio, eleger o síndico, assinar o contrato e para a entrega das chaves. Existe também um momento onde os futuros moradores realizam uma vistoria na unidade habitacional antes da entrega final.

Durante todo o processo, desde a inscrição até a contemplação, os usuários têm como referência o Departamento de Serviço Social da SEMHAB. Os técnicos e estagiários prestam informações, realizam atendimentos e encaminhamentos, buscando sempre vincular os usuários à equipe do TTS que desenvolve o trabalho com as famílias contempladas antes, durante e após o processo de mudança para a nova unidade habitacional.

Conforme a fala dos técnicos entrevistados, a execução, na esfera municipal, decorreu de um cadastro, que teve por base a definição de critérios locais para a seleção das famílias, sendo estes aprovados junto ao Conselho Municipal de Habitação. Para J, “não houve muito planejamento inicial, digo planejamento como forma de complementação do programa, como planejamento urbano, como estudo da demanda”. J acredita que essa falta de planejamento foi potencializada pelo

interesse do mercado imobiliário, o qual foi responsável pela oferta e execução dos empreendimentos.

O cadastro inicial, realizado entre 04 de maio de 2009 a 09 de agosto de 2010, totalizou 11.005 inscritos. Com esse cadastro, tornou-se possível construir uma tabela com os dados e as demandas conforme cada região.

Tabela 6 - Número de cadastros no PMCMV por região OP em São Leopoldo

<b>Região</b>	<b>Número de cadastrados</b>	<b>Porcentagem</b>
Centro	557	5,06%
Leste	1.471	13,37%
Norte I e Norte II	1.663	15,11%
Nordeste	573	5,21%
Oeste	906	8,23%
Sul	1.813	16,47%
Sudeste	284	2,58%
Qualquer Região	3.738	33,97%
<b>Total de cadastrados</b>	<b>11.005</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo - 2013

Os dados apontam, em números, para um maior número de inscritos na Região Sul, 16,5%, seguido da Região Norte I e Norte II, quantificadas conjuntamente neste processo de cadastramento, com 15,11%, e a terceira região mais requisitada foi a Leste, com 13,37%. As regiões Sudeste, Centro e Nordeste foram as que apresentaram menos número de inscritos. Uma ressalva importante se faz na maior das porcentagens obtidas: 33,97% da população que realizou inscrição preferiu por não delimitar uma única região, colocando no cadastro a opção por qualquer uma das regiões. As informações obtidas por meio desse cadastramento mostraram-se adequadas à realidade local, uma vez que se aproximaram do déficit estimado pela Fundação João Pinheiro (2008), que corresponde a 12.276 unidades.

Desde 2005 até o período de análise dessa pesquisa (2009 – 2012), constatase que toda a produção pública de novas habitações realizada na cidade contou com financiamento do governo federal, sob diferentes linhas de crédito distribuídas ao poder público municipal, empreendedores privados e movimentos sociais

organizados. Foram 7.316 unidades habitacionais financiadas pelo PSH, PAR, Resolução 460, PMCMV e FNHIS. (LATUS, 2012).

O ex-prefeito de São Leopoldo, Ary José Vanazzi refere que durante a sua gestão fez um projeto onde contratou a construção de 10 mil casas populares, e que em oito anos entregou aproximadamente oito mil unidades habitacionais. Para chegar a esse número, teve que fazer reformas na legislação do município, onde concedeu benefícios fiscais e ofereceu apoio para as obras de infraestrutura, e buscou parcerias com empresas do ramo da construção. Para o ex-prefeito as empresas não possuem muito interesse em construir moradia popular, uma vez que, o retorno é muito baixo, sendo assim ao município compete incentivar e conceder o que são tidas como algumas vantagens.

Os investimentos, realizados no período de análise, que foram contratados e direcionados para as famílias com renda de até 3 salários mínimos foram executados por diferentes construtoras. Foram seis empreendimentos: Residencial Duque de Caxias, Residencial Mauá I, Residencial Mauá II, Residencial Creta, Residencial Malta e Residencial Cerâmica. Estes totalizaram 1.461 unidades habitacionais. A tabela abaixo, em um comparativo mais específico com a tabela 05, revela que, com a chegada do PMCMV, as despesas com habitação adquiriram outra proporção nesta cidade, em especial nos anos de 2010 e 2011, quando foi o auge do programa no município.

Ainda, segundo o ex-prefeito, ele viu no PMCMV a oportunidade de realizar as melhorias que a cidade necessitava na área habitacional, principalmente no que diz respeito, ao reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco, ou em áreas públicas, que precisavam ser desocupadas para realização de obras. Segundo ele, no ano de 2009, o governo municipal estimulou a realização de contratos entre as construtoras e a CEF para a criação de projetos.

Tabela 7 - Despesas com Habitação e Urbanismo 2009 – 2012

<b>Ano</b>	<b>Habitação</b>	<b>Urbanismo</b>
2009	40.000,00	15.616.980,76
2010	15.549.270,88	43.219.180,38
2011	12.392.142,80	38.850.470,15
2012	5.404.234,37	35.200.632,93

Fonte: TCE/RS - 2013

Com as articulações e encaminhamentos tomados pelos gestores municipais ainda no ano de 2009, a SEMHAB começou a ser contatada por construtoras. Em decorrência desta demanda e por ser a responsável pela seleção dos futuros moradores das unidades residenciais, a equipe técnica da secretaria propôs a criação de um sistema de dados, o qual serviria para realizar o cadastramento dos interessados pelo programa. Com a contratação de uma empresa especializada, foram elaboradas, pelos técnicos da secretaria, as informações que fariam parte desse sistema. Estas, por sua vez, seriam utilizadas para realizar a pontuação do candidato no processo de seleção.

Os técnicos entrevistados foram questionados sobre a organização local para executar um programa visando à função social do Estado:

*“A SEMHAB foi responsável pelo cadastramento das famílias, seleção e manifestação quanto ao interesse do município nos empreendimentos a serem implantados pelo setor privado, bem como por estipular parcerias com demais entidades” (A).*

A resposta de J revela alguns aspectos peculiares do processo:

*“No início, a correria foi grande, infelizmente como todo novo programa federal. Embora os atropelos, cadastrou-se a demanda, articulou-se com o Conselho para definir critérios, selecionou-se as famílias e assessorou-se o Trabalho Social”.*

Na fala dos técnicos, houve demonstração do pouco preparo por parte da equipe e do Poder Público para com o programa.

A seleção dos primeiros empreendimentos do PMCMV ocorreu por meio de sistema de pontuação, sendo que esta foi conferida por critérios de elegibilidade, os quais, em nível nacional, foram instituídos pela Portaria nº 140, de 05 de abril de 2010.

Quadro 2 - Critérios Locais (aprovados no CMHIS, em 26/08/2010)

<b>1 - Tempo de moradia</b>	<b>Pontuação</b>
Sem informação	0
01 – 05 anos	10
05 – 10 anos	20
Mais de 10 anos	30
<b>2 – Região do empreendimento</b>	
Não mora na região	10
Mora na região	20

<b>3 – Tipologia do empreendimento</b>	<b>Apartamento</b>	<b>Casa</b>
Casa	0	20
Apartamento	20	0
Indiferente	10	10

Fonte: Site Prefeitura Municipal de São Leopoldo - 2013

Em nível local, foram definidos seguindo as prerrogativas legais e com a aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social (CMHIS). Esses critérios encontram-se disponíveis no site do município e compõem o quadro de anexos deste trabalho.

Questionados se houve diálogo com a população no sentido de estimular a participação na concepção e gestão deste programa habitacional, os técnicos foram claros em dizer que não ocorreu tal encaminhamento de negociação com os atores sociais. J referiu que:

*“Na concepção não, somente na ofertada demanda. [...] No Conselho de Habitação, embora a pouca participação da sociedade, foram discutidos os critérios de seleção”.*

Já A salientou que:

*“No município, não houve discussão sobre o programa diretamente com a população, mas houve com o Conselho Municipal de Habitação, sendo seus representantes eleitos pelas entidades e outros indicados pelo governo”.*

O que se pode dizer dessas falas é que, apesar de se preconizar a participação popular, não se apresentam canais específicos para que esta aconteça de fato. Mesmo existindo uma referência para a institucionalização de canais democráticos, como Conferências e a criação de Conselhos, por maior que seja a importância e a relevância do PMCMV para a PNH, o programa não outorga uma via própria para o exercício da comunicação e para a interação com a sociedade.

Os projetos, na aprovação de novos empreendimentos imobiliários, causam grandes impactos, não devidamente estudados, nas regiões onde se inserem. Isto por serem de grande porte e por serem apresentados pela iniciativa privada, sem a necessária orientação do poder público para uma localização conforme a demanda e a capacidade da infraestrutura existente nas regiões. Como já referido neste trabalho, é sabido que o preço da terra tem sido o indutor da expansão das ocupações em regiões periféricas e com pouca ou sem estrutura.

Ao ser perguntado sobre a participação da administração pública na escolha da localização dos empreendimentos, Vanazzi relatou que as empresas indicavam as áreas para a construção e a gestão municipal participava da seleção dentro de certos critérios. Um dos objetivos era de que a localização dos empreendimentos não ficasse muito distante do centro urbano, da infraestrutura necessária. Segundo ele, projetos não foram aceitos por ficarem a muitos quilômetros dos serviços, em vazios urbanos. A equipe tinha a responsabilidade de acompanhar esse processo para evitar transtornos e um possível abandono da população. Em tom enfático, conclui: *“a prefeitura acompanhava, tinha opinião e tomava decisão”*.

Questionado sobre a existência de um projeto de construção e/ou ampliação da infraestrutura dos serviços básicos, A, técnico da SEMHAB, responde que:

*“[...] o programa disponibiliza recursos financeiros para a construção de escolas e unidades de saúde. Quando são apresentados os projetos para a aprovação da CEF, estes itens são avaliados no projeto habitacional. [...] existe um déficit social das políticas públicas no Brasil e, quando são implementadas, estas questões ficam mais evidentes, pois as famílias estão em uma nova configuração do espaço urbano”*.

Já para J, o poder público:

*“foi competente no sentido de ofertar moradia para uma parte da população que não tinha casa, porém falhou nas questões de planejamento urbano e oferta de serviços e equipamentos públicos”*.

Os pronunciamentos dos técnicos da secretaria revelam que o poder público municipal foi displicente sob alguns aspectos no planejamento e na execução dos empreendimentos. Ou seja, há uma diferença entre o projetado na elaboração e o executado na prática destas políticas. É preciso compreender melhor algumas questões para que se desenvolva de forma mais eficiente a política habitacional local. A moradia não é a solução se desacompanhada das outras necessidades básicas. Situações de precariedade ou de insuficiência de serviços urbanos devem ser reconhecidas como indicadores da inadequação da política praticada, pois a produção que não se conclui em todos os seus aspectos gera a inadequação da moradia.

#### 4.5 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é um dos instrumentos que compõem o Sistema Nacional de Habitação. Juntamente com o Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação, constituem as determinações que os gestores necessitam realizar para poder acessar os recursos que são disponibilizados pelo governo para os projetos habitacionais.

Aprovado pelo Ministério das Cidades em novembro de 2004, uma linha de políticas urbanas, sob a denominação de Planos Locais, visando à questão social, consolida um conjunto de objetivos, metas, diretrizes, instrumentos de ação e gestão para o setor habitacional. Como o próprio nome retrata, o foco do plano é a habitação de interesse social, a qual é compreendida como toda a habitação destinada a famílias com renda de três salários mínimos nacionais. No entanto, o plano contempla o setor habitacional do município como um todo, levando em consideração as diversidades locais e regionais, que se alternam de uma cidade para outra. Tem como questões prioritárias: Mercado Fundiário; Produção Habitacional; Urbanização e Regularização Fundiária; Habitação Rural; Assentamentos precários em áreas de proteção ambiental; oferta habitacional; e vazios urbanos. Compreende-se, assim, que um plano de política local visa à promoção das condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda, contribuindo, então, para a inclusão social.

Nesse sentido, pode-se constatar a importância e a centralidade que os planos locais têm para quando se tornam referência principal para a Política Municipal de Habitação, forjando e propondo ações que levam em consideração o território, o local das relações, a vivência das situações. O território é pensado além do espaço geográfico, levando em consideração a dinâmica e as particularidades das relações sociais, políticas, econômicas e culturais locais. Para Koga, as políticas públicas que não identificam as potencialidades e as fragilidades do território ou espaço urbano estão sujeitas a ter maior dificuldade de efetivação:

Em contextos de fortes desigualdades sociais, de tendências à focalização cada vez maior presentes nas propostas políticas sociais, o território representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que

também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais. (KOGA, 2003, p.53).

Um plano local, entre outros aspectos, explicita a situação habitacional, pois, com ele, a cidade pode saber exatamente para onde e como vai crescer, que tipo de moradia as pessoas terão e como será o acesso a esta moradia. Além disso, o plano possibilita aos gestores e demais atores interessados saberem as condições quantitativas da Habitação de Interesse Social, ou seja, quantas pessoas têm casa, quantas não têm, quantas moram em casas emprestadas ou alugadas. Também poderá saber-se a qualidade de moradia, como, por exemplo, quantas moradias possuem infraestrutura. A partir destas informações, o plano local apontará caminhos para que os gestores municipais proponham, incentivem e executem ações que venham a melhorar a vida de seus moradores. Evidenciam-se alguns aspectos: a ingerência do governo federal sobre o municipal; a imposição do planejamento para a execução de política habitacional; a realização de diagnósticos da questão social. Ainda, nesse ínterim, convém ressaltar que as cidades que possuem um plano local aprovado terão prioridade na distribuição dos recursos na área de habitação. (LATUS, 2012, p.14).

Em São Leopoldo, para a construção do PLHIS, foram realizadas reuniões entre a Equipe Técnica da SEMHAB e a equipe da consultoria contratada, sendo, inicialmente, estabelecidas atividades para elaboração da primeira etapa do processo: a metodologia de trabalho. Nessa formatação, foi consolidada uma Coordenação Executiva local, equipe municipal responsável, junto com a contratada, pela continuidade dos trabalhos. Com o objetivo de pautar e monitorar o desenvolvimento do processo, os trabalhos ocorreram por meio de reuniões sistemáticas. (LATUS, 2012, p. 18).

Aconteceram atividades de capacitação com os demais funcionários da SEMHAB, com os técnicos das demais Secretarias Municipais, com o Conselho Municipal de Habitação e também com a sociedade civil organizada. Os assuntos abordados introduziram temáticas referentes às “características do município, atores sociais, necessidades habitacionais, marcos regulatórios, condições institucionais, programas e ações, recursos para financiamento e processo de qualificação”. (LATUS, 2012).

Dando continuidade ao trabalho, foram definidas as instâncias de participação dos demais agentes, contando com representações das distintas esferas de

interesse conforme as temáticas a serem debatidas. Assim, segundo a empresa de consultoria LATUS, em 2012, foram constituídos: o Grupo de Trabalho Ampliado (GTA), composto pelas secretarias municipais ligadas a políticas urbanas e sociais e o Grupo de Trabalho das Entidades (GTEntidades), composto pela sociedade civil organizada e responsável por dialogar com a política habitacional; também foi retomado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), entidade previamente constituída e compreendida como grupo de trabalho que acompanha a execução das políticas públicas referentes ao setor habitacional.

Utilizando a divisão territorial proposta pela organização do Orçamento Participativo, no intuito de apresentar à população as ideias e conceitos trazidos pelo SNHIS, foram realizadas reuniões setorizadas, contemplando às comunidades de cada uma das oito regiões. Nestas, era apresentado à população o processo do PLHIS como um todo, sua metodologia de trabalho, suas necessidades e sua importância para o desenvolvimento de ações futuras da municipalidade acerca das questões referentes à política habitacional. Em dezembro de 2010, a administração municipal encaminha nova contratação para a continuidade dos trabalhos de reelaboração do plano local determinado pelo Diagnóstico Habitacional e pelo Plano de Ação.

Foram apontados, pelo diagnóstico da LATUS, 2.746 domicílios em setores precários que, somados aos dados do IBGE de 2000 para domicílios em setores subnormais sob o número de 2.476, chega-se a um percentual bastante significativo para o universo de assentamentos precários, cerca de 9% dos DPP de 2000. O mapeamento destes setores permite a visualização das regiões onde estes predominam: Norte I e II, Nordeste, Leste, Oeste e Sul. A principal referência para a leitura dos assentamentos precários foi o mapeamento e cadastros realizados pela administração municipal.

O diagnóstico realizado pela empresa contratada apresenta dados importantes sobre a situação habitacional, mas este não serviu de base para a construção e localização dos empreendimentos do PMCMV, uma vez que o diagnóstico final só foi entregue no ano de 2012 e o primeiro empreendimento, o Residencial Duque de Caxias, foi apresentado como proposta pela construtora em 2009 e entregue aos seus moradores em 2011.

A SEMHAB realiza um trabalho de mapeamento que inclui os loteamentos da produção pública, as áreas de cooperativa habitacionais e as ocupações de área

urbana. As ocupações identificadas correspondem a 91 núcleos, onde habitam 6.386 famílias (número estimado pelos gestores). Segundo o relato da empresa de consultoria LATUS, essas ocupações correspondem às áreas públicas e àquelas que demandam por reassentamento, por situarem-se em locais de risco ou em áreas necessárias para a realização de obras de estruturação e saneamento urbano. Aos loteamentos, corresponde um total de 9.375 lotes, sendo 6.268 produzidos pelo Poder Público e 3.467 pelas Cooperativas Habitacionais.

Outra questão importante, nesse contexto de análise de ocupação do território, é a identificação de áreas urbanas que ainda se encontram vazias. Essa identificação, juntamente com a análise da oferta de infraestrutura, de condicionantes ambientais e das características socioeconômicas do entorno, pode ser importante ferramenta de suporte para a decisão locacional de empreendimentos de habitação de interesse social.

Os gradativos efeitos sobre a articulação entre parcelas urbanas formando um todo integrado podem ser provocados: por projetos de loteamentos que reduzem o número de conexões viárias e interrompem continuidades e obstaculizam novas interfaces; grandes condomínios, inclusive os destinados a moradias populares, que impõe características aos espaços locais, gerando efeitos sobre as políticas públicas, sobre a segurança e a estruturação da malha viária, provocando impactos globais.

A empresa LATUS realizou um levantamento junto ao Cadastro Imobiliário Municipal, onde identificou a existência de 176 glebas, com área acima de 7.000m<sup>2</sup>, localizadas na área urbana de São Leopoldo. O mesmo levantamento identificou 499 lotes urbanos vagos. Na tabela seguinte, serão apresentados os valores totais identificados por região, segundo o tamanho da gleba. Os vazios de maior porte predominam nas regiões Norte I e II, Sul e Sudeste.

Tabela 8 - Vazios Urbanos maiores de 15.000 m<sup>2</sup>

<b>Região OP</b>	<b>Glebas</b>	<b>Área Total (ha)</b>
Centro	07	34,86
Leste	16	113,03
Nordeste	14	100,01
Norte I	20	123,08
Norte II	29	448,07
Oeste	11	92,80
Sudeste	12	129,23
Sul	11	136,98
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>1.178,06</b>

Fonte: Cadastro imobiliário da Secretaria do Planejamento (2011)

No espaço territorial do município, apresentam-se, segundo o diagnóstico do PLHIS, diversas áreas de glebas localizadas em áreas urbanas. Isso revela que existem interesses em disputa na área de uso e ocupação do solo, os quais exigem a efetivação dos instrumentos normativos do Estatuto da Cidade, dentre os quais se destaca a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), nas quais poderão ser construídos empreendimentos habitacionais específicos. A definição das AEIS é incumbência do Plano Diretor Municipal. O processo de construção do Plano Diretor, ou, ainda, sua revisão, deve partir do debate em conjunto com a população, a fim de reduzir as desigualdades produzidas no espaço urbano das cidades.

Em São Leopoldo, as demandas habitacionais em assentamentos precários ou em áreas consolidadas apresentam dois grupos: o primeiro é composto por assentamentos periféricos localizados em áreas de origem privada e que não contam com uma rede de serviços de água, esgoto e pavimentação. O segundo grupo é constituído por assentamentos que ficam localizados em áreas de risco e que precisam ser removidos. É recorrente a ideia de que a política de desenvolvimento urbano deve priorizar o atendimento das necessidades básicas da população que reside nesses locais, que clamam por reformas urbanas. A prioridade de atendimento, apresentada pelas diretrizes, possibilita a identificação de grupos vulneráveis, os quais demandam o reconhecimento das desigualdades sociais que os permeiam.

O reconhecimento das desigualdades, sejam elas sociais, econômicas ou culturais, acarretam em dificuldades para grupos economicamente vulneráveis, requisitando esforços e ações mais eficientes por parte do Poder Público. A dinâmica da segregação socioespacial, típica da urbanização no capitalismo, conforme foi apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, expõe a urgência de uma nova forma de gestão pública, com a construção de instrumentos como a exequibilidade de um plano municipal de interesse social, que possibilite que a propriedade privada da terra cumpra sua função social, evitando, assim, a especulação imobiliária.

Após essas breves interlocuções, entre a fala dos técnicos entrevistados e a política de habitação desenvolvida nos últimos anos, cabe seguir, no próximo capítulo, com a análise que vai dar sentido ao motivo de realização deste trabalho, a análise que aborda as percepções dos moradores do empreendimento Mauá II.

## **5 O EMPREENDIMENTO HABITACIONAL MAUÁ II: UM OLHAR A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA.**

As mudanças ocorridas na política habitacional brasileira, com a crise de 2008 e o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, desencadearam importantes estudos e atividades de pesquisa. Tendo por base as leituras realizadas, pode-se dizer que estes se concentraram em dois núcleos de análise: um deles está direcionado para o setor imobiliário e busca, através da coleta de informações, compreender como ocorre o processo de reestruturação desse setor e as estratégias desenvolvidas pelas construtoras dentro da lógica de usufruir de financiamentos para desenvolver os empreendimentos. Outro núcleo busca analisar os modos como acontece a apropriação social nos novos empreendimentos e como estes se inserem na estrutura urbana. Em comum entre os dois núcleos, uma questão primordial para os projetos: a localização estratégica ou não dos novos empreendimentos. A preocupação com o impacto territorial revela a apreensão quanto ao efeito que os novos empreendimentos geram sobre a estrutura das cidades e sobre as condições de reprodução social das populações vulneráveis.

O objetivo desta pesquisa não está especificamente ligado a um desses núcleos, mas ele inclui considerações acerca das duas propostas de análise: a desenvoltura do mercado imobiliário e a apropriação social dentro da estrutura urbana. Ambos fazem parte da discussão e da construção da política habitacional. Embora, por vezes, não recebam a importância que deveriam, esses temas se fazem centrais quando se busca realizar um estudo sobre a prática dos gestores públicos na execução das políticas de interesse social.

Nessa pesquisa, foram entrevistados oito moradores que, aqui, serão identificados pela letra inicial do nome. A escolha dos participantes deu-se por amostra casual. À medida que percebia que o imóvel estava ocupado, a pesquisadora se apresentava e informava que se tratava de uma pesquisa acadêmica de mestrado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e tinha como objetivo conhecer sobre o empreendimento e saber algumas impressões de como era morar naquela região, no Condomínio Mauá II.

A aplicação de um questionário sobre uma amostra, em domicílios do empreendimento escolhido pela pesquisa, permite um conhecimento mais aprofundado, de natureza qualitativa, a respeito das características da população

que está residindo no empreendimento, os locais de origem dos moradores, a percepção destes sobre os efeitos da política habitacional, além de possibilitar uma avaliação sobre a (in) satisfação do contemplado pelo programa com a nova moradia, tanto em relação aos aspectos negativos, quanto aos positivos.

Considerando que, antes da execução, existe um planejamento e que este é parte fundamental do resultado final, também interessa ouvir os gestores e técnicos que fizeram parte do processo de construção e implementação do PMCMV. Supõe-se que cabe auscultar lógicas distintas ou, ao menos, não imediatamente coincidentes. A presença destes na pesquisa, enquanto representantes do Poder Público da gestão municipal, representa um elemento de relevância para que se possa compreender como articularam e perceberam o programa no âmbito de suas competências.

A metodologia adotada nessa pesquisa foi apoiada na análise qualitativa, e, para tanto, foi estabelecido um processo de comunicação entre pesquisador e pesquisados, um diálogo constante que alcançou diferentes formatos. Isto decorre do fato de concebermos os entrevistados não como objeto de estudo ou como um simples reservatório de respostas, mas sim enquanto sujeitos. Essa dinâmica requer do pesquisador uma constante e ativa interação com os sujeitos. González Rey (2002), nesse aspecto, reforça que:

Toda pesquisa qualitativa deve implicar o desenvolvimento de um diálogo progressivo e organicamente constituído, como uma das fontes principais de produção de informação. No diálogo, se criam climas de segurança, tensão intelectual, interesse e confiança, que favorecem níveis de conceituação da experiência que raramente aparecem de forma espontânea na vida cotidiana. Para chegar a essa produção de informação, necessita-se de maturidade e interesse nos sujeitos estudados, os quais só surgem como resultado da maturidade dos processos de comunicação gerados de forma diversa no desenvolvimento da pesquisa (p.55).

O uso do diálogo auxilia na formulação das perguntas, na compreensão das respostas e na relação que se estabelece entre os participantes da pesquisa. A adoção de uma política habitacional parece claramente destinada à satisfação de interesses e de demandas, porém a atenção aos conflitos inerentes aos processos constitui um elemento importante ao pesquisador. Nesse sentido, as atividades de coleta de dados empíricos fluíram e estão inseridas em tensões diversas e permanentes, na grande maioria alheias ao pesquisador e, por vezes, de difícil equação e compreensão.

## 5.1 EFEITOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MERCADO IMOBILIÁRIO LOCAL

Dando continuidade à análise, cabe, aqui, o destaque ao visível crescimento que o mercado imobiliário teve a partir da criação do PMCMV. Em São Leopoldo, o mercado habitacional teve um crescimento bastante heterogêneo, com diferentes tipos de imóveis sendo ofertados, desde empreendimentos constituídos de centenas de unidades habitacionais até conjuntos de casas (muitas vezes geminadas), voltados para o mercado de renda média e baixa, como também condomínios horizontais e verticais direcionados ao mercado de alta renda.

Já no mercado de terras, no qual a lógica acompanha o mercado habitacional, foram evidenciadas duas características principais: uma foi a expansão territorial dos loteamentos populares para periferias mais distantes, reafirmando e consolidando o movimento de periferização, e a outra foi a intensificação do padrão de segregação das categorias dominantes, na forma dos loteamentos fechados, especialmente em áreas próximas aos espaços infraestruturados da zona central da cidade, aprofundando, assim, as desigualdades na apropriação do solo urbano. Neste rumo, é interessante estabelecer um contraponto para a dialética do processo de segregação, em que a segregação voluntária dos ricos provoca, necessariamente a segregação involuntária das categorias sociais de menor renda.

Com o ingresso das camadas de baixa e média renda da população no mercado de compra e venda de moradias, instituiu-se um potente elemento de desenvolvimento da oferta de imóveis no espaço urbano segmentado e desigual. Os longos períodos disponibilizados para a amortização dos montantes para a quitação da casa própria, acrescida das facilidades de acesso a financiamento e dos subsídios ofertados são premissas que impulsionaram as camadas da população, que, por muitos anos, se mantiveram à margem do mercado habitacional formal, a adquirirem sua moradia

O boom imobiliário, decorrente da ampliação da oferta de crédito, em especial por meio do CEF, intensificou a construção de empreendimentos e incorporou novos segmentos ao mercado. Para dar conta da demanda em alguns municípios com reduzida área territorial disponível, as incorporadoras disseminaram a tipologia de apartamentos. Foram, até janeiro de 2012, 1.152 apartamentos construídos no perímetro urbano por meio do PMCMV, na faixa de até três salários mínimos.

Tabela 9 - Empreendimentos e unidades habitacionais

<b>Empreendimento</b>	<b>Região</b>	<b>Unidades Habitacionais</b>
Residencial Duque de Caxias	Sul	240
Residencial Mauá I	Sul	144
Residencial Mauá II	Sul	256
Residencial Creta	Oeste	256
Residencial Malta	Oeste	256

Fonte: Autoria própria

Como se pode perceber na composição da tabela apresentada acima, os empreendimentos construídos dentro da faixa 01, com tipologia de apartamento, concentraram-se nas Regiões Sul e Oeste. O motivo da localização não tem relação com a demanda habitacional do município, mas sim com o interesse do mercado imobiliário. A localização dos terrenos em áreas periféricas sustenta a prática das construtoras com base na lucratividade, por meio da compra de lotes de baixo custo.

O mercado imobiliário em São Leopoldo, assim como nas outras cidades de regiões metropolitanas brasileiras, passa por transformações significativas. Nos últimos anos, verifica-se uma dinamização do setor da construção civil, especialmente na construção de novas unidades habitacionais, e na forte elevação do preço da terra e do valor dos imóveis, fatos estes que reproduzem consequências para a estruturação socioespacial da cidade.

Essas consequências, na verdade, já foram abordadas quando foi realizada uma breve reflexão sobre as alternativas para a cidade de hoje, no capítulo que discorreu sobre a trajetória da PNH. Para os autores que estudam os reflexos do desenvolvimento desordenado do país, o qual trouxe nefastos impactos para as cidades, são sentidos até hoje. A precariedade das moradias e da infraestrutura básica são alguns dos exemplos dessa segregação que vem sendo impressa desde a era Vargas.

Mesmo com novas formas de gestão, com uma nova Política de Habitação, com um programa de grande proporção, como o PMCMV, elementos considerados históricos dentro da PNH dificultam o seu processo de evolução. Dentre os principais, estão: a ausência de debate com a população, a manipulação do executivo pelo legislativo, a troca de favores, a corrupção e a falta de transparência com os gastos públicos. Mesmo com todas as remodelações que a PNH propôs no

seu texto, os dados coletados nessa pesquisa revelam uma parte de uma realidade que parece não ser única de São Leopoldo. Para reflexão, vale a pena repetir um dos princípios que regem a PNH: “Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (BRASIL, 2005); tudo isso pensado por uma gestão democrática, a qual deve contar com a participação dos diferentes segmentos da sociedade.

## 5.2 A LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NO ESPAÇO URBANO

Premissas que orientaram a formulação da PNH reconheceram que não se pode pensar em habitação de forma isolada do contexto da cidade, pois é fundamental garantir à população, também, o acesso à infraestrutura urbana; além da defesa da função social da terra e dos processos sociais quanto à regulação desta, com a finalidade de diminuir a sua utilização de forma especulativa.

O empreendimento em estudo está localizado no bairro Duque de Caxias, Zona Sul da cidade, próximo à estação UNISINOS do metrô e a, aproximadamente, 6 Km do centro da cidade. A Região Sul é composta pelos bairros Jardim América, Santa Tereza, Duque de Caxias e Fazenda São Borja. Responsável por concentrar 12,04% da população da cidade, a região apresentou reduzido crescimento populacional (2,28%) durante a década compreendida entre os anos de 2000 e 2010.

Territorialmente, a região sul é diversificada e inclui áreas não urbanizadas, como a Fazenda São Borja e áreas urbanizadas de grande densidade, sendo o bairro de Santa Tereza aquele que apresenta, segundo dados do diagnóstico realizado pela LATUS, a maior densidade, com 83 hab/ha. Na região, ocorrem vazios urbanos e áreas de interesse especial ambiental. A concentração de domicílios com população com rendimento familiar de até 2 salários mínimos fica entre 22% a 37%, níveis que ficam abaixo e acima da média da cidade, de 29,5%. (LATUS, 2012).

Destinado ao público inscrito no PMCMV, com preferência pelas famílias moradoras da região sul, o empreendimento também contou com o reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco, em outros bairros. Com uma área total de 10.413,45m<sup>2</sup> de terreno, cada unidade tem 36,92m<sup>2</sup> de área útil. Na construção dos

apartamentos, havia pisos cimentados, paredes com massa única, teto de concreto pintado. Na área de serviço, no banheiro e na cozinha, piso de cerâmica e paredes com azulejos. Todos os blocos possuem corrimão e equipamentos de proteção contra incêndio.

**Figura 1 - Placa Identificação**



Fonte: Própria autora

**Figura 2 - Residencial Mauá II**



Fonte: Própria autora

Quanto aos equipamentos comunitários, o empreendimento conta com um salão de festas e uma guarita, além de ter sido construído um parque infantil conforme projeto original, mas o mesmo encontra-se desativado em decorrência do precário estado de conservação e uso.

### 5. 3 A OBSERVAÇÃO DE CAMPO NA RECRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O critério adotado para a escolha dessa pesquisa partiu de uma experiência profissional. Em meados de 2010, foi solicitada ao Departamento de Serviço Social da Secretaria Municipal de Habitação a realização do processo de seleção para o Empreendimento Mauá II<sup>18</sup>, onde 256 unidades habitacionais estavam sendo construídos no Bairro Duque de Caxias, na região sul da cidade. Dentro da linha de produção, foi o terceiro empreendimento concluído, por meio do PMCMV, no município. Localizado em uma região periférica ao centro da cidade, o empreendimento apresentou-se bastante atrativo, e, embora o longo prazo para quitar a dívida, o valor das parcelas tornou-o acessível às famílias de baixa renda.

<sup>18</sup> Localizado ao lado do Mauá I, empreendimento com o mesmo padrão do Mauá II, porém com a metade das unidades habitacionais.

**Figura 3 - Parque Infantil**

Fonte: Própria autora

**Figura 4 - Salão de Festas**

Fonte: Própria autora

A primeira visita ao local aconteceu quando a obra encontrava-se em fase de finalização, onde estavam sendo feitas instalações elétricas e pinturas. Por não ser a região de trabalho da pesquisadora, o retorno ao empreendimento deu-se, novamente, apenas no dia da entrega das chaves, quando aconteceu uma solenidade no próprio local, fazendo-se presentes no ato, além dos moradores, representantes da CEF e do governo estadual e municipal.

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de julho de 2014 e janeiro de 2015. A maior parte da coleta dos dados deu-se aos fins de tarde e aos sábados. O contato inicial, como pesquisadora, foi realizado por telefone com a síndica do condomínio. Já na apresentação, ocorreu a primeira dificuldade: fazer com que a mesma compreendesse a pesquisa e reconhecesse a estudante/pesquisadora, afastando a imagem de técnica/assistente social da SEMHAB. Como forma de esclarecer os objetivos da pesquisa, foi agendada uma primeira visita ao condomínio para uma conversa com a síndica. Nessa, a mesma fez algumas colocações referentes a problemas com a construtora, com a SEMHAB e com a CEF, e, mais uma vez, a síndica foi informada de que esse não era o objetivo da pesquisa e que essas questões deveriam ser tratadas com os órgãos competentes.

Cabe destacar que as visitas realizadas ao empreendimento, como pesquisadora, foram acompanhadas, de perto, pela síndica do condomínio, uma vez que esta se mostrou bastante atenta a todos os movimentos durante todo o processo de pesquisa. Além do interesse em presenciar e ouvir as abordagens e

entrevistas, estava evidenciada uma questão política interna atinente às relações com a organização condominial. Neste sentido, a pessoa mencionada tentou, por várias vezes, induzir a pesquisadora a entrevistar determinados moradores/as indicados por ela. Na sequência das idas à pesquisa de campo, ficou nítido que o pessoal da portaria estava orientado a avisá-la, imediatamente, quando da chegada da pesquisadora no local. Um passo apenas dentro do condomínio e ela já se fazia presente ao lado, com todo interesse querendo acompanhar qualquer ação da pesquisa. À medida que as visitas foram ficando mais frequentes, também foi tornando-se mais evidente a “fiscalização” praticada. Talvez apenas pela curiosidade, mas o que se tornava, de fato, evidente era a necessidade de saber tudo o que acontecia, ou a pretensão de exercer certo controle sobre os acontecimentos dentro do condomínio.

As observações realizadas nas primeiras visitas oportunizaram importantes reflexões e anotações acerca da dinâmica do local. No primeiro dia de imersão no campo de estudo, pôde se verificar a formação de diferentes grupos. Logo nos primeiros blocos, um pequeno grupo de mulheres sentadas, tomando chimarrão e conversando alto. Alguns metros depois, outro grupo de senhoras, com mais idade, conversavam de pé na entrada de um dos blocos. Quase que no mesmo ponto, do outro lado do pátio, dois senhores, também com idade mais avançada, mantinham um diálogo, sentados ao sol. Um grupo de crianças brincava e corria pelo pátio do condomínio, enquanto um grupo de homens jovens escutava música em um volume considerado alto para um ambiente de uso comum. Estes fumavam e estavam concentrados em frente a um dos últimos blocos, próximo ao muro que cerca o condomínio.

Os primeiros contatos com os moradores foram bastante superficiais, pois, além da desconfiança, eles demonstravam certa resistência em participar da pesquisa. Por não compreenderem o real intuito da pesquisa e por já terem participado de ações realizadas por profissionais da administração municipal e pela CEF, por meio de cadastros, questionários e entrevistas, os moradores diziam-se cheios de tanta pergunta. A descrença na ação dos órgãos públicos era notável entre os moradores, os quais revelaram, durante os meses de contato, possuir várias reivindicações que foram encaminhadas junto aos responsáveis, mas que, de acordo com a compreensão dos mesmos, não saíram do papel.

Por vezes, tentou-se participar das assembleias do condomínio, mas, durante o período de acompanhamento, todas foram suspensas, por diferentes justificativas. Durante a fase da observação, notou-se, nas falas dispersas de moradores, o entendimento de que as assembleias eram geradoras de conflitos. Estes se apresentavam de diferentes formas: discordâncias, desentendimento entre vizinhos, reclamações, enfim, problemas característicos da rotina de um condomínio com diversidade social e cultural. Para a pesquisadora, este momento de aproximação de espaços de referência coletiva significa expressão ou exposição da conflitividade em curso.

No condomínio, não existe sistema de interfone, sendo que todos os entrevistados ressaltaram a falta que faz este serviço, porém o custo para compra e instalação pode ser considerado bastante alto para as condições atuais dos moradores. E, também, em decorrência da dívida com a administradora, o condomínio não consegue se organizar para desembolsar o valor necessário para tal benefício adicional.

Um, dentre os conflitos, advém do fato de que não existem divisões nas laterais e na frente das vagas para os automóveis, integrando-se, assim, a área de estacionamento, a área de circulação dos pedestres e de uso coletivo. Percebe-se, claramente, que isso gera um problema para alguns dos moradores, especialmente por se tratar de uma população que está habituada a morar de modo coletivo, mas não em um condomínio fechado, com regras, das quais derivam dificuldades para as relações de vizinhança.

O ambiente de um condomínio, como o analisado, é propício para o desenvolvimento de uma vida coletiva, muito embora os conflitos inerentes a uma sociedade de desigualdades persistentes estejam sempre presentes. Por vezes, foram presenciados momentos de hostilidade entre os moradores, os quais se negam a viver com limites impostos pelas regras de convivência que interferem no uso dos espaços coletivos e privados. Durante as visitas, foram vistos, em frente às portas de entrada dos apartamentos, vasos com plantas e cadeiras, os quais atrapalham a circulação. Em um dos blocos, havia uma bicicleta acorrentada ao corrimão da escada, praticamente anulando o espaço para passagem. As pessoas mostram-se deslocadas de vínculos afetivos, de amizade, perdem-se no trato das relações, com discussões e desentendimentos.

É de se compreender e destacar o segredo sobre determinadas informações ou o silêncio como forma de proteção dos interrogados. Em umas das visitas, havia um caminhão realizando uma mudança, e, ao aproximar para buscar informações, os carregadores disseram que estavam apenas realizando o trabalho e que não sabiam informar o motivo da mudança e se o imóvel havia sido vendido ou alugado. Prática comum no condomínio, a venda das unidades habitacionais é proibida no período de 10 anos, o qual corresponde ao prazo legal para a quitação do apartamento. Em conversas realizadas com moradores, fica claro, pela fala dos moradores, que a grande maioria das unidades foi vendida, trocada ou até mesmo alugada. Para estes, os motivos que levaram, e ainda levam, os contemplados a desfazerem-se da nova moradia relaciona-se à ausência de fiscalização por parte dos órgãos competentes, por razões de dificuldades financeiras ou visando a outro negócio, e, principalmente, pela falta de identificação com o local e com a dinâmica social do condomínio.

As empresas dos meios de comunicação, estaduais e nacionais, realizaram reportagens que dão conta dessa realidade que afeta tais empreendimentos em todo o país. O repasse das unidades habitacionais do PMCMV a terceiros são feitas à revelia da lei e da fiscalização. Em reportagem do site Clicrbs<sup>19</sup>, de 21 de janeiro de 2015, foram apresentadas denúncias sobre casos ocorridos na região metropolitana de Porto Alegre. Em São Leopoldo, a SEMHAB é conhecedora de situações de venda e troca, e, sempre que informada, comunica a CEF, que é o órgão responsável pela fiscalização. A própria pesquisadora, por ter atuado na SEMHAB, já recebeu denúncias sobre estas circunstâncias.

Perguntado sobre o assunto da frágil fixação dos contemplados nas unidades habitacionais, o ex-prefeito disse que essa questão *“é um problema cultural, mesmo vivendo sem condições básicas, as pessoas preferem um espaço peculiar”*. Ele acredita que a comercialização é feita não pelo interesse financeiro, mas pela questão do hábito. Do ponto de vista das ciências sociais, no entanto, as duas dimensões podem ser vistas como complementares. Para o entrevistado, a população pobre (gaúcha e brasileira) não está habituada a morar em apartamento e ter que dividir entre muitos um espaço coletivo. Os pobres também desejam um espaço mais amplo. Por vezes, preferindo morar na beira de um arroio, sem

---

<sup>19</sup> Link para ler a matéria referida na íntegra: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/01/mora-dias-do-minha-casa-minha-vida-sao-revendidas-em-porto-alegre-4685048.html>>.

condições mínimas, mas porque tem um pátio de usos diversos. Ou para ter uma relação mais aberta com o meio ambiente, um espaço sobre o qual tem autonomia de decisão. Ao morar em um condomínio, são coagidos, pois é onde a relação de vizinhança tem regras.

Nesse sentido, a justificativa da comercialização assenta-se na dimensão individual em detrimento das prerrogativas coletivas: acontece porque a pessoa não consegue se habituar ao novo patamar de vida, à nova realidade. Segundo o ex-prefeito, no seu governo existia uma equipe que desenvolvia esse conceito, onde era realizado um trabalho com as famílias no sentido de orientar e aproximar. Mas, em termos gerais, também pontuou que o programa precisa de uma remodelação no sentido de acompanhamento e fiscalização.

Voltando ao relato das observações, nas últimas idas ao empreendimento, a abordagem, que costumava acontecer logo na entrada, tornou-se prática esquecida, apenas um aceno por parte do porteiro, como que reconhecendo a pessoa da pesquisadora e entendendo o fato de inquirir o motivo da abordagem como desnecessário após os meses de contato. Essa atitude foi importante para a realização das entrevistas finais, pois permitiu um melhor deslocamento pelo condomínio, além de conferir um sentimento de leveza às ações da pesquisadora, sem a “fiscalização” dos olhos atentos, mas, de certa forma, com intencionalidade alheia à investigação.

Ao final das ações de pesquisa, até mesmo os próprios moradores já reconheciam a pessoa da pesquisadora, e os cumprimentos e as conversas informais pelo pátio e corredores dos blocos tornavam as visitas valiosas como fontes de informação. Por vezes, entendia-se a aproximação como um interesse, pois alguns moradores insistiam em relacionar a pessoa da pesquisadora com a SEMHAB, e, por vezes, até com a CEF. Nessas situações, havia que se ter paciência para explicar e (re) explicar o motivo da pesquisa, mas, ainda assim, o ato de ouvir as demandas dos moradores foi ponto importante para o processo de observação.

Não se pode dizer que as observações ocorreram em um período específico, pois, em cada etapa ou momento no empreendimento, apresentou-se uma oportunidade para aprofundar a compreensão das relações, do contexto e da dinâmica social neste espaço específico de uma sociedade desigual. A observação auxilia na produção do conhecimento científico, especialmente por coletar

informações de natureza verbal, não-verbal e visual. Por isso, mostrou-se importante aproveitar cada ocasião para captar fatos que contribuíssem para construir a análise, a qual o estudo se propõe.

#### 5.4 O OLHAR DOS USUÁRIOS SOBRE AS RELAÇÕES IMPLICADAS NO EMPREENDIMENTO

Para coletar as informações, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, considerando que esta possibilita organizar uma interpretação a partir dos questionamentos, ao mesmo tempo em que permite uma ampliação à medida que os elementos vão sendo fornecidos. Por ser um processo de construção e interação, a pesquisa qualitativa coloca ambos os participantes, pesquisador e pesquisado, em atividade, num processo de produção de conhecimento.

A pesquisadora não é apenas sujeito participante da pesquisa, mas também sujeito intelectual-ativo, um construtor de conhecimento que produz reflexões sobre cada momento estabelecido na relação com os interlocutores. Mostra-se um sujeito ativo no processo de construção do vínculo com o entrevistado, que busca estabelecer um clima de confiança mútua e de valorização do pesquisado enquanto um sujeito importante e determinante para a apropriação por meio da pesquisa.

As informações de maior relevância destacaram-se por serem recorrentes entre os entrevistados e por apontarem aspectos encontrados na literatura. O desenvolvimento dessa pesquisa partiu de uma concepção que busca compreender a subjetividade inerente à percepção do morador em relação ao seu habitat. À essa percepção, associam-se aspectos físicos do local habitado, como mostra-se o viver nessa casa ou apartamento, como revela-se a relação com a vizinhança, como ocorre a inserção ao espaço urbano e o acesso aos serviços e equipamentos públicos.

A união destes fatores orientou a elaboração do questionário, que especificou questões para capturar a percepção subjetiva dos moradores com relação às dimensões descritas acima. As questões vão além da construção e das características físicas, existindo uma opção por abordar aspectos que busquem reconhecer esta subjetividade no íntimo da fala dos moradores.

Além de avaliar as percepções com relação ao desempenho da unidade habitacional, o entorno da moradia e à inserção urbana, o questionário também

abordou a percepção das famílias com relação ao sentimento de pertença, de contato com os outros moradores, das transformações decorrentes da mudança para a nova moradia, além dos seus custos de vida.

Buscando reconhecer as dimensões subjetivas que fazem referência à percepção do morador em relação à sua unidade habitacional, faz-se necessário colocar que a análise proposta visa a explorar o sentido e o significado do conceito de moradia para além da construção, do material físico, numa acepção mais abstrata. Essa análise é cheia de peculiaridades porque, dentro das delimitações do espaço físico de uma casa, um indivíduo ou um grupo familiar constrói a sua forma de habitar e de se relacionar. Por isso, torna-se tão difícil categorizar ou, até mesmo, descrever as percepções que cada indivíduo formula sobre a sua necessidade de morar, de conviver, de compartilhar, de acessar espaços.

Existe todo um contexto que coloca a habitação em um processo de interação com o todo, com o exterior. Para residir de forma digna é, também, imperioso suprir a demanda pelo uso de água, de eletricidade, de condições de saneamento básico, entre outros. Por isso, não se descola a moradia do seu meio físico, social e urbano. A interação com os vizinhos, com os serviços e com o comércio local são alguns dos aspectos que formam a rotina das relações dentro e fora dos condomínios. Dessa forma, a habitação assume uma dimensão muito maior do que um teto, uma moradia, abrangendo as relações que os seus moradores estabelecem na sua rotina de convivência com a vizinhança, com a sociedade, com os equipamentos sociais, tais como escolas e unidades de saúde.

Pressupõe-se que existe uma distinção e, ao mesmo tempo, uma associação entre a percepção no que se refere ao convívio com os outros moradores e a relação com a infraestrutura social disponível, já que esta última está diretamente relacionada à qualidade e à efetividade das políticas públicas. As questões propostas no questionário incluem as dimensões da percepção subjetiva com relação à moradia, às relações de vizinhança, aos gestores públicos, ao financiamento e ao bem estar. O questionário foi organizado em partes: a trajetória habitacional do morador; as conexões com o programa habitacional; o entorno da moradia; as relações sociais; as transformações decorrentes da nova moradia; e o sentimento de pertença, tanto em relação à unidade habitacional quanto ao bairro. O conjunto de questões (Apêndice A) busca coletar informações referentes à satisfação do morador em relação à sua moradia atual, sua percepção de melhoria

de qualidade de vida associada à obtenção da moradia, além de sua intenção de ficar na moradia ou mudar.

O foco desta investigação foi o morador e sua percepção subjetiva em relação à habitação, mas, para compreender como se deu a realização do PMCMV, também foram aplicados questionários com técnicos da SEMHAB, que fizeram parte do processo de implementação e execução do programa. Como previsto pelo projeto de pesquisa, a ideia inicial incluía entrevistas com os gestores, e, após inúmeros contatos e dificuldades de agenda, foi possível, por meio de um breve encontro, fazer alguns questionamentos ao ex-prefeito de São Leopoldo, Ary José Vanazzi.

Entre os técnicos, um dos entrevistados foi o arquiteto J, que fazia parte do Departamento de Produção, setor este responsável por acompanhar a aprovação dos projetos, as construções dos empreendimentos e as obras de infraestrutura. Pelo Departamento de Serviço Social, o entrevistado foi o assistente social A, o qual coordenou as ações do setor que era responsável pela realização das inscrições no programa, pelo cadastramento das famílias e pela seleção dos contemplados. As perguntas realizadas para estes e para Vanazzi referem-se, basicamente, a três eixos: a percepção que possuem sobre moradia; a forma como foi concebido e implementado o PMCMV; e como avaliam aspectos relacionados à construção, localização e satisfação dos moradores do empreendimento em estudo.

## 5.5 ASPECTOS DA INFRAESTRUTURA NO ENTORNO DO CONDOMÍNIO

Parte das questões aplicadas aos moradores entrevistados fazia referência à infraestrutura do empreendimento e do seu entorno, e também sobre as condições de acesso e qualidade dos serviços públicos ofertados na região. Por isso, a seguir, será feita uma compilação sobre os aspectos e serviços que ganharam maior ênfase na fala dos entrevistados.

### ➤ Educação

No entorno do empreendimento, não há escolas suficientes de educação infantil, fundamental e ensino médio para dar conta da demanda. A única creche pública que fica localizada nas proximidades apresenta carência no número de vagas, existindo uma lista de espera para frequentar a mesma, como em todas as demais. Quando ocorreram as mudanças para o novo empreendimento habitacional,

algumas das crianças não conseguiram vagas para aquele ano e ficaram na fila de espera para o ano seguinte. Alguns moradores relataram que, para manter os filhos na escola, tiveram que fazer esforços para bancar o deslocamento das crianças para outras escolas e creches localizadas em outros bairros da cidade. Algumas famílias contaram com a intervenção do poder público municipal para conseguir realizar a transferência dos filhos para as escolas da região. Essas impressões justificam os relatos e as insatisfações apresentadas durante a aplicação do questionário no que se refere à educação.

Para alguns dos entrevistados, a única creche do bairro não beneficia os moradores das proximidades,

*“[...] faltam vagas porque pessoas que residem distantes, em outros locais da cidade, trazem seus filhos para frequentar a única escola de educação infantil do bairro Duque de Caxias” (M).*

Foi realizado contato com a Secretaria Municipal de Educação para averiguar essa situação, e, conforme as informações repassadas por funcionária, o município vem trabalhando para reduzir a demanda por vaga na educação infantil. Além da ampliação de algumas escolas, o município firma convênios com escolas particulares, mas, infelizmente, isso ainda não é suficiente. A Escola de Educação Infantil Ipê Amarelo do bairro Duque de Caxias passa por reformas justamente para ampliar o número de vagas a serem ofertadas e, também, para melhorar a estrutura do espaço. Questionada sobre crianças de outros bairros frequentarem a escola, a funcionária esclareceu que isso é possível, e que existe um decreto onde fica regulamentado que a criança pode ser inscrita na escola mais próxima de sua casa ou próxima ao local de trabalho dos seus pais, mediante documentação que comprove. A mesma referiu, ainda, que existe uma lista de espera no município e que, no caso dos moradores do Mauá II, a mudança em meio ao ano letivo foi um complicador. Para o ano de 2015, o município realizou um sorteio público, que foi acompanhado pelo Ministério Público.

#### ➤ **Saúde**

Na região, foram identificadas três unidades de saúde, sendo uma delas localizada junto à estação do Trensurb, outra unidade no Jardim América e a terceira na COAHB Duque. Alguns moradores relataram dificuldades no atendimento junto

às unidades de saúde. Segundo estes, por serem oriundos de outras regiões, eram preteridos ao serem colocados no fim da fila para qualquer atendimento. Em contato telefônico com a coordenadora da Unidade de Saúde Trensurb, buscou-se informações que pudessem esclarecer o funcionamento do serviço. Segunda a funcionária, além da Unidade Básica de Saúde (UBS), existe, no local, uma equipe de Estratégia Saúde da Família (ESF) e, por compreender essas duas modalidades de atendimento, ocorrem diferenças nos serviços ofertados. Quem faz parte da ESF recebe um acompanhamento diferenciado por uma equipe, que conta um médico específico. Já a UBS conta com especialidades e exames, mas, para estes, os usuários enfrentam filas para conseguir as fichas disponibilizadas. A ESF já atingiu o número máximo de famílias cadastradas, por isso as famílias do Mauá II não puderam ser incluídas. Segundo a coordenadora, não existe previsão para que novas famílias sejam cadastradas.

A unidade de saúde mais próxima é a que fica junta à estação do metrô, onde o atendimento, para alguns dos moradores do residencial, deixa a desejar. Relatos dão conta de que, após a mudança, deixaram de fazer parte do cadastro do ESF, em decorrência disso não conseguem agendar consulta médica, “[...] só indo prá fila às cinco horas da madrugada para conseguir atendimento” (G). Essa questão de acesso ao atendimento nos serviços de saúde não é exclusiva dos moradores do Residencial Mauá II, visto que ela afeta o Sistema Único de Saúde como um todo.

➤ **Assistência social**

O atendimento prestado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) foi considerado insuficiente, especialmente no acompanhamento das famílias durante o processo de mudança (fase de grande necessidade e incertezas), dado o fato de se tratar da primeira vez em que a maioria das famílias passava a residir em condomínio. A falta de orientação causou, segundo relataram alguns moradores, grandes problemas em relação ao entendimento e ao cumprimento de regras, tais como as de horários de silêncio e de higiene. Fora isso, moradores reclamaram da distância do CRAS de referência, o qual está localizado no bairro centro.

➤ **Transporte**

Quanto ao transporte coletivo, existe uma linha de circulação interna no município, a Linha Duque, em que a parada por onde passa esta linha está localizada a cerca de cento e cinquenta metros do condomínio. A proximidade de uma estação do Trensurb facilita o deslocamento para outros municípios da RMPA. Junto do metrô, existe uma parada de ônibus que dispõe de várias linhas do transporte municipal, as quais se deslocam por diferentes pontos da cidade. Contudo, muitos moradores reclamaram que uma linha é insuficiente e que o itinerário desta não facilita o deslocamento, quase sempre existindo a necessidade de ter que utilizar mais de uma condução para desenvolver suas atividades, o que aumenta o gasto com passagens. A distância para o trabalho aumentou para a maioria dos moradores, sendo que a dificuldade para chegar, relatada por alguns, fez com que houvesse uma perda considerável dos empregos.

Segundo os entrevistados, a única linha de ônibus que passa em um ponto, que fica localizado em torno de 200 metros do condomínio, realiza itinerário de trinta em trinta minutos pelo local, o que dificulta o deslocamento dos moradores. Essa mesma linha circula somente até às dezenove horas e, por vezes, ocorrem atrasos que prejudicam compromissos. Após esse horário, os moradores que precisam de transporte público necessitam dirigir-se à estação do Trensurb, onde também existe parada de ônibus, com diferentes itinerários. Foi feita tentativa de contato com a empresa de transporte público para esclarecimentos, porém o responsável se encontrava de férias.

➤ **Segurança**

O empreendimento tem uma entrada geral fechada, com portões de acesso separados para pedestres e automóveis, ficando, junto a estes, a guarita do condomínio. Todo o residencial é cercado com telas de arame. Mesmo não havendo relatos sobre milícia, moradores admitiram a existência de facções do tráfico de drogas no empreendimento.

A questão da segurança apresenta-se de maneira mais significativa para os entrevistados dentro do próprio condomínio. Conforme os relatos, os vigilantes na guarita de entrada não realizam adequadamente como deveriam o controle da circulação de indivíduos e veículos. Outro ponto destacado são os desentendimentos entre os moradores, sendo que o último ocorrido dentro do

condomínio resultou em disparos de arma de fogo. Frequentemente, ocorrem intervenções policiais devido às discussões e ao tráfico de drogas. Chamou atenção o fato de uma moradora dizer que sente medo que aconteça um arrastão dentro do residencial.

**Figura 5 - Portão de acesso estacionamento**



Fonte: Própria autora

**Figura 6 - Guarita de entrada**



Fonte: Própria autora

Alguns moradores instalaram grades nas portas de entrada dos apartamentos como forma de garantir a segurança particular. Os moradores cobram por segurança, mas ficou nítido que somente alguns zelam fortemente pela entrada e saída de pessoas estranhas. Alguns acreditam que, se forem muito rígidos, dificultarão as tele-entregas dentro do condomínio.

Em análise ao referido pelos moradores, coloca-se o gestor que, juntamente com sua equipe e parcerias, planejou e articulou o desenvolvimento do programa em âmbito local. Para Vanazzi, algumas das reclamações são provenientes justamente da melhoria que estas famílias tiveram em sua vida, pois o PMCMV despertou nos contemplados o desejo de querer melhorar ainda mais. Ao deslocarem-se no espaço urbano, elevaram a consciência à construção dos seus direitos. Segundo o ex-prefeito, existiam projetos que previam a melhoria da infraestrutura, não só no entorno dos empreendimentos, mas em toda a cidade, porém os ritmos da implementação das diferentes políticas possuem, igualmente, ritmos diversos. Projetos elaborados foram abandonados pela nova gestão e acabaram piorando a situação.

Vanazzi salientou, ainda, que, junto com o projeto do Residencial Mauá II, foram criados outros projetos com o intuito de ampliar a UBS, de construir mais uma escola no bairro Duque de Caxias, o que não aconteceu, segundo ele, porque o novo e atual governo não deu continuidade ao que já estava planejado, deixando algumas obras inacabadas.

Algumas das dificuldades relatadas não são exclusivas ou devidas à mudança de grande contingente populacional para o residencial, mas de uma rede de serviços que é insuficiente para as expectativas de atendimento. Nas entrevistas com os moradores, percebeu-se que essas questões de acesso aos serviços públicos estão ligadas ao espaço da moradia, ou seja, a família faz comparações entre o como é agora na nova moradia, e como era antes na antiga. Nesse sentido, remete-se, novamente, as diretrizes da PNH, que prezam pela oferta de moradia juntamente com a provisão dos equipamentos e serviços públicos.

## 5.6 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO COMO POSSIBILIDADE

O processo de seleção do empreendimento incluiu famílias de diferentes áreas e realidades sociais. Para acolher uma demanda reprimida e conseguir cumprir uma determinação do Ministério Público, o município beneficiou famílias de áreas muito precárias, como de beira de arroio e de área verde. Muitas dessas famílias foram incluídas sem terem condições financeiras para se manter na nova moradia, sendo que algumas contavam apenas com o auxílio do Bolsa Família. Com dificuldades para pagar a prestação do apartamento e as contas de luz e condomínio, elencando prioridades, algumas famílias ficaram na inadimplência com o condomínio, gerando, assim, uma dívida com a empresa contratada para administrar o empreendimento. Esta, então, teve que ser negociada e quitada pelos moradores que mantêm o pagamento em dia, gerando atrito entre os moradores.

Quando questionado sobre os problemas financeiros enfrentados pelos moradores do Mauá II, Vanazzi explica que a questão econômica tem relação tanto com o nível de renda baixa quanto com o valor cobrado pelo condomínio. Embora a prestação do imóvel seja muito pequena, muitos, ainda assim, não conseguem manter em dia o pagamento.

Durante as entrevistas e as conversas informais com a síndica, foi possível constatar que existe uma ressalva bastante significativa em relação à procedência

de algumas famílias. Como já foi referido, parte dos contemplados vivia em ocupações, em área de risco ou em área verde, e enfrentam dificuldades na nova vida em condomínio, apresentando deformações no entendimento da vida coletiva.

A questão financeira foi trabalhada em reuniões pela equipe do Trabalho Social<sup>20</sup>, porém a forma como estas famílias foram incluídas nesta distribuição dos contratos de financiamentos, como demanda do município, sem passar pelo processo de seleção como os demais inscritos, geraram desinteresse, desconhecimento e insatisfação nos moradores. Pois, segundo relatos dos mesmos, não foram apresentadas alternativas, ou aderiam ao PMCMV ou teriam que se retirar, sem destino, da área em que se encontravam em regime de ocupação. Neste caso, acabaram indo para o empreendimento sem ter a real noção das despesas futuras, pois viviam de forma precária em áreas sem infraestrutura, não tinham despesas com serviços básicos como água e luz, não contribuíam com impostos e, muito menos, tinham conhecimento preciso sobre como viver em condomínio e de ainda ter que pagar taxas para residir no local. A falta de conhecimento é proveniente do baixo nível de participação destes moradores nas reuniões explicativas realizadas pela equipe técnica responsável pelo trabalho social. Além da desinformação, percebeu-se que o nível de instrução dos contemplados prejudica a compreensão acerca das temáticas abordadas.

Esse primeiro contato com as percepções que os moradores possuem sobre a infraestrutura e os serviços permite estabelecer uma relação com a fala dos técnicos entrevistados. Quando questionado sobre o que achava da localização do Mauá II, o arquiteto, técnico da SEMHAB, respondeu que o planejamento urbano da cidade é muito deficitário, e que, embora o local do condomínio esteja localizado longe do centro, ele possui bons acessos, fica próximo à UNISINOS, ao Trensurb. Para ele, existe deficiência quanto aos serviços públicos disponibilizados, acreditando, na verdade, que:

---

<sup>20</sup> O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. As diretrizes para elaboração e implantação do TTS são definidas pelo Ministério das Cidades, cabendo à CEF apoiar os entes públicos na formulação dos projetos e acompanhar e atestar sua execução. Disponível em: <[http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/cadern\\_o\\_d\\_e\\_orientacao.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/cadern_o_d_e_orientacao.pdf)>. Acessado em: dezembro de 2014.

*“A demanda pelos serviços já havia antes do empreendimento; por isso, na época da seleção dos beneficiários, foram priorizados os que moravam na região, embora tenha ocorrido atendimento pontual de demanda externa”.*

Dando continuidade à análise, é válido ponderar que a realização dessa pesquisa é uma oportunidade valiosa para compreender e conhecer as percepções dos moradores e dos técnicos em relação ao significado da moradia e do PMCMV, em especial do Residencial Mauá II. Nesse sentido, logo no início do diálogo, os entrevistados, moradores, gestor e técnicos foram questionados sobre como compreendem o direito à moradia. Para os técnicos, *“a moradia é tida como um direito constitucional. [...] É o atendimento das necessidades de habitar um local adequadamente”* (J). Na voz dos moradores, a palavra moradia é carregada de sentidos:

*“[...] possuir uma casa própria”* (S);

*“[...] viver com tranquilidade”* (M);

*“morar em um lugar bom”* (F);

*“uma conquista, o exercício da cidadania”* (G), e

*“[...] direito de viver com dignidade”* (V).

Para Vanazzi:

*“Moradia é tudo na vida da pessoa, a pessoa que tem uma casa para morar consegue ter tranquilidade para viver. Ela pode estar desempregada, ter problema salarial, de comida, mas, se ela tem uma casa, consegue, pelo menos, se esconder do frio, consegue se reunir com a família. A casa é o elemento mais importante na autoestima de uma pessoa, de um cidadão, para que ele possa pensar o futuro, pensar algumas coisas para melhorar a sua condição de vida”.*

Os diferentes sentidos conferidos à palavra moradia, quando somados à diversidade de condições de vida que se apresentam pelo ângulo da própria moradia, tornam-se infinitos, considerando que cada indivíduo atribui conteúdo singular a casa. Por vezes, estes podem ser compilados para uso de referências, mas o sentido que o possuir uma casa própria tem, na vida de cada pessoa, é único, particular e tem relação com uma história de vida.

Na busca por apresentar as informações obtidas da melhor forma, serão consideradas as dimensões pertinentes ao objeto de pesquisa por meio de análise,

a qual tem, por objetivo, fazer uma conexão com a teoria apresentada no decorrer deste trabalho, por meio dos trechos das falas dos entrevistados.

As transformações que caracterizam o espaço urbano na atualidade são, de alguma forma, reflexos do processo de urbanização, que é responsável por gerar inúmeras desigualdades sociais, como foi visto no primeiro capítulo deste trabalho. Os impactos causados por estas desigualdades repercutem na consolidação da segregação urbana, fato este que pode ser observado por meio do contraste, cada vez mais presente nas cidades, entre o surgimento de grandes favelas ao lado de condomínios residenciais fechados.

Pode-se perceber que o desenvolvimento econômico, ao separar uma parcela da população por ele beneficiada, modifica o espaço, criando algumas barreiras. É a globalização do urbano alterando e produzindo espaços. Enquadram-se aqui os condomínios, as residências e os bairros planejados, espaços que são tidos como reflexo da fragmentação e segregação urbana planejada.

A questão da segregação foi amplamente discutida no primeiro capítulo deste trabalho, onde Villaça (1998) dividiu o espaço urbano em três esferas de consumo: a econômica, a política e a ideológica. Na esfera política, o autor destacou as formas de controle que o Estado exerce sobre o espaço urbano: controle da localização da infraestrutura e dos aparelhos do Estado, e controle da legislação que orienta o uso e a ocupação do solo. O que se busca mostrar com essa retrospectiva é que, mesmo tendo a possibilidade de planejar, de pensar e de orientar por meio de legislação, o Poder Público Municipal, como pode ser visto nas falas dos técnicos da SEMHAB, não se preocupou com o entorno do empreendimento, com a oferta de serviços públicos, e, tão pouco, com o atendimento da demanda gerada pelas 256 novas famílias da região. Ao serem questionados se a construção do Mauá II havia atendido as necessidades previstas pelo seu projeto, os técnicos responderam:

*“Não, existe um déficit de políticas públicas” (A).*

*“[...] creio que atendeu parte das necessidades” (J).*

Os elementos destacados, no decorrer desta análise, revelam que a esfera econômica, como bem coloca Villaça (1997), é a que controla o mercado imobiliário. Exemplo disso são os empreendimentos construídos para a faixa 1 do PMCMV, onde constata-se o predomínio de critérios quantitativos, notadamente os que fazem

parte da relação custo-benefício, mirando, sempre, o lucro das construtoras que trabalham pelo interesse próprio. Deixam, com isso, de propor e colaborar com projetos que visem à integração urbana e à qualificação habitacional. As construções seguem um mesmo padrão, e essa repetição das edificações não leva em consideração aspectos culturais e sociais, contribuindo, assim, para a proliferação de ações deficitárias.

Cabe destacar que as empresas contam com o apoio do poder público na execução dos empreendimentos que se destinam às famílias com renda de até três salários mínimos. Esse apoio se dá a partir dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e em equipamentos de consumo coletivos, lógica essa que reforça a já histórica ação do Estado, o qual, simultaneamente, busca proporcionar a provisão de moradias para a classe de baixa renda e assegurar a lucratividade para o setor empresarial.

Esses novos espaços, provenientes da especulação imobiliária e do capital financeiro, não pensam na coletividade, na integração social. A interação com o meio é praticamente nula, fato este que potencializa a questão da segregação espacial em um ambiente urbano planejado para atender funções básicas. Os empreendimentos carecem de espaços de lazer para a comunidade, lugares de convivência ou de sociabilidade, e os que sustentam são cada vez mais limitados à circulação das pessoas. Assim, o exercício da cidadania torna-se ameaçado por uma modalidade de urbanismo que não se preocupa com a manutenção das relações sociais e pela falta de controle por parte do poder público e econômico.

Questionada sobre a relação com os espaços de convivência e com os demais moradores, S referiu que não tem relação de amizade com os vizinhos, como de frequentar o apartamento um do outro. Algumas vezes, já tomou chimarrão, no pátio, com dois outros casais de conhecidos que também moram no condomínio. Ressalta que falta espaço de lazer: *“as crianças não tem espaço para brincar”*, o que, segundo S, é motivo gerador de atrito entre os moradores, pois as crianças ficam em meio ao estacionamento e às calçadas de acesso.

A construção de condomínios residenciais fechados acaba sendo a primeira e, até, a única opção para muitas famílias brasileiras. A casa é muito mais que um espaço físico para a vida do ser humano, colaborando para a produção de distintas maneiras de ser e existir. Essa questão, quando ampliada para um espaço múltiplo e plural, como o de um condomínio, torna-se ainda mais delicada, pois o encontro de

diversos estilos de vida e forças estabelecem processos de convivência que, nem sempre, são pacíficos.

A resposta de M sobre como é a sua relação com os vizinhos é um bom exemplo para compreender como as relações de convivência acontecem em condomínios com diversidade cultural e social. M refere não ter proximidade com os vizinhos e afastou-se de algumas pessoas devido às fofocas. Tenta manter um bom relacionamento com todos, mas não gosta de conviver e de utilizar o pátio para fazer roda de chimarrão, como algumas moradoras fazem. Por vezes durante a entrevista, a beneficiária fez queixas sobre a sua vida, seus problemas de saúde e sobre os vizinhos. Disse já ter sido ameaçada por traficantes, e que não tem medo deles, fala o que pensa.

Arriscando, por meio das percepções que o contato com os moradores oportunizou, considera-se que a diversidade cultural e social existente no Mauá II não é oriunda de condições econômicas, esta existe no condomínio, e é notada pela mobília dos apartamentos, pelos veículos estacionados no pátio. Mas, o fato de possuírem melhores condições de vida e de acesso não é o principal motivo da diversidade presente no residencial. O que mais potencializa as diferenças são as origens dos moradores, visto que muitos vieram de áreas onde não existia luz elétrica, água potável e saneamento básico. A falta de cultura sobre o uso destes serviços tornou-se um complicador para as relações. Essas famílias que viviam à margem da sociedade não estavam preparadas para a nova realidade. Muitas possuíam carroças como meio de locomoção, e tiveram que abandonar estas para passar a viver em uma casa que oferecia acesso aos serviços considerados básicos e essenciais, mas que impunha o abandono de um modo de vida que, para muitos, era o suficiente e necessário.

Vale aqui a construção de uma relação com o segundo capítulo, o qual aborda uma importante análise sobre as políticas públicas, as quais pretendem atender a demandas especialmente de setores que se encontram em situação de vulnerabilidade, à margem da sociedade. O PMCMV se consolida em uma política pública que visa, entre outras ações, à erradicação de áreas de risco, porém as demandas são reconhecidas e pensadas pelos agentes que se encontram investidos no Poder Público. Estes, por sua vez, deveriam ouvir e planejar junto com a população que compõe a sua demanda. Não se tem como ampliar e efetivar direitos

de cidadania, por meio de políticas públicas, se não existe um espaço para a voz do povo.

As falas dos entrevistados, que serão destacadas a seguir, são exemplos reais da falha que existe no processo de implementação e efetivação das políticas públicas. Quando tomou contato para aderir à chamada de cadastramento, S não teve conhecimento sobre os critérios de seleção, relatou que fez sua inscrição no ano de 2010 e depois foi informada por telefone de que havia sido selecionada. Participou das reuniões realizadas por equipe contratada pela CEF, o que considerou fundamental para o processo de adaptação e organização financeira. S avaliou de forma positiva o trabalho desenvolvido pela SEMHAB, porém destacou que deveria haver um acompanhamento, um controle realizado pela CEF e pelo município para evitar as vendas. De acordo com as palavras de S, a maioria dos moradores de agora não são os contemplados. *“As famílias que venderam voltaram para áreas irregulares ou foram morar de aluguel”* (V).

Como foi explanado no terceiro capítulo, a operacionalização e gerência do PMCMV são de responsabilidade da CEF, que, na verdade, assumiu a gestão da política habitacional desde a extinção do BNH. Porém, as normativas superam a gestão financeira e concedem maior destaque para a atuação social dos agentes sociais junto aos empreendimentos construídos pelo programa na faixa 01. O Trabalho Técnico Social (TTS) é um importante elo entre agentes dos órgãos gestores e o morador.

F fez sua inscrição para concorrer a uma unidade habitacional no ano de 2010, ficando sabendo do programa por uma amiga. Participou das reuniões realizadas por equipe da CEF, porém, de acordo com a entrevistada, deixou a desejar no acompanhamento após o contrato. Para ela, os técnicos da equipe contratada deveriam voltar a desenvolver suas atividades no condomínio. Os moradores não conseguem se organizar e têm dificuldades para seguir as regras do condomínio, existindo muita discordância entre os vizinhos.

Nas entrevistas com os moradores do Mauá II, fica nítida a insatisfação com órgãos públicos. Para eles, o município e a CEF deveriam ter feito um acompanhamento mais longo pós-ocupação. Para M, a equipe que desenvolveu o TTS deveria voltar, por algum tempo, para “falar umas verdades e cobrar as regras” que foram faladas nas reuniões pré-ocupação, mas que nunca foram colocadas em prática. R salienta que o TTS não foi concluído e que parte dos moradores tem

conhecimento de que existe um recurso financeiro para a conclusão do trabalho, mas a prefeitura, por meio da SEMHAB, não faz os encaminhamentos necessários para que o trabalho social seja retomado e finalizado.

Reutiliza-se, aqui, o importante questionamento feito por Saraiva (2006) no segundo capítulo deste trabalho: Mas o que é política pública? Para o autor, trata-se de decisões públicas condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social. Bom, se assim pensassem o Poder Público municipal e a CEF, as reações e modificações pelas quais passaram as famílias que mudaram para o Mauá II, seja por terem feito parte de um processo de seleção, ou por terem sido parte de uma ação de reassentamento determinada, já teriam esta parte de suas demandas ouvidas e atendidas. Infelizmente, permanecem os moradores do residencial com dificuldades de adaptação e de identificação com o empreendimento.

A identidade com o ambiente está relacionada à personalização; os indivíduos atribuem valores, significados e utilidades ao lugar que vivem. O reconhecimento destes contribui para formar a identidade da pessoa. Cavalcante (2009) pondera que os valores expressados pela identidade e pela visão de mundo assumem dois níveis: o individual e o de grupo. Integrar-se ou não a um grupo é opção do indivíduo. Os padrões sociais e culturais que servem de base para a identidade pessoal viabilizam a comunicação com os padrões que são adquiridos no contexto social.

Quando M refere que não consegue organizar o jardim que fica na entrada do seu bloco, ela revela a sua insatisfação em relação à atitude dos vizinhos, que não colaboram com o cuidado das plantas e com a manutenção do espaço. O desejo de manter flores na entrada do prédio é visto pela moradora como algo importante, mas os outros moradores não conferem o mesmo significado. Essa discordância pode não ter muito valor para alguns, mas, para M, essa situação é tida como algo negativo e afeta diretamente no seu relacionamento com os vizinhos.

Esse exemplo é simples, mas o sentido subjetivo que está agregado a ele faz parte de uma multiplicidade de elementos que estão presentes dentro da dinâmica de um condomínio, de uma subjetividade social onde as condições objetivas de vida aparecem, na maioria das vezes, organizadas numa dimensão emocional e simbólica. Sendo os indivíduos diferentes uns dos outros, tendo os sujeitos práticas distintas, as relações sociais vivenciadas por situações comuns dentro de

condomínios têm desdobramentos que interferem na organização social e no processo de interação entre os sujeitos.

Para que se desenvolva o sentimento de identificação ou de pertencimento com o local de moradia é preciso que ocorra uma apropriação. Essa ocorre por meio de um processo no qual o indivíduo atua sobre o meio onde está inserido, modificando-o e sendo modificado. A interação com o entorno gera uma transformação mútua, a qual é resultante de necessidades subjetivas, de vivências, de expectativas, de emoções.

A interação com o bairro e com os vizinhos auxilia na constituição das identidades dos moradores em relação ao condomínio. O conteúdo apresentado pelos moradores evidencia que as práticas do cotidiano vinculadas à vida no bairro e no domicílio, como o acesso aos serviços públicos, as condições de habitabilidade da moradia e o modo de interação e participação nas relações sociais, são dimensões consideradas importantes dentro da condição de moradia, conforme revelam os diálogos abaixo:

*“Eu gosto de morar aqui. Gosto do meu apartamento, mas não me relaciono com os vizinhos” (R).*

*“Não participo da vida do condomínio, nunca fui nas reuniões que a síndica faz” (S).*

*“Não tenho contato com os vizinhos, só de dar oi” (F).*

As identidades dos sujeitos são construídas a partir das possibilidades que estes vivenciam. Os espaços sociais, as trocas e as marcas oriundas de um tempo histórico fornecem bases para pensar o ambiente, a casa, o condomínio. A forma como estes espaços são organizados, a decoração, os detalhes dos acabamentos e a disposição dos móveis são características que, além de marcar a aparência do imóvel, também revelam um pouco da subjetividade que cada um imprime dentro e fora do seu espaço. Os relatos destacados a seguir são referentes ao sentimento de pertencimento, de identificação com a unidade habitacional:

*“Antes eu morava de favor e tinha que aguentar muita coisa que não gostava por morar com outras pessoas. Agora tenho o meu cantinho, as minhas coisas, e isso me faz sentir igual aos outros” (M).*

*“Mudar pra cá foi muito bom, me fez sentir realizada. [...] ter a minha casa me faz feliz, me sinto uma pessoa melhor” (V).*

*“Ter o meu apartamento é a realização de um sonho, é um sentimento muito bom [...] me faz sentir capaz de conquistar outras coisas” (G).*

Essas falas revelam que o sentimento de apropriação, de pertença ao espaço que o novo lar oferece, faz parte dos elementos que foram destacados no tópico que tratou sobre as concepções das políticas públicas. Além da finalidade de consolidar processos democráticos, as políticas públicas imprimem uma noção de justiça social que se torna fundamental para as ações que pretendem modificar realidades, como é o caso da PNH.

Ao ser indagado se o PMCMV atendeu as expectativas, se os moradores do Mauá II ficaram satisfeitos com as unidades habitacionais, Vanazzi responde que:

*“O programa atendeu muitos dos objetivos. Algumas famílias beneficiárias viviam na beira do valão, com cheiro forte de esgoto, com mosquitos, vivendo sem nenhuma condição humana, melhorou muito. Porém, é evidente que trouxe problemas para as famílias [...] então, por um lado, as pessoas estão felizes porque saíram de uma situação de precariedade, mas com muita dificuldade de enfrentar os desafios da nova moradia, da nova situação. Um exemplo é que parte das pessoas que mora no Mauá II não sabia o que era um chuveiro, porque não tinha energia elétrica. Não tinha água encanada, era só gato. Ao ter um chuveiro, um banheiro, um quarto, uma cozinha, pequenos na verdade, as pessoas, muitas vezes, ficam indignadas porque é pequeno. Mudou muito, mas, para a necessidade desse cidadão que tem uma cultura, uma história, talvez depois de dois ou três anos ele se sente frustrado porque ele queria mais, ele quer ampliar, melhorar. Isso mostra também que ele saiu de uma situação de vulnerabilidade profunda, entrou numa situação de melhoria e, hoje, ele não se contenta mais com essa melhoria, ele quer mais, ele quer ampliar. Então, se ele pudesse comprar uma casa com pátio, se eu pudesse oferecer, ele ia sair de lá e ia comprar uma casa, porque ele despertou. É a evolução, é muito rico na população isso. Está na nossa existência querer mais, querer mais [...] faz parte do sonho, da construção da nossa própria vida, se não sonha perde o sentido”.*

## 5.7 OS SUJEITOS E A VIDA COTIDIANA NO RESIDENCIAL MAUÁ II

Nesse tópico, a ênfase será sobre as questões vivenciadas no cotidiano dos moradores. Por meio dos relatos obtidos nas entrevistas, a proposta que se coloca aqui é pensar o espaço de moradia, os aspectos ligados ao habitar, às condições do

ambiente e às relações sociais que se estabelecem com familiares, vizinhos e com a cidade de uma forma geral.

A análise da realidade social nessa pesquisa está ligada à questão antropológica de compreender o horizonte dos sujeitos sociais, considerando o sentimento de pertencimento ao local de constituição do cotidiano. A partir disso, é importante refletir sobre o que a mudança de território trouxe para a vida das pessoas, e também, identificar como ocorreu a apropriação do novo espaço. Para Koga (2003) o território é a realidade da vida coletiva:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança, de solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma cidade mostram-se diferenciadas. (KOGA, 2003, p.33).

As entrevistas foram permeadas pela busca de informações acerca do espaço de moradia. Várias foram as contribuições, porém grande parte delas se reafirma pelas falas dos diferentes entrevistados. A fim de aproximar um pouco mais o leitor sobre a vida cotidiana no residencial Mauá II, serão destacadas algumas considerações com base nos relatos de moradoras. Para não causar extensividade e repetitividade, serão transcritos trechos de quatro das entrevistas realizadas.

➤ “S”

Moradora do bloco 3, S tem uma união estável e vive no apartamento junto com seu companheiro e um filho de 16 anos. Ao ser abordada para a entrevista, demonstrou-se disponível e foi muito atenciosa com a pesquisadora. Logo ao entrar no seu apartamento, é possível notar a organização do espaço. A beneficiária coloca que *“as unidades habitacionais são pequenas, então o que se puder aproveitar de espaço é lucro”*. S trabalha apenas no turno da tarde, o que, segundo ela, é primordial para manter a casa em dia.

Como pode ser visto no registro fotográfico e segundo relato de S, ela planejou cada detalhe, os móveis da cozinha foram feitos sob medida, além de contar com eletrodomésticos de última geração. Isso mostra que a família é bem organizada e que, além de manter em dia as despesas mensais, conseguiu mobiliar o apartamento com recursos próprios, sem financiamento.

**Figura 7 - Apartamento de S**

Fonte: Própria autora

A renda da família é proveniente do trabalho do casal. S reside no município há trinta e quatro anos, sendo que, anteriormente, residia com familiares na Vila Teresa, mesma região do condomínio. Considera o tamanho do imóvel ideal para uma família pequena como a sua. Indagada sobre o que é ter uma moradia digna, S respondeu que, para ela, possuir uma moradia digna é ter uma casa própria, onde viva tranquila, com segurança e feliz junto da sua família.

Sobre o PMCMV, S referiu que fez a inscrição logo que ficou sabendo pelos noticiários e por conhecidos. Sabia que o programa beneficiaria mulheres chefes de família, por isso fez a inscrição em seu nome. Participou das reuniões realizadas pela equipe do TTS. Para S, estas foram importantes e esclarecedoras, porém salienta que poderiam ter continuado por mais tempos após a mudança, pois alguns moradores tiveram muita dificuldade para se adaptar ao condomínio. S avalia que o PMCMV foi a grande oportunidade da sua vida:

*“Sem o Minha Casa Minha Vida, eu iria levar muitos anos para conseguir comprar algo, talvez nunca conseguiria. Quando eu poderia acreditar que pagaria uma parcela de R\$25,00 pelo apartamento”.*

Questionada sobre como foi se transferir e quais foram as mudanças que ocorreram na sua vida e na de sua família, S relatou que a mudança para o condomínio trouxe novas responsabilidades e melhorou o relacionamento com os

familiares, pois, como moravam juntos, havia atritos provenientes da convivência. Agora, realizam visitas uns aos outros e os encontros são sempre agradáveis. S disse, ainda, que houve um período de adaptação, que, quando mudou, pediu demissão do emprego para poder organizar o espaço e curtir a nova casa. Também comentou que seu filho demorou a se adaptar, pois achava o lugar muito pequeno e estava acostumado a morar em casa térrea.

S não participa das reuniões de condomínio e, conforme ela mesma relata, estas quase nunca acontecem: *“As pessoas não querem compromisso com reunião”*. Questionada sobre como se relaciona com os vizinhos, S destaca que: *“Não tenho amizades aqui, minha família é discreta e prefere não manter muitos contatos. Tem um casal de conhecidos que, às vezes, a gente toma um chimarrão”*.

A família não pretende se desfazer do imóvel, porém o sonho de um local maior faz parte dos planos para o futuro. Mas, se isso vier a acontecer, S já tem planos: *“Vai ficar para o nosso filho, ele já está com 16 anos, logo vai fazer a sua vida sozinho”*. S se sente muito bem residindo no local, refere estar realizada por sentir que sua família estreitou os vínculos e adquiriu maior intimidade.

➤ “M”

Aos cinquenta e sete anos, M viu no PMCMV a oportunidade de mudar sua vida. Do sexo feminino, M é divorciada e reside há quarenta anos em São Leopoldo. Residia de favor na casa de familiares no mesmo bairro do Mauá II. Questionada sobre quais foram as mudanças que o novo lar trouxe para a sua vida, M, muito emocionada, relata que fazia uso de bebidas alcoólicas e que o vício prejudicava o relacionamento com os filhos e familiares. Depois que mudou para o residencial, conseguiu parar de beber com a ajuda de um tratamento médico e psicológico. M acredita que a conquista da casa própria trouxe outro sentido para a sua vida e a tornou mais forte, mais independente. Quando realizou sua inscrição no programa, seus filhos não gostaram, não queriam que ela fosse morar sozinha, porém, hoje, todos estão felizes com a nova vida que a mãe conquistou.

**Figura 8 - Apartamento de M**

Fonte: Própria autora

Sobre o empreendimento, M relata que participa da vida do condomínio, ela é a representante do seu bloco. Porém, acha que falta interesse por parte dos moradores em propor melhorias para o condomínio. M refere que existem muitas desavenças entre os moradores, por vezes se sente insegura e acredita que a síndica tem medo de alguns moradores, que, como ela diz, são “*barra pesada*” e, por isso, não toma atitudes, como a aplicação de multas. Segundo M, o seu bloco, o 11, é muito desorganizado, os vizinhos não respeitam as regras de convivência e são perigosos.

M ficou sabendo do PMCMV através de uma amiga, a qual foi sua grande incentivadora. A beneficiária participou das reuniões com a equipe do TTS, porém relatou que tinha dificuldade em entender algumas coisas que eram faladas pelos técnicos. Para M, “*a equipe do social tinha que voltar*”, pois a mesma acredita que, com um trabalho contínuo e atuante por parte da equipe técnica, o condomínio seria um lugar muito melhor para se viver.

Desde o início da entrevista, M demonstrou-se muito interessada em colaborar, em falar tudo o que achava pertinente, porém, por vezes, foi queixosa. Lembrou, com frequência, os momentos difíceis que passou em sua vida. Também comentou sobre os atuais problemas de saúde e disse que estes geram medos e angústias. A beneficiária fumou muito durante o tempo da entrevista, sendo

possível senti-la agitada e ansiosa. M não poupou comentários sobre os vizinhos e as situações que ela presencia diariamente no residencial.

➤ “G”

G tem trinta e dois anos, mora com o marido e um filho pequeno, não trabalha fora. Anteriormente, residia no bairro Jardim América, na casa de familiares, onde ocupava algumas peças cedidas. G realizou a inscrição no PMCMV no ano de 2009 e sempre confiou que seria uma das selecionadas. Participou das reuniões realizadas pela equipe da CEF, onde recebeu as informações sobre o empreendimento e sobre o programa. G refere que gosta de morar no residencial, porém a família pretende mudar para um espaço mais amplo daqui alguns anos. Questionada sobre as mudanças que ocorreram na sua vida e na de sua família após a mudança, G disse que mudar para o residencial trouxe novas perspectivas para a sua vida, vontade de querer melhorar ainda mais, de progredir. “[...] essa sensação de estar no que é meu, de sentir liberdade para fazer as minhas coisas do meu jeito, isso é muito bom”. No que diz respeito à relação com os vizinhos, segundo a entrevistada, ela tem bom relacionamento com os moradores, principalmente do seu bloco, mas a mesma destacou que falta mobilização por parte dos moradores, pois nem todos pensam na coletividade, na importância do condomínio. A beneficiária relatou que já conhecia algumas das pessoas que residem no local antes da mudança, o que facilitou a sua adaptação no condomínio.

Para G, a oportunidade de adquirir uma casa própria só foi possível a partir da criação do PMCMV, pois a família não possui uma renda mensal fixa. Questionada sobre a organização do condomínio, ressalta que falta conscientização, educação por parte dos moradores, muito não têm hábitos saudáveis para viver de forma coletiva. “[...] muita gente não cuida nem do seu próprio lixo, deixam na frente dos blocos ou atiram pelo pátio. Falta de educação, né?!”. A beneficiária costuma participar das reuniões, mas, conforme sua fala, estas quase não acontecem. Questionada sobre o motivo de não ocorrerem assembleias, G acha que as reuniões não acontecem porque geram muita confusão: “Dá muito pano prá manga, dias depois o povo ainda fica falando sobre o que foi discutido nas reuniões. Tem gente que já foi até ameaçada”. Apesar de alguns impertinentes que, para G, são comuns de qualquer lugar, afirma que gosta de morar no residencial.

➤ “V”

V é a única moradora dos entrevistados nesta pesquisa que não fez inscrição no PMCMV. Como foi referido no capítulo quatro, alguns dos contemplados do condomínio Mauá II não foram selecionados pelos critérios, e, sim, foram incluídos por residirem em área de risco. V tem quarenta e sete anos, reside com o companheiro e três filhos. Questionada sobre a vida no condomínio, V relata que não passa muito tempo em seu apartamento. Como a renda da família é proveniente da coleta de materiais recicláveis, eles passam a maior parte do dia nas ruas. Como no condomínio não é permitido carroças e cavalos, V utiliza a casa da filha para depositar e separar os materiais. A casa da filha fica localizada próximo à sua antiga moradia, no bairro Santos Dumont. Segundo a beneficiária, tem dias que ela, o marido e os filhos estão tão cansados que nem voltam prá casa. Para V, o apartamento é uma grande conquista, mas, depois que passou a morar no mesmo, a família teve que trabalhar dobrado para conseguir pagar todos os custos. *“Onde a gente morava, ninguém pagava conta de água e luz, esse tal de condomínio nunca tinha ouvido falar”*. Conforme relato de V, seu companheiro quase não fica no apartamento: *“Ele se sente preso aqui, é acostumado com pátio, com ar livre”*. Questionada se consegue manter em dia o pagamento das contas, V diz que nem sempre: *“Tem meses que eu não consigo pagar o condomínio, também já deixei de pagar a luz. Meu marido não se importa em pagar as contas”*.

Quando V foi abordada para conceder a entrevista, estava saindo do seu bloco, parecendo, inicialmente, estar um pouco desconfiada com a pesquisadora, mas bastaram alguns segundos de conversa para ela fazer o convite para entrar em seu apartamento. A estrutura interna da unidade habitacional é muito simples, não foram realizadas melhorias como fizeram os demais entrevistados. Com poucos móveis e quase nenhum eletrodoméstico, o espaço parece amplo em relação aos outros imóveis. A beneficiária não autorizou a pesquisadora a fotografar o apartamento. Com base na explicação dada, acredita-se que a família tem receio de perder a moradia, uma vez que passa pouco tempo no local e por não se relacionar com os vizinhos, que, conforme coloca V, não gostam da presença deles no condomínio: *“Ficam olhando prá gente com cara feia, só porque a gente é mais humilde e trabalha com reciclagem”*.

A fala de V revela peculiaridades das relações que se estabelecem em espaços de convivência, os quais foram analisados na parte inicial deste capítulo,

mas também atentam para a forma como as políticas públicas são gestadas, sem levar em consideração a realidade de vida do público que visa atingir. É importante para o bom desenvolvimento de uma política pública que esta reconheça as reais necessidades dos sujeitos. Ouvir e planejar junto com a população para que direitos sociais sejam efetivados.

Esses relatos fazem uma aproximação entre as discussões realizadas nos capítulos anteriores com a percepção dos entrevistados quanto à moradia, ao PMCMV e à vida em condomínio. Todas essas questões que perpassam o espaço da moradia, atreladas à inserção no território e na rede de serviços públicos, são retratadas, nas falas dos moradores, como importantes não só para a sua inserção individual e bem estar, mas para de sua família.

O espaço de moradia é uma categoria central na vida dos sujeitos, é o lugar onde se objetivam questões concretas da vida cotidiana, e também subjetivas. Araújo (2005) analisa o espaço de moradia como um espaço de vida, no qual se encontram questões macro e micro da vida humana, ou melhor dizendo, é onde as questões da vida diária das famílias, como o convívio e os conflitos, acontecem. Nesse sentido, torna-se essencial que o indivíduo se aproprie da casa, que se sinta pertencente ao novo lar, e a aquilo que o cerca, efetivando o direito à cidade e não somente à moradia.

## 5.8 A DIFERENÇA E A DISTINÇÃO DE UMA POLÍTICA DA TITULARIDADE FEMININA

Outro aspecto a ser considerado nessa análise é a questão de gênero. Seguindo as normativas do PMCMV, nota-se que a seleção dos moradores contemplou, de forma significativa, o público feminino. Das oito famílias entrevistadas, cinco eram chefiadas por mulheres. Dados da empresa Te-Ser, responsável pelo trabalho técnico social desenvolvido no Mauá II no ano de 2012, indicaram que, do total de 256 famílias beneficiadas, 155 eram chefiadas por mulheres.

Que a falta de moradia afeta, principalmente, os grupos de baixa renda já é fato notório dentro da PNH, mas, por um conjunto de razões históricas, chama a atenção o número de lares brasileiros chefiados por mulheres e que vivem em condições habitacionais particularmente difíceis e precárias. Pode-se compreender

que essa situação está relacionada aos papéis sociais de gênero conferido às mulheres, reforçado pela divisão sexual do trabalho, a qual, por vezes, mantém as mulheres em espaços delimitados, geralmente associados à esfera doméstica, colocando-as em condição de desigualdade de trabalho e de salário. Neste sentido, demonstrou-se a relevância das políticas de incremento a setores com vulnerabilidades específicas (KON, 2013, p. 53):

Grande parte das iniciativas governamentais que incorporam a questão de gênero, particularmente em economias em desenvolvimento, tem se verificado pela inclusão da dimensão de gênero em programas de diversos setores, que não têm a mulher como foco específico e, nesse sentido, apresentam uma “neutralidade” de tratamento na questão de gênero. Trata-se de programas que, embora focalizem também as mulheres, acabam por perpetuar ou mesmo ampliar as desigualdades de gênero, reafirmando uma posição subordinada ou secundária da mulher tanto no espaço público quanto no privado.

Em vista dessa ampla desigualdade de gênero, as mulheres pobres têm menor ou quase nenhum capital para a sua colocação no mercado de trabalho e, conseqüentemente, para aquisição da casa própria, além da dificuldade na obtenção de crédito. Porém, a questão de gênero está próxima de outras ou conectadas e, assim, refere Lopes (2008, p. 11):

Da perspectiva de Fraser, os agrupamentos caracterizados por gênero e raça configuram coletividades ambivalentes paradigmáticas. Embora cada categoria tenha peculiaridades não compartilhadas pela outra, ambas englobam dimensões político-econômicas e culturais-valorativas, em geral definidas pelo fato dos agrupamentos, assim caracterizados, sofrerem injustiças socioeconômicas e não obterem reconhecimento simultaneamente

A casa tem um significado diferente de acordo com o gênero (LEVY; LATENDRESSE; MARSAN, 2013). De um modo geral, para as mulheres, a casa é tida como um local seguro para a sua família, já para os homens a casa representa um capital, um investimento. Dizem as autoras: “é possível saber de que forma uma estratégia de aliança entre organizações populares de tipo classista, grupos feministas e representantes eleitos progressistas contribui para a adoção de políticas públicas que levem em conta as condições de vida e especificidades das mulheres” (2013, p. 312).

Nesse mesmo sentido, coloca-se, como emergência, as secretarias da mulher e, em cujo vértice, assenta-se a necessidade de repensar as políticas públicas no que se refere à questão das relações sociais de gênero. A título de exemplo, as

políticas urbanas atuais preveem que uma porcentagem das unidades habitacionais construídas com subsídios do governo seja destinada a famílias chefiadas por mulheres; a Lei nº 11.977 de 2009 é exemplo disso. O Artigo 35 destaca que: “Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher”.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 30% das famílias tem a mulher como pessoa de referência. Numa comparação com os homens chefes de família, as mulheres que são responsáveis pelo grupo familiar, na maioria das vezes, encontram-se em uma condição financeira mais precária. Isso ocorre porque, quando os homens estão nesse posto, eles contam, além da própria renda, com o reforço dos rendimentos da esposa.

Em Sposati (2011), a questão de gênero aparece como importante decodificador do social. Para a autora, uma de suas expressões se dá pela feminilização da pobreza e, com isto, uma centralidade da relação dos programas sociais com a mulher enquanto provedora de cuidados. Compreende-se que, no imaginário, a mulher é considerada mais confiável por estar mais vinculada à proteção da família e dos filhos.

Ao passarem a ter a capacidade se autossuprirem-se na questão da moradia, as mulheres passam a ter mais autonomia, tornando-se menos vulneráveis à questão de gênero. No processo de implementação, compunha o quadro de beneficiárias do Mauá II mulheres que foram encaminhadas para a SEMHAB pelo Centro Jacobina, um serviço ligado à Secretaria de Políticas para as Mulheres que presta atendimento àquelas que se encontram em situação de violência doméstica. Assim, estas conseguiram romper com um ciclo de maus tratos, passando de uma condição de vulnerabilidade para uma condição de segurança, de independência.

Aos poucos, as próprias mulheres vão compondo o seu espaço na sociedade para reivindicar qualidade de vida e garantia de seus direitos sociais. É por meio da luta dos movimentos sociais, como foi visto no primeiro capítulo deste trabalho, que as políticas públicas foram e vão sendo conquistadas. Um exemplo destas é o PMCMV, com enfoque para a contemplação de mulheres chefes de família.

É sabido que os movimentos sociais contaram com a presença maciça das mulheres na sua organização e mobilização, e, por muitas vezes, estas foram as protagonistas da luta pela terra e de outros direitos sociais no Brasil. As

reivindicações pelo direito a terra já estavam postas ao movimento feminista na medida em que a luta pelo espaço urbano entrelaçava-se com outras lutas de outros movimentos sociais. (PINTO, 2003).

O PMCMV é uma conquista comemorada pelas mulheres porque elas são sujeitos centrais desse programa. Ao olhar para a demanda feminina, o poder público desenvolve a abertura de um espaço de diálogo, onde não se beneficiam somente mulheres, mas famílias. Famílias estas que, na maioria das vezes, além de serem vítimas de violência doméstica, viviam de forma subumana. As mulheres vêm fortalecendo o seu papel na esfera pública, a sua atuação persistente já garantiu a promoção de programas e políticas específicas para o gênero. Sendo assim, o acesso à habitação adequada e digna torna-se condição prévia para o exercício de muitos outros direitos que servem de base para as sociedades justas, onde o desfrute deveria ser de todos.

Cabe aqui a compreensão de que a posse de terras no nome, preferencialmente, das mulheres ocorreu em decorrência do desenrolar de políticas públicas que almejavam dar respostas ao secular processo de exclusão vivenciado pelo sexo feminino. Buscou-se, assim, superar as desigualdades de gênero e aumentar o poder de barganha por parte da mulher em meio à lógica societária que, por vezes, as exclui do direito da decisão de possuir algum bem.

Pode-se afirmar que as modificações propostas pelo PMCMV, nas relações de gênero entre os (as) contemplados (as) pela política habitacional, de fato colaboraram para o processo de empoderamento das mulheres e para a redução da sua vulnerabilidade. Mesmo sem dados oficiais que possam confirmar isto, as entrevistas são um bom termômetro, já que das oito realizadas, cinco respondentes eram chefes de família.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face dos dados apresentados sobre a trajetória política da habitação, cabe a reflexão frente aos os arranjos institucionais para viabilizar o acesso à moradia, via financiamento, adotados no Brasil. Tradicionalmente, as diversas fases das políticas habitacionais estão alicerçadas na oferta de subsídios e créditos de forma individual, como principal via de acesso à moradia para as categorias em situação de vulnerabilidade social. Outra questão recorrente é que muitas das intervenções governamentais obedecem a uma lógica de subsídio à demanda, baseada na suposição de que os indivíduos ou famílias potencialmente beneficiárias têm capacidades para corresponder aos incentivos, obtendo, por meio deste trampolim, uma outra qualificação no mercado.

Parte das políticas voltadas à garantia de bens e serviços à população vulnerável tiveram fortalecido o aparato institucional, com a criação do Ministério das Cidades e a quem se atribui um conjunto de ações e programas, sendo a CEF o agente de financiamento das ações. O modelo desenvolvido pela PNH possui, como consequência direta, a hierarquização das oportunidades de adesão ao crédito. Porém, o custo no orçamento familiar ou as condições financeiras para o pagamento por parte de cada indivíduo encontram-se num cenário que se faz distante da isonomia do campo dos direitos de cidadania.

Os financiamentos públicos destinados aos empreendimentos do PMCMV correspondem a recursos oriundos dos cofres federais, ordinariamente angariados por meio dos impostos sobre as atividades em geral ou de fundos públicos atrelados à administração estatal. Por meio de um estudo mais aprimorado, com um instrumental metodológico adequado, seria possível avaliar a efetividade relativa destes recursos como um impacto na queda das desigualdades e quanto ao grau de melhoria da qualidade de vida. Numa ótica de políticas públicas de habitação, o acesso à moradia, mesmo que seja por meio de um financiamento a longo prazo, pode combinar-se, com relativo impacto, junto à fonte de renda das respectivas famílias. Embora o aumento do custo de vida para a maioria, possibilita-se uma análise da relação custo/benefício social.

O que o pacote de políticas sociais, que inclui o PMCMV, apresenta, como novidade nas últimas décadas, é a considerável mobilização dos recursos

orçamentários da União, que, vinculados ao FGTS, podem modificar, tanto quantitativamente, como qualitativamente, o sistema de crédito habitacional. Ainda assim, pela distância entre a demanda social e a produção para a oferta, acentuam-se alguns aspectos que, de certa forma, distanciam a realidade dos objetivos quanto às pretensões de uma nova política habitacional de acesso à moradia. “Uma política de moradia é a única maneira de se contrarrestar as externalidades negativas que a favelização e a habitação precária produziram no cenário urbano brasileiro”. (Lavinias, 2009). Neste sentido, o lançamento do PMCMV configura-se como um progresso ao propor, por meio de subsídios, moradias populares para famílias com renda de até 3 salários mínimos, como a definição dos segmentos a serem protegidos ou subsidiados. Todavia, outro aspecto reporta-se à transmutação da visão de programa governamental em política social.

Sob este aspecto pode-se aludir as alterações positivas para uma ampliação do sistema de proteção social, uma ampliação de direitos decorrente de bens e serviços como políticas voltadas ao bem estar. Ao fazer essa constatação, ainda é inegável a defasagem da infraestrutura social, especialmente na medida em que prevalecem profundas interfaces entre áreas como saúde, educação, trabalho, saneamento, habitação, seguridade e urbanismo. O programa de atendimento, mesmo que parcial, à demanda reprimida significou uma ampliação dos gastos públicos na área habitacional, que, conjuntamente com os serviços de educação, saúde, segurança e assistência, são grandes geradores dos níveis de bem estar e de competência dos três níveis de governo.

Por um lado, o acesso aos serviços públicos perto do novo local de moradia, para os entrevistados, enquadra-se num sistema de garantias para formar um capital social ou de proteção contra riscos e vulnerabilidades recorrentes. A segregação social permanece como desafio para romper com a desigualdade de acesso aos benefícios das diversas políticas de recorte social. Portanto, para avançar rumo a efeitos que demonstrem uma maior igualdade social por meio das políticas de habitação, igualmente é necessário readequar os mecanismos locais de prestação dos serviços sociais.

O conjunto de diretrizes que orientam a política em destaque define que os projetos de construção de novas unidades habitacionais contratados façam parte da malha urbana. Sendo assim, devem estar inseridos em local dotado de infraestrutura básica, como água, energia elétrica e saneamento, além de serviços públicos

considerados essenciais, como transporte, coleta de lixo, escola e unidade de saúde. Em vista disso, mostra-se a importância dos questionamentos realizados aos moradores do Mauá II no que se refere a estes importantes serviços.

Pelas informações coletadas, percebe-se que o modelo de produção habitacional que vem sendo implementado para a população de baixa renda, mesmo que tenha contemplado parte das diretrizes, não renovou profundamente aspectos do urbanismo conforme a nova demanda, fragilizando a rede de serviços e o próprio espaço urbano. Nesse sentido, verifica-se que a participação do poder público municipal acaba ficando limitada à aprovação de projetos que tem por base um código de obras que, por vezes, sofre flexibilizações conforme o interesse do mercado imobiliário.

Um dos principais limites identificados por este trabalho está relacionado à temática do primeiro capítulo: a produção da segregação socioespacial. Isto decorre da lógica mercantil do solo e do espaço urbano, característica do modo de produção capitalista, com mecanismos específicos de apropriação privada e desigual. A segregação socioespacial impõe um conjunto de obstáculos e, assim, pouco possibilita a integração à dinâmica da cidade por parte da população mais carente. Inclusive, impulsiona a construção dos empreendimentos da faixa 01 do PMCMV para as franjas das cidades, aonde o processo de urbanização ainda não chegou por completo e os equipamentos sociais são escassos em face da demanda, usualmente ampliada ou multiplicada como novos empreendimentos habitacionais.

Apesar da lógica mencionada acima, o PMCMV consolida o “espírito” das políticas habitacionais, isto é, a provisão privada de moradias por meio de medidas regulatórias, da mesma maneira que o aumento de recursos públicos destinados para o financiamento habitacional. Com base na pesquisa realizada, pode-se observar um importante avanço na história da política habitacional, considerando o número de unidades habitacionais construídas para a população de baixa renda e os amplos subsídios que têm sido ofertados. Porém, como referido anteriormente, condicionado pela lógica do mercado, o limite do programa se dá na não efetiva inserção da população carente na dinâmica da cidade, gerando e mantendo a segregação socioeconômica.

Em decorrência de alguns aspectos inerentes ao fluxo histórico do PMCMV, tem-se a impressão de que o mesmo se consolida como fruto de uma política de governo, e menos como uma política pública do Estado nacional. Por isso,

demonstra-se a importância da análise construída no capítulo 2 sobre a articulação entre sociedade civil e Estado na formulação de políticas públicas e espaços democráticos. Sem esta relação incorporada nas atividades dos gestores, as políticas públicas correm o risco de se perderem no desinteresse dos envolvidos. A política pública deveria ser continuada e despersonalizada de programas de governo, de posições partidárias, facilitando, assim, a integração entre os três níveis de governo e entre os cidadãos e as políticas de Estados.

A recorrente incapacidade dos municípios de gerenciar (por meio de medidas legais e políticas, no sentido de apresentar algum tipo de controle) o uso e ocupação do solo constitui-se um dos principais desafios para os gestores públicos. O poder do mercado imobiliário, na definição das políticas habitacionais, ultrapassa o controle público do Estado e, por consequência, muito mais ainda os mecanismos políticos atribuídos aos Conselhos Deliberativos. Os conselhos municipais de habitação incluem uma demanda por parte de setores da sociedade, por maior controle sobre as ações das políticas, inclusive no sentido de auxiliar a capacidade do Estado para acolher demandas sociais.

A criação de políticas habitacionais que implicam o inexorável empenho da gestão pública municipal, assim como a inspiração de conselhos setoriais, derivaram do movimento de contestação ao padrão centralizador e excludente, como marca do relacionamento entre as agências estatais e os beneficiários das políticas sociais. No caso em estudo, não constataram-se sintomas de participação de conselhos ou de parte da sociedade organizada no intuito de tornar as tomadas de decisão sobre a efetivação de políticas locais mais transparentes e apropriadas às necessidades dos setores populacionais afetados.

Como foi visto neste estudo, as empresas estão definindo não só a localização, mas a tipologia e a qualidade das edificações. A interferência é tanta que acaba afetando e definindo a demanda atinente ao PMCMV. O que se pode observar é que as construtoras desempenham papel decisivo na execução do programa, alavancadas pela financeirização imobiliária.

A PNH arrisca-se a incorrer em erros semelhantes aos ocorridos na época do BNH, (re)produzindo um modelo que caracteriza-se pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana. Nesse sentido, ainda que a PNH, enquanto importante política pública, tenha agregado, na sua formulação, conceitos relevantes quanto à democratização da terra e a produção habitacional, no caso estudado a integração

com a política urbana não se consolidou como uma prioridade, visto optar-se pela construção de unidades habitacionais padronizadas e com localização periférica. De outro lado, esta também é uma condição para viabilizar acesso à moradia com baixo custo de financiamento, uma vez que a precariedade anteriormente existente relaciona-se com a exclusão do mercado imobiliário. Ainda com base nas questões discutidas, pode-se dizer que a PNH sofre uma pressão entre a agenda governamental, a qual tem uma meta de novas unidades para produzir, e o setor da construção civil, o qual tem a preocupação de absorver a maior quantia de recursos possíveis, via produção de unidades, em meio às tensões com as preocupações urbanísticas.

Parte deste trabalho foi dedicada à análise da trajetória da política habitacional, da qual resultou o PMCMV, porquanto este programa expressa, de forma condensada, os mecanismos que conduziram a reformulações na política habitacional brasileira nos últimos anos. Todavia, sem deixar de mencionar que, no caso estudado, prevaleceram, nas práticas dos agentes públicos, concepções de políticas verticalizadas, sem a devida participação dos moradores, a qual parece condição necessária para a mudança ou incorporação de capital social.

A questão dos subsídios foi debate constante dentro da trajetória das políticas habitacionais, sendo que, de modo particular, por meio do PMCMV, esse instrumento foi solidificado. A oferta de subsídios proposta pelo programa pressupõe o atendimento da população vulnerável, atendendo, de certa forma, o direito à moradia assegurado pela Constituição Federal. Mesmo que ocorram problemas na execução, o seu objetivo social recomenda o aperfeiçoamento do seu sistema, com base nas suas práticas e nos conflitos advindos de sua implementação. Uma das grandes questões refere-se ao modo como as experiências serão captadas diversamente, de acordo com diferentes categorias ou posicionamentos ideológicos, compondo, então, a gestão nos municípios.

A experiência de São Leopoldo com o PMCMV, aqui aproximada pelo Residencial Mauá II, foi concebida como alternativa para a situação de precariedade na área habitacional, devido a obras públicas que implicavam deslocamentos forçados da população, objetivando alternativas para o acesso das famílias de baixa renda à moradia. A implementação e execução do programa trouxeram avanços, mas também revelaram dificuldades. Dentre as quais, cabe destacar: a tipologia das unidades habitacionais (os apartamentos se revelaram um desafio para as famílias

beneficiárias), peculiaridades como o grande número de membros, o trabalho com coleta de resíduos e os animais domésticos. Foram algumas das situações que se fizeram presentes no processo de adaptação dos moradores ao empreendimento analisado. Uma das alternativas ideais seria a elaboração de projetos que considerem o modo de vida, a cultura e a composição familiar do público a ser beneficiado. Por outro lado, a mudança na qualidade de vida sempre implica em alteração dos modos de vida, ainda mais considerando a tendência de verticalização das construções habitacionais.

Outra dificuldade está relacionada às tensões geradas na convivência em condomínio, como as regras inerentes aos espaços coletivos, as relações de poder e os conflitos relatados no quinto capítulo. Além de se supor que isto possa requerer maior atenção por parte dos agentes sociais ligados ao poder público, remete a uma discussão sobre a possibilidade de mudanças na cultura política. Por serem as famílias oriundas de diferentes regiões, algumas de área de ocupação, onde cada um tinha um lote minimamente demarcado e com relações de vizinhança caracterizadas por conflitos, cria-se a necessidade de viabilizar espaços de debate e deliberação sobre o ordenamento no novo espaço de moradia. Conseqüentemente, deseja-se um empenho expandido nas atividades desenvolvidas pela equipe do trabalho técnico-social.

Quanto ao acompanhamento tanto da transferência das famílias ao empreendimento, quanto na organização das tarefas próprias de um condomínio, parece que setor técnico-social da administração municipal ficou muito a desejar em relação a um processo que imprimisse uma lógica eficaz e democrática frente às decisões coletivas.

Os mecanismos de comunicação entre o poder público e os beneficiários parece algo que necessita ser analisado do ponto de vista das ciências sociais e de ser repensado, especialmente pelo setor técnico-social da administração municipal. Com mudanças teórico-metodológicas, cabe uma larga discussão sobre as condições em que será possível que se estabeleçam canais propícios ao diálogo entre os gestores, que planejam a implementação de políticas públicas, e as respectivas categorias sociais, como público-alvo dos programas. Neste ínterim, assenta-se a questão crucial quanto à criação de um espaço público para tratar da cultura política requerida para o ordenamento das relações sociais no novo espaço de moradia. Além do mais, na ordem prática, os contemplados precisam conhecer

com maior clareza o processo de financiamento, os custos que serão gerados no orçamento familiar, as consequências práticas da ausência de cumprimento das suas obrigações e a questão (i)legal da comercialização do imóvel. Todos esses aspectos estão previstos no trabalho técnico social, que talvez, necessitem receber maior ênfase, ou, até mesmo, receberem uma nova roupagem, que consiga aproximar o morador da importância dos seus atos em relação ao imóvel adquirido.

Os desafios estão postos e, certamente, alguns deles apresentam-se comuns às práticas sociais que buscam acolher demandas relativas às questões básicas e, usualmente, são objeto dos encaminhamentos por meio de programas sociais. A administração pública de São Leopoldo desenvolveu estratégias para aplicar os instrumentos para levar, à prática, o PMCMV; aperfeiçoar os mecanismos concerne a um esforço que se faz primordial para chegar o mais próximo possível dos objetivos preconizados pela PNH. Além da atenção à efetivação da política de habitação, há de se ter um esforço no atendimento de todas as políticas setoriais que fazem a moradia digna de verdade, com um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento, transporte público e serviços urbanos e sociais.

É importante ressaltar que, para as famílias de menor poder aquisitivo, a casa própria está para além de um contrato de compra, uma vez que as carências são múltiplas, inclusive o capital social para inserir-se no mercado de trabalho. A integração social, como foi visto no último capítulo, é parte complementar de um processo onde os atores envolvidos na construção realizam um trabalho que estimule a participação dentro do contexto onde se está inserido, qualificando, assim, as relações entre os moradores e destes com o urbano.

Para dar conta dos intentos definidores das políticas de habitação, a nova casa e o ambiente urbano devem promover a solidariedade e a convivência como símbolos de uma conquista social, talvez aspectos tão ou mais importantes que o imóvel financiado. A pesquisa realizada teve percalços para vislumbrar a presença destes aspectos, na medida em que a pesquisador intui múltiplas ausências para a consolidação dos empreendimentos e conforme foi possível observar na voz dos sujeitos entrevistados. Para eles, não basta a posse de uma casa, quando revelam o desejo de ter uma vida saudável e feliz no seu novo lar, por meio da consolidação de boas relações com o meio e com as pessoas com as quais compartilham o seu dia a dia no condomínio.

Por fim, cabe ainda destacar que as informações apresentadas neste estudo somente permitem efetuar conclusões preliminares, mas, mesmo assim, ratificam o delineamento deste trabalho ao evidenciar a dinâmica de implementação do PMCMV no município de São Leopoldo. A experiência observada no âmbito local e a realidade narrada por meio dos relatos dos entrevistados podem ter diversos aspectos em comum com parte de empreendimentos construídos de norte a sul do país. A provocação que fica sobre as políticas públicas direcionadas à habitação de interesse social é que estas acentuam a conflagração entre os interesses econômicos e o atendimento das necessidades básicas da população, como, então, a habitação.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Maria Selma de Castro. *Os donos da casa: das Políticas de Habitação aos significados da Moradia*. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2005.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BARCELLOS, Tanya M. *Região Metropolitana de Porto Alegre: expansão urbana e dinâmica imobiliária nos anos 90*. FEE – Indicadores Econômicos. Maio, 2004.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e histórias*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade; por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: editora Universidade de Brasília, 2000.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETO, Rossella; GHILARDI, Flávio H. *Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.
- BONDUKI, Nabil. *O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido*. Estudos Avançados, Vol. 25, N. 71. São Paulo Jan./Abr. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100003&script=sci_arttext)> Acesso em: Janeiro de 2015.
- \_\_\_\_\_. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 4. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BONETI, Lindomar Wessier. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: UNIJUÍ, 2006.
- BORON, Atílio A. *A coruja de minerva: mercado contra democracia*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- BOTEGA, Leonardo da Rocha. *A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)*. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional>>. Acesso em 09 de julho de 2013.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadessat/painel/painel>>. Acesso em 05 de julho de 2013.
- BRASIL. *Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2009/Lei/11977.htm>>. Acesso em: 6 jul. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Cadernos Ministério das Cidades 4: Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília: SNH, 2011. Disponível em: <[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)>. Acesso em 07 de julho de 2013.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Nº 140, de 5 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Disponível em:<[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivoSPDF/Portarias/Portaria\\_140\\_5\\_4\\_2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivoSPDF/Portarias/Portaria_140_5_4_2010.pdf)>. Acesso em: novembro de 2014.
- BRASIL, Política Nacional de Habitação. *Cadernos MCidades Habitação*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://cidades.gov.br>> Acesso em: novembro de 2014.
- BUCCI, Maria P. D. *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Redes de indignação e esperança: Movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2013.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.
- CORAGGIO, J. L. *A perspectiva da economia popular urbana: base para uma nova política socioeconômica na cidade*. In.: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan. FASE, 2000.
- CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 12/24, 2010, p. 44-75
- COUTINHO, Nelson. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes*. São Paulo: Cortez, 1996.
- DUARTE, Sandro M. *Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do programa minha casa minha vida*. Dissertação de Mestrado em Direito. UERJ, 2011.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 1990.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicoscei/70-deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em março de 2014.
- GONÇALVES, Robson R. *O Déficit Habitacional Brasileiro: um mapeamento por unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar*. Brasília: Editora IPEA, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- GRISA, Gustavo. *Texto base para formulação da agenda 2016*. Instituto São Leopoldo 2024. São Leopoldo, outubro de 2011.
- HARBERS, Imke. *Democratic deepening in third wave democracies: experiments with participation in Mexico City*. *Political Studies*, 2007.
- HARVEY, David. *A liberdade da cidade*. IN: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- IANNI, Octavio. *A luta pela terra: história social da terra e da luta pela numa área da Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- \_\_\_\_\_. *A Questão Social*. *São Paulo em Perspectiva* 5 (1); p. 2-10, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A racialização do mundo*. *Tempo Social; USP, S. Paulo*, 8(1): 1-23, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Cidade e modernidade*. IN: *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 121-137.
- \_\_\_\_\_. *Teorias de estratificação social: leituras de sociologia*. São Paulo: Ed.Nacional, 1973.
- INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *15,3 % dos domicílios no Vale do Sinos são alugados*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/espiritualidade/martires-da-humanidade/53-de-olho-no-vale/506680-153--dos-domicilios-no-vale-do-sinos-sao-alugados>>. Acessado em junho de 2014.

- INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *A configuração da pobreza no Vale do Sinos e o seu debate*. 2012. Disponível em: <[http://www.ihu.unisinos.br/areas/trabalho/observa-sinos/510\\_126-a-configuracao-da-pobreza-no-vale-do-sinos-e-o-seu-debate](http://www.ihu.unisinos.br/areas/trabalho/observa-sinos/510_126-a-configuracao-da-pobreza-no-vale-do-sinos-e-o-seu-debate)>. Acessado em junho de 2014.
- JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- KON, Anita. Mercado de trabalho, assimetrias de gênero e políticas públicas: considerações teóricas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. nº 02, 2013, p. 33-58.
- KOWARICK, Lucio. *Escritos urbanos*. São Paulo: editora 34, 2000.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y radicalización de la democracia*. IN: Hegemonia y estrategia socialista. Hacia una redicalización de la democracia. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- LATUS, Consultoria. Plano Local de Habitação de Interesse Social: Diagnóstico. São Leopoldo, 2012.
- LAVINAS, Lena. Luta contra a pobreza urbana. Rede urbal: Documento Base URBAL 10. São Paulo: PSP, 2009.
- LEFEBVRE, Henry. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LEVY, Charmain; LATENDRESSE, Anne; MARSAN, Marianne C. *Movimento popular urbano e mulheres no Brasil: uma experiência de feminização das políticas públicas de habitação*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, 2013. .
- LOPES, José R.; MÉLO, José L.B. Democracia, desigualdades e direitos desterritorializados: um esboço da questão. Ciências Sociais, Unisinos, n. 44(1), p. 5-12, 2008.
- LOPES, José R. Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza. Cadernos CRH. nº 21(53), 2008, p. 349- 63.
- MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa*. 2. Ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. P. 71-94.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. In: Espaço e Debate. São Paulo: Aual, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Metrópoles desgovernadas*. Estudos Avançados, Vol. 25, N. 71. São Paulo, 2011.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, José de S.. *Caminhada no Chão da Noite*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Fronteira: A degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história pos- sível (ou a arte de não fazer política, fazendo)*. São Paulo: Edusp, 2000.
- MEDEIROS, Sara R. F. Queiroz de. *BNH: outras perspectivas*. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos>>. Acesso em: 19 de julho de 2013.
- MINAYO, Cecília de Souza; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilza R.de. (Org). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- MOREIRA, Sonia Virgínia. *Análise documental como método e como técnica*. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

PASTORINI, Alejandra. *Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista*. Serviço social e sociedade. São Paulo, ano 18, nº 53. p.80-101,1997.

PASTORINI, A. *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo: Cortez, 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

ROMAGNOLI, Alexandre José. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos. Disponível em: <[http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5539](http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5539)>.

RUSCHEINSKY, Aloisio. Distinção e desigualdades na cultura de consumo. Cadernos do CRH, v. 23, p. 419-424, 2010.

\_\_\_\_\_. Reconstrucción de la política social do Brasil. In: Miguel Reyes; David Martinez et alii (org.). *Estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas en América Latina*. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2011, v. 1, p. 552-559.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão nº 654. IPEA, 1999.

SÃO LEOPOLDO. *Lei Nº 4717 de 27 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação, criada do Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/1999/472/4717/lei-ordinaria-n-4717-1999-dispoe-sobre-a-constituicao-do-conselho-municipal-de-habitacao-criada-do-fundo-municipal-a-ele-vinculado-e-da-outrasprovidencias?q=4717>>. Acesso em: outubro de 2014.

SÃO LEOPOLDO. *Lei Nº 5567 de 24 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal de São Leopoldo – RS e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2005/557/5567/lei-ordinaria-n-5567-2005-introduz-alteracoes-na-lei-n-3751-de-28-de-abril-de-1992-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sao-leopoldo-rs-e-da-outras-providencias?q=5567>>. Acesso em: outubro de 2014.

SÃO LEOPOLDO. *Lei Nº 6219 de 11 de maio de 2007. Revoga a lei municipal Nº 4.717 e institui o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2007/622/6219/lei-ordinaria-n-6219-2007-revoga-a-lei-municipal-n-4717-de-27-de-dezembro-de-1999-e-institui-o-conselho-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-cmhise-da-outras-providencias?q=6219>>. Acesso em: outubro de 2014.

SÃO LEOPOLDO. *Lei Orgânica Municipal do Município de São Leopoldo de 22 de dezembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download\\_anexo/lei\\_org\\_sl.pdf](http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download_anexo/lei_org_sl.pdf)>. Acesso em: setembro de 2013.

SÃO LEOPOLDO. *Site oficial*. Disponível em: <<https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home>> Acesso em: 15/12/2013.

SÃO LEOPOLDO. *Ata 001/2010 – Reunião Geral Extraordinária do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social*. Disponível em arquivos da Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo. Acesso em: setembro de 2013.

SÃO LEOPOLDO. *Orçamento Participativo*. Disponível em: <[https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show\\_page.asp?user=&id\\_CONTEUDO=1474&codID\\_CAT=1&imgCAT=&id\\_SERVICO=&IDLINK\\_PAI=1248&categoria=<b>Secretarias</b>](https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=1474&codID_CAT=1&imgCAT=&id_SERVICO=&IDLINK_PAI=1248&categoria=<b>Secretarias</b>)>. Acesso em: janeiro, 2014.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

SCALON, M. C.; OLIVEIRA, M. A. *Desigualdades de Classe e Desigualdades Espaciais*. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife (PE): UFPE, 2007. Disponível em: <[https://docs.google.com/file/d/0B\\_iM1C8SvcnNfUzY2\\_OUd0ZkU/edit?usp=drive\\_web&pli=1](https://docs.google.com/file/d/0B_iM1C8SvcnNfUzY2_OUd0ZkU/edit?usp=drive_web&pli=1)>. Acesso em: 11 de março de 2014.

SCALON, Maria Celi. *Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate*. Contemporânea ISSN: 2236-532X n. 1 p. 49-68 Jan.–Jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas*. In: LOPES, J. R.; MÉLO, J. L. B. (Orgs.). *Desigualdades sociais na América Latina: outros olhares, outras perguntas*. São Leopoldo: Oikos, 2010.

SILVA, Paulo Sérgio Lima; RODRIGUES, Carmem Izabel. *Periferia e centro comunitário: experiências do habitar e a vida de uma organização comunitária*. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 49, N. 3, p. 279-287, set/dez 2013.

SIQUEIRA, Rosângela B. *Conselhos de Política e Participação Democrática: Análise dos Setores de Saúde e Assistência Social*. Ponta Grossa: UEPG, 2005.

SOARES, Isabelle O. et al. *Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG)*. *URBE, Revista Brasileira Gestão Urbana*, v.5, n.1, 2013, p.119-131.

SOUTO-MAIOR FONTES, Breno Augusto. *Políticas públicas e exclusão social: ou como as cidades constroem suas periferias*. In: *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 02, n. 01, 2013.

SOUZA, Celina. *Política Públicas: questões temáticas e de pesquisa*. Caderno CRH, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. *Sociologias*, v. 8, n.16, 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Aldaiza. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. In: *Revista Katál*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Bahia: Ed. AATR, 2002.p.1-11.

THERBORN, Göran. *Os campos de extermínio da desigualdade*. *Novos Estudos – CEBRAP* N. 87 São Paulo, Julho 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Controle Social – Consulta Despesas*. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: maio de 2014.

UGALDE, Claudio M.; RIGATTI, Décio. *Configuração espacial e desenvolvimento urbano-regional*. XII Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional. 21-25/05/2007, Belém - Pará – Brasil. Disponível em <[http://unuhospedagem.com.br/rev\\_ista/rbeur/index.php/anais/article/view/2991/2926](http://unuhospedagem.com.br/rev_ista/rbeur/index.php/anais/article/view/2991/2926)>

VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, 1991.

VILLAÇA, Flávio. *O Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

WALZER, Michael. *As esferas da justiça: Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Das Obrigações Políticas: Ensaio sobre Desobediência, Guerra e Cidadania*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1977.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **APÊNCICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MORADORES**

### **Sobre o morador:**

Número de pessoas que moram na casa:

Há quanto tempo reside no município?

Em que bairro morava anteriormente?

Como era sua antiga casa?

O que significa para você ter uma moradia digna?

### **Sobre o PMCMV:**

Quando foi que você fez sua inscrição no PMCMV?

Como você ficou sabendo do PMCMV?

Como você avalia o PMCMV, o seu processo de seleção e o trabalho realizado pela SEMHAB?

### **Sobre a vida no condomínio:**

Como foi mudar de casa e de lugar?

O que mudou na sua vida e na de sua família?

Como você se sente morando aqui?

Você se identifica com o condomínio?

Consegue manter em dia o pagamento do imóvel e das despesas?

Como você se sente em relação aos outros moradores?

Você se relaciona com os vizinhos?

Participa da vida do condomínio?

### **Sobre os serviços e equipamentos públicos:**

O que você acha?

Da infraestrutura do local e do bairro:

Do transporte público:

Das escolas:

Da unidade de saúde:

Do CRAS:

Dos espaços para lazer:

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR E TÉCNICOS DA SEMHAB**

### **Sobre o PMCMV:**

O que você compreende como ter uma moradia digna?

Como o PMCMV foi concebido no município de São Leopoldo?

Quais as diretrizes seguidas pelo município para a implementação do PMCMV?

Houve diálogo com a população no sentido de estimular sua participação na concepção do PMCMV no município?

Na sua percepção, quais os benefícios que o PMCMV trouxe para São Leopoldo?

Como a SEMHAB se organizou para executar o PMCMV?

Como foram realizadas as inscrições e/ou cadastramento das famílias para o programa?

De que forma ocorreu o processo de seleção dos contemplados?

### **Sobre o Mauá II:**

Como foi escolhido o local para sua construção?

Existia um projeto de construção/ampliação da infraestrutura dos serviços básicos, como escola e unidade de saúde?

Você acha que os moradores ficaram satisfeitos com as unidades habitacionais que receberam?

O que você acha da localização do empreendimento Mauá II?

Você acha que o empreendimento Mauá II atendeu a todas as necessidades propostas pelo seu projeto inicial?

## ANEXO A – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PMCMV



Em atendimento ao estabelecido no item 4.2.5. da Portaria nº 140, de 05 de abril de 2010 do Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de São Leopoldo vem por meio deste tornar público os **CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV** aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em 26 de agosto de 2010, conforme Ata 001/2010/CMHIS:

### **CANDIDATOS:**

Os candidatos compreendem as pessoas físicas com renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 1.395,00, inscritas junto ao cadastro de demanda habitacional do PMCMV, realizado pela Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB, no período de 04 de maio de 2009 a 09 de agosto de 2010.

### **INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS:**

A indicação se dará a partir da aplicação de critérios nacionais e locais, conforme abaixo. O ente público indicará as pessoas com deficiência de acordo com a quantidade de unidades adaptadas ou adaptáveis do empreendimento e os candidatos idosos de acordo com os percentuais mínimos previstos em normativo específico.

O número de candidatos selecionados deverá corresponder a 1,2 vezes o número de unidades habitacionais previstas no empreendimento;

**Grupo I** – Representado por 75% dos candidatos que preencham 04 ou 05 critérios nacionais e locais  
**Grupo II** – Representado por 25% dos candidatos que preencham até 03 critérios nacionais e locais.

### **Crériterios Nacionais**

- Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres<sup>1</sup>;
- Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar<sup>2</sup>;

**Crériterios Locais** (aprovado no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, em 26 de agosto de 2010)

	Pontuação	
<b>1. Tempo de moradia<sup>3</sup></b>		
sem informação	0	
01 - 05 anos	10	
05 - 10 anos	20	
mais de 10 anos	30	
<b>2. Região do empreendimento<sup>4</sup></b>		
não mora na região	10	
mora na região	20	
<b>3. Tipologia do empreendimento<sup>5</sup></b>	<b>Apartamento</b>	<b>Casa</b>
Casa (unifamiliar)	0	20
Apartamento (multifamiliar)	20	0
Indiferente	10	10

<sup>1</sup> Itens 3.3, 3.3.1 e 4.1.1 (anexo da portaria nº 140/2010)

<sup>2</sup> Recomendação de no mínimo 20% conforme orientação das PL 2488/2000 e 3069/2004 que tramitam no Congresso Nacional.

<sup>3</sup> Residir no município a mais de 01 ano, comprovadamente, na data da inscrição do PMCMV.

<sup>4</sup> Item 4.2.2 (anexo da portaria nº 140/2010).

<sup>5</sup> Limite de adensamento: Grupo familiar que não exceda o número de três moradores por dormitório, sendo o número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que, em caráter permanente, servirão como dormitório para os futuros moradores do domicílio. Para o cálculo do indicador é considerado somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias, no caso de existirem deverão ser incorporadas ao déficit habitacional.