

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

MANOELA RODRIGUES MUNHOZ

**“ELES PASSARÃO, EU PASSARINHO”:**

o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da  
Cidade de Porto Alegre/RS

Porto Alegre  
2015

MANOELA RODRIGUES MUNHOZ

**“ELES PASSARÃO, EU PASSARINHO”:**

o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da  
Cidade de Porto Alegre/RS

Dissertação apresentada para obtenção  
do grau de Mestre em serviço social pelo  
Programa de Pós-Graduação em Serviço  
Social da Faculdade de Serviço Social da  
Pontifícia Universidade Católica do Rio  
Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Idilia Fernandes

Porto Alegre  
2015

MANOELA RODRIGUES MUNHOZ

**“ELES PASSARÃO, EU PASSARINHO”:**

o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da  
Cidade em Porto Alegre/RS

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social da  
Faculdade de Serviço Social da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do  
Sul para obtenção do grau de Mestre em  
Serviço Social.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Dra. Idilia Fernandes (Orientadora) (PUCRS)

---

Professora Dra. Jane Cruz Prates (PUCRS)

---

Professora Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes (UFRGS)

Porto Alegre

2015

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M966e Munhoz, Manoela Rodrigues

“Eles passarão, eu passarinho”: o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da Cidade de Porto Alegre/RS / Manoela Rodrigues Munhoz. – Porto Alegre, 2015. 195f. : il.

Diss. (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profª. Drª. Idilia Fernandes.

1. Serviço Social. 2. Políticas Públicas. 3. Habitação Popular. 4. Habitação - Porto Alegre - Aspectos Sociais. 5. Urbanização - Porto Alegre (RS). 6. Política Habitacional - Porto Alegre (RS).  
I. Fernandes, Idilia. II. Título.

CDD 301.360981651

Ficha Catalográfica elaborada por  
Vanessa Pinent  
CRB 10/1297

*Dedico este estudo aos que se atrevem a sonhar com a emancipação humana, aos que se recusam a domesticar, aos que semeiam a estranheza ante as naturalizadas formas de opressão, aos que se dedicam em manter acesa a chama da esperança, mesmo nos tempos mais hostis, fazendo valer a pena a passagem pela vida.*

## AGRADECIMENTOS

*Às mulheres da minha vida, minha raiz. À tia que me ensinou sobre a riqueza da diversidade, a possível (e necessária) autonomia feminina em um mundo marcado pelo machismo, que me apresentou o samba, Chico Buarque e a bossa nova. À mãe que me ensinou a celebrar a vida, a cultivar amizades, a tropicália: “a arte de sorrir cada vez que o mundo diz não”. À avó que ensinou sobre resiliência, sobre o tango argentino e a não subestimar a admirável capacidade de superação humana. Para mim, apesar da falta física, nunca serão ausentes, estarão sempre materializadas no meu cotidiano, em cada pensamento, memória, escolha ou gesto.*

*Aos homens da minha vida, meus amores: Lourenço que é meu grande cúmplice e divide comigo histórias, memórias, origens, saudades e escolhas. Relação intensa, de muito amor e papéis confusos/sobrepostos. Conviver com nossas diferenças mas, sobretudo, com as nossas (helenísticas) semelhanças é um grande aprendizado. Ao Maurício pela relação que construímos, a descoberta do amor que respeita o tempo e o espaço, do amor que não sufoca, não oprime nem anula. Durante esses dois anos foram incríveis as “aventuras” sobre o gelo, debaixo d’água, no velho mundo... “en la calle, codo a codo, somos mucho más que dos”.*

*Os laços de afeto, que superam qualquer relação de sangue, fizeram do meu pequeno núcleo familiar uma grande festa: “tantos hermanos que no los puedo contar.” Beatriz por manter em mim viva a criança. Laço que virou “nó” que nem distância, tempo ou tempestade desata. Aos meus amigos e amigas que reclamaram dos meus furos, bolos e atrapalhões, que reivindicaram, mas não desistiram, meu amor eterno! Podem ir armando o coreto “porque eu tô voltando”. Ao combativo núcleo familiar revolucionário, “da líder da matilha à godina”, parte fundamental da minha formação política, especialmente ao meu irmão mais velho Walter - minha eterna inspiração - que me apresentou o RAP e todas as “desalienações” decorrentes desse encontro. Ao núcleo afetivo das “tias”, que festejam cada passo, que são a família construída pela amizade herdada. Agradeço aos lindos momentos que compartilhamos.*

*No caminho saúdo os encontros. Lindos. Profundos. Francos. São muitos os olhares e abraços compartilhados no terceiro andar do prédio 15. Também foram muitos os “pronto-atendimentos” nos bate-papos virtuais. Ao povo da “Escolinha” agradeço por ter sido minha alegria e conforto. Frente à tamanha cumplicidade até meu ceticismo titubeia...*

*Luciana, Liana e Bonecrinha, a contra hegemonia, colegas que surgem como oásis no deserto competitivo e meritocrático capitalista. A ajuda enquanto disputávamos vaga nos processos seletivos de mestrado e doutorado merece destaque nessas linhas de agradecimentos, ainda que insuficientes para demonstrar minha gratidão. Obrigada!*

*Agradeço a todos os professores que tornaram férteis esses dois anos de mestrado, propiciando aprendizado, conhecimento, trocas, reflexões, indagações e também afeto. À minha orientadora Prof<sup>a</sup> Idilia agradeço pelas contribuições, provocações, liberdade e incentivo. À Prof<sup>a</sup> Rosa, a oportunidade de novamente desfrutar dos ensinamentos genuinamente “freireanos”. À Prof<sup>a</sup> Jane agradeço por ter me conduzido “pela mão” à obra marxiana. Uma viagem revolucionária! A composição dessa banca é repleta de significado, reúne referências e inspiração, a vocês credito os mais relevantes saltos qualitativos do meu processo de aprendizado. Sinto-me feliz por tê-las comigo no encerramento desse ciclo. “É falso tomar como inconciliáveis seriedade docente e alegria, como se alegria fosse inimiga da rigorosidade. Pelo contrário, quanto mais metodicamente rigoroso me torno na minha busca [...], tanto mais alegre me sinto e esperançoso também. A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não podem dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria – Paulo Freire em Pedagogia da Autonomia.*

*Uma flor nasceu na rua!  
Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do tráfego  
Uma flor ainda desbotada  
Ilude a polícia, rompe o asfalto.  
Façam completo silêncio, paralitem os negócios.  
Garanto que uma flor nasceu.  
Sua cor não se percebe.  
Suas pétalas não se abrem.  
Seu nome não está nos livros.  
É feia. Mas é realmente uma flor.  
Sento-me no chão da capital do país às cinco horas da tarde  
E lentamente passo a mão nessa forma insegura.  
Do lado das montanhas, nuvens maciças avolumam-se.  
Pequenos pontos brancos movem-se no mar, galinhas em pânico.  
É feia. Mas é uma flor. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio.  
Carlos Drummond de Andrade<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Poema “A flor e a náusea”. Disponível em < <http://marxbrito.blogspot.com.br/2008/01/flor-e-nausea.html>>. Acesso em janeiro de 2015.



## RESUMO

O presente estudo tem como tema a questão habitacional e o direito à cidade a partir das ações desenvolvidas pela política social pública de habitação. Possui como objeto de análise o processo migratório desencadeado pelo Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC) através do encaminhamento para as distintas estratégias de moradia transitória: casa de passagem, casa de emergência e aluguel social. No PIEC, as alternativas de moradia transitórias são utilizadas para viabilizar a construção dos novos loteamentos que ocorrem predominantemente nos locais de origem das famílias que aguardam o reassentamento do eixo habitacional do programa. Trata-se de uma pesquisa do tipo avaliativa formativa ex-post, de abordagem mista, qualitativa-quantitativa. Fundamenta-se na teoria social crítica e tem como referencial metodológico o método dialético crítico, a partir das categorias teóricas de análise: historicidade, totalidade e contradição. Utilizou-se como fonte de dados a pesquisa de campo, realizada através de entrevistas semiestruturadas com trabalhadores do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), lideranças comunitárias e famílias vinculadas ao PIEC, e a análise documental, através de fontes estatísticas e dos documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e DEMHAB. Como resultado, identificou-se como indissociável a relação entre o processo de urbanização das cidades capitalistas e conformação da questão habitacional, marcada pela mercadorização da moradia. Constatou-se que a atual expansão privatista sobre o solo urbano agrava os processos históricos de segregação socioterritorial. Sobre o PIEC, as falas apontam para a necessidade de intersetorialidade, planejamento e gestão. Em relação às alternativas de moradia transitória, identificou-se: a desarticulação entre os encaminhamentos e a realização da obra de reassentamento; a avaliação divergente entre trabalhadores e usuários sobre a casa de passagem; a seletividade da alternativa do aluguel social; o receio em sair da região de origem; a inadequação do uso da Casa de Emergência como moradia transitória, dado o longo período de espera sem prazo para findar. O estudo aponta para a necessidade de reformulação do planejamento e execução do PIEC, incorporando os novos elementos que hoje compõem o território, com a devida participação de todos os atores envolvidos, sobretudo os usuários da política, a fim de garantir que o compromisso firmado pela PMPA há mais de uma década seja cumprido e ampliado.

**Palavras-chave:** Território, Urbanização, Políticas Sociais Públicas, Questão Habitacional.

## ABSTRACT

This study proposes to evaluate transitory housing strategies in Porto Alegre City Entrance Integrated Program (PIEC). In the PIEC, transitory housing alternatives are used to enable the migration process of awaiting resettlement families in the program housing axis. This is an evaluative formative ex-post survey with mixed (qualitative and quantitative) approach. The study is supported on the critical social theory and has the critical dialectical method as its methodological reference framework, with the categories: historicity, totality and contradiction. The data source is field research carried out through semi-structured interviews with the City Housing Department (DEMHAB) employees, the community leaders and families linked to PIEC, besides statistical sources analysis and the review of official documents from the Ministry of cities, Municipality of Porto Alegre and DEMHAB. As a result, it was identified indissociable relationship between capitalist cities urbanization process and the housing issue conformation, marked by the housing mercantilization. It was verified that the current privatist expansion on urban land aggravates the historic processes of socio-territorial segregation. About PIEC, the speeches in the interviews point to the need for intersectoral approach, planning and management. Concerning transitory housing alternatives, it was identified: a disconnection between families forwarding process and the resettlement work; the divergent judgement between workers and users regarding the halfway house; the social rent alternative selectivity; the fear of leaving their original region; the Emergency House inadequacy as transitory housing due to long waiting periods without deadline for ending; the study points to the need of planning and implementation reviews in the PIEC, by incorporating new elements that nowadays compose the territory, with proper participation of all those involved, especially users of the housing policy, in order to ensure that the commitment signed more than a decade ago by the Porto Alegre Municipality will be met and expanded.

**Keywords:** Territory, Urbanization, Public Social Policies, Housing Issues.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Imagem Porto Alegre dividida por Regiões do Orçamento Participativo.	104
Figura 2 - Mapa Avenida Leopoldo Beltrano .....	106
Figura 3 - Mapa Estratégico PMPA .....	116
Gráfico 1 - Composição do PIEC .....	27
Gráfico 2 - Percentual execução PIEC.....	29
Gráfico 3 - Oscilação do índice de déficit habitacional entre os anos de 2007 e 2012 por faixa de renda. ....	84
Gráfico 4 - Evolução Investimento Habitação.....	93
Gráfico 5 - Infográfico PMCMV.....	94
Gráfico 6 - Moradias Precárias por Bairros. ....	103
Gráfico 7 - Gasto Aluguel Social 2011 - 2014 .....	133
Gráfico 8- Localização Aluguel Social por bairros na Região do PIEC .....	146
Gráfico 9 - Localização aluguel social fora da região do PIEC.....	148
Quadro 1 - Acompanhamento de Execução do PIEC .....	28
Quadro 2 - Síntese aparato legal contemporâneo.....	93
Quadro 3 - Unidades Habitacionais entregues pelo PMCMV em Porto Alegre por localização.....	95
Quadro 4 - História dos Bairros de Porto Alegre .....	105
Quadro 5 - Estratégias de Moradia Transitória.....	129
Quadro 6 - Famílias vinculadas ao PIEC em moradia transitória.....	130
Quadro 7 - Relação custo anual por família (estimado) .....	131
Quadro 8 -Famílias entrevistadas Casa de Passagem .....	137
Quadro 9- Frequência permanência aluguel social na região .....	145
Quadro 10- Avaliação Famílias Casa de Emergência.....	159

## LISTA DE SIGLAS

BHN – Banco Nacional de Habitação  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAR – Centro Administrativo Regional  
CF – Constituição Federal  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CTS – Coordenação de Trabalho Social  
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação  
DMLU – Departamento municipal de Limpeza Urbana  
ESP – Escola de Saúde Pública  
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania  
FGTS – Funda de Garantia por Tempo de Serviço  
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social  
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata  
OP – Orçamento Participativo  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PIEC – Programa Integrado Entrada da Cidade  
PISA – Programa Integrado Socioambiental  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
RS – Rio Grande do Sul  
SASE – Serviço de Apoio Socioeducativo  
SMGes – Secretaria Municipal de Gestão  
UT's – Unidade de Triagem

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	PONTO DE PARTIDA: O PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE .....	25
1.2	CAMINHO PERCORRIDO: REFERENCIAL E PERCURSO METODOLÓGICO .....	32
<b>2</b>	<b>O TERRITÓRIO HUMANO</b> .....	44
2.1	CIO DA TERRA: A DIALÉTICA RELAÇÃO HOMEM X NATUREZA NA CRIAÇÃO DO ESPAÇO E TERRITÓRIO.....	44
2.2	O SURGIMENTO DA CIDADE CAPITALISTA: AS MIGRAÇÕES DO CAMPO PARA A CIDADE EM BUSCA DE LIBERDADE .....	49
2.3	A CIDADE INDUSTRIAL: AS MIGRAÇÕES IMPULSIONADAS PELA ATRAÇÃO E REPULSÃO.....	54
2.4	A ESTÉTICA DA CIDADE FETICHE: ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E O CAPITAL FINANCEIRO.....	59
<b>3</b>	<b>A “BRUTA FLOR DO QUERER”: A POLÍTICA SOCIAL EM SUA ORIGEM, CONTRADIÇÃO E POTÊNCIA</b> .....	72
3.1	“ONDE QUERES ROMÂNTICO, BURGUESES”: DA ORIGINAL INCOMPATIBILIDADE ENTRE ACUMULAÇÃO E EQUIDADE .....	72
3.2	“ONDE QUERES O ATO, EU SOU O ESPÍRITO”: DA MATERIALIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ .....	78
3.3	“FAZ-ME QUERER-TE BEM, QUERER-TE MAL”: DAS POLÍTICAS DE ENFRETAMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL.....	82
<b>4</b>	<b>AS ESTRATÉGIAS DE MORADIA TRANSITÓRIA NO PIEC: NOVOS OLHARES SOBRE O PONTO DE PARTIDA</b> .....	100
4.1	UM PORTO (NÃO MUITO) ALEGRE: O DEBATE LOCAL SOBRE DESIGUALDADE SOCIOTERRITORIAL.....	100
4.2	“ESSES QUE AI ESTÃO ATRAVANCANDO O MEU CAMINHO”: A BUSCA DE “RESPOSTAS” PARA OS NÓS CRÍTICOS.....	107

<b>4.2.1 Casa de passagem ou casa de “ficagem”</b> .....	133
<b>4.2.2 Aluguel social: autonomia para quem?</b> .....	143
<b>4.2.3 Casa de Emergência: “era uma casa muito engraçada”</b> .....	156
<b>5 CONSIDERAÇÕES: “VER UMA FLOR BROTAR DO IMPOSSÍVEL CHÃO”</b> .....	163
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	173
<b>APÊNDICE 1</b> – roteiro de entrevista com Gestor da política habitacional....	184
<b>APÊNDICE 2</b> – roteiro de entrevista com técnicos da política habitacional..	185
<b>APÊNDICE 3</b> – roteiro de entrevista com lideranças comunitárias do piec..	186
<b>APÊNDICE 4</b> – roteiro de entrevista com usuários da política habitacional em situação de moradia transitória.....	187
<b>APÊNDICE 5</b> – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - Profissionais do DEMHAB .....	189
<b>APÊNDICE 6</b> – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido dos Usuários da Política Habitacional .....	190
<b>APÊNDICE 7</b> – Carta de Aceite para a pesquisa da Coordenação do Programa Integrado entrada da Cidade.....	191
<b>APÊNDICE 8</b> – Aprovação do Comitê Científico da pucrs .....	192
<b>APÊNDICE 9</b> – Parecer consubstanciado do CEP (Plataforma Brasil) .....	193

## 1 INTRODUÇÃO

*As casas são habitadas dos porões aos desvãos, sujas por dentro e por fora e têm um aspecto tal que ninguém desejaria morar nelas. Mas isso não é nada se comparado às moradias dos becos e vielas transversais, aonde se chega através de passagens cobertas e onde a sujeira e o barulho superam a imaginação<sup>2</sup>. O trabalhador vive equilibrado num barranco, um cômodo, mal acabado e sujo, porém seu único lar, seu bem e seu refúgio, um cheiro horrível de esgoto no quintal, por cima ou por baixo, se chover será fatal<sup>3</sup>.*

O parágrafo acima sintetiza uma condição habitacional precária em dois tempos e espaços distantes. Parte-se da descrição das condições de moradia do proletariado inglês do século XIX, até o relato da situação das casas existentes nas periferias das metrópoles brasileiras nos dias atuais. A fusão entre os trechos da obra de Engels, intitulada “A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, escrito em 1844, e a música “Um homem na Estrada” do grupo de RAP Racionais MC’s, de 1993, só é possível, sem que se perceba o abismo entre o clássico alemão e o contemporâneo paulista, porque em relação às condições de moradia da classe trabalhadora, algumas características permanecem inalteradas: a localização distante, o tipo precário de construção, a ausência de infraestrutura e a vulnerabilidade dos arranjos habitacionais frente às intempéries. Em muitos territórios, essas condições se perpetuam desde o início do processo de urbanização desencadeado pela Revolução Industrial capitalista.

A moradia é uma necessidade básica dos seres humanos desde o início de sua existência. Ao longo da trajetória humana, a casa sempre foi a representação do abrigo, o espaço onde se estabelecem as mais íntimas relações cotidianas, e é, também, o lugar do cuidado. A casa, como um refúgio, é o primeiro lugar no mundo, o primeiro universo, é o espaço de proteção. Para Bachelard (2000), a casa, por sua funcionalidade, é ninho e concha.

Na vida do homem, a casa afasta as contingências, multiplica conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. É o corpo e a alma. [...] antes de ser jogado no mundo, como professam as

---

<sup>2</sup> (ENGELS, 2013, p. 71)

<sup>3</sup> Música “Um Homem na Estrada” do grupo paulista de RAP Racionais MC’s.



metafísicas apressadas, o homem é colocado no berço da casa. E sempre, nos nossos devaneios, ela é um grande berço. (BACHELARD, 2000, p. 27)

O significado da moradia, expresso pelo conceito da habitação, engloba, contudo, outras dimensões, condicionadas predominantemente pelos limites de uso e ocupação do solo. Esses determinantes são fruto da formação sócio-histórica. É por essa razão que “as condições do local de moradia, ou de sua construção, estão submetidas à mesma dinâmica das relações sociais estabelecidas ao longo da história, manifestando-se num dado contexto e período” (ARAÚJO, 2005, p.95). Na dinâmica da sociedade capitalista, a casa se constitui em um bem consumível, uma mercadoria. Sob essa perspectiva, o acesso a casa é mediado pelos interesses do mercado imobiliário, da construção civil e da apropriação da terra.

O porão dos pobres é uma habitação hostil, que a ele resiste como potência estranha, que apenas se lhe entrega na medida mesma em que ele entrega a ela seu suor e sangue, que ele não pode considerar como seu lar – onde ele pudesse finalmente dizer: aqui estou em casa – onde ele se encontra, antes, como estando na casa de um outro, numa casa estranha, que diariamente está à espreita e o expulsa, se não pagar o aluguel. Do mesmo modo ele sabe a qualidade de sua habitação em oposição com a habitação humana residente *no outro lado*, no céu da riqueza. (MARX, 2012, p. 146)

O urbano, compreendido como fenômeno historicamente construído, constitui-se em espaço de reprodução do capital e também de reprodução das classes sociais. A lógica de construção do urbano é responsável pela criação de uma realidade contraditória à medida que propicia, “de um lado, através da produção, a agregação do trabalhador na fábrica e, de outro lado, a concentração social segregadora da moradia no âmbito da residência popular” (SILVA, 1989, p.17). Nessa contraditória relação de aglomeração e segregação, a cidade se torna palco para a prática da cidadania. Nela se produz política, se realizam as atividades econômicas, se organiza a vida institucional, se constituem novos sujeitos sociais. Portanto, é o espaço urbano o grande referencial para se refletir sobre cidadania a partir da dimensão do real, onde se fundem os interesses do capital, a ação do Estado e a resistência dos trabalhadores contra a segregação urbana.

No Brasil, a industrialização tardia repercute no acelerado e mal planejado processo de urbanização, acarretando problemas de insuficiência de infraestrutura, habitação e disponibilidade de serviços. Mediante esse processo, agrava-se o cenário de desigualdade social e exclusão territorial. Em relação ao acesso à

moradia, possui destaque a apropriação privada do solo urbano como um determinante da questão habitacional.

O processo de espoliação urbana, entendido enquanto uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. (KOWARICK, 1993, p. 71).

No sentido da acumulação via espoliação<sup>4</sup> (Harvey, 2005), a urbanização desempenha papel central no processo de incorporação de mais-valia, desencadeando em uma prática predatória de acumulação capitalista que historicamente exclui as classes populares de qualquer direito à cidade. O solo urbano regulado pelo mercado expulsa a população mais pobre para áreas menos valorizadas, mais distantes das regiões centrais e com pouco ou nenhum acesso à infraestrutura urbana.

O presente estudo consiste em uma dissertação de mestrado em Serviço Social apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul — o título faz alusão ao “Poeminha do Contra” de Mario Quintana, que se diz passarinho aos que atravancam seu caminho. Constitui-se como objeto desse estudo a política habitacional e as estratégias de moradia transitória utilizadas pelo Município de Porto Alegre/RS. Em razão do objeto de análise, o estudo foi desenvolvido na linha de pesquisa “Serviço Social e Políticas Sociais”.

A construção dessa dissertação parte do projeto de pesquisa intitulado: “O Processo Migratório das Famílias Cadastradas no Programa Integrado Entrada da Cidade”. A definição desse tema é fruto da inserção profissional da autora como Assistente Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, na equipe de coordenação do Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC) da Secretaria Municipal de Gestão (SMGes).

---

<sup>4</sup> Por esse processo Harvey (2005) entende a continuação e proliferação das práticas de acumulação que Marx considerou como “primitiva” ou “original” durante o crescimento do capitalismo. Isso inclui a comodificação e a privatização da terra e a expulsão forçada de populações camponesas, conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, estatal) em direito de propriedade exclusiva.

A palavra migração vem do latim *migro*, que significa “ir de um lugar para outro”. Assim, a migração é “o deslocamento realizado por um indivíduo ou por um grupo de pessoas, que se desloca de um lugar para outro no qual pretende viver, fixar residência<sup>5</sup>”. Migração é o ato de passar de um país para outro (falando-se de um povo ou grande multidão de gente); movimento espacial de um habitat para outro. Migrar é movimentar-se no espaço. Trata-se de um processo que tem origem na própria história da humanidade. São diversos os fatores que impulsionam os fluxos migratórios, dentre os principais destacam-se os fatores econômicos, políticos e culturais. No Brasil, o fator econômico é predominante no movimento migratório, o modelo econômico expulsa-e-atrai populações de/para seus territórios, de acordo com seus interesses.

O êxodo rural foi um importante movimento migratório que ocorreu no país na primeira metade do século XX, impulsionado pelo processo de industrialização. Pelo mesmo motivo ocorreram os movimentos migratórios em direção às cidades industrializadas, onde a população foi atraída pela oferta de emprego. Nas cidades, a migração da classe trabalhadora para as zonas periféricas foi impulsionada pela expulsão; nas regiões centrais só se fixam aqueles que possuem poder aquisitivo e podem pagar caro pelo acesso à moradia.

Os processos de reassentamentos promovidos pela política habitacional também geram fluxos migratórios, inclusive quando se propõem a reassentar as famílias no seu local de origem, como é o caso do Programa Integrado Entrada da Cidade. Esse processo migratório, necessário para que haja a regularização fundiária ou construção de novas moradias, ocorre através do encaminhamento para as estratégias de moradias transitórias. Segundo o dicionário<sup>6</sup>, transitório é definido pela curta duração, sinônimo de brevidade, passageiro, efêmero, algo que dura no intervalo de um estado de coisas a outro. No PIEC, essa noção vem sendo descaracterizada. Os espaços de moradia transitória são hoje alternativas habitacionais de longa permanência, ou, ainda, pensando em fluxos migratórios, são encaminhamentos que impulsionam o movimento de ida, sem previsão de retorno.

A escolha de um tema de pesquisa emerge da necessidade de aprofundamento em determinado assunto, para o qual é preciso disposição para desvendar um fenômeno e a intenção de desencadear um processo que permita

---

<sup>5</sup> Definição do Dicionário Etimológico, 2014.

<sup>6</sup> Dicionário disponível em: <<http://www.dicio.com.br/transitorio/>>.

desestabilizar os conceitos previamente formulados para que seja possível retomá-los de forma superada. (PRATES, 2003). As inquietações sobre a segregação socioterritorial, as possibilidades de moradias e a dificuldade de acesso aos bens e serviços da cidade têm origem nos primeiros anos da trajetória profissional, ainda na condição de estudante do curso de graduação em Serviço Social. Não poderia ser diferente, dado que o exercício esteve sempre atrelado ao espaço urbano, mais especificamente à metrópole, lugar onde as expressões da questão social se manifestam através dos inúmeros problemas decorrentes do processo de urbanização que, desde sua origem, submete o direito à cidade aos interesses do capital.

O acesso ao solo urbano mediado pelo dinheiro estrutura territórios que se dividem de acordo com as necessidades e conveniências do mercado. O espaço urbano segregado, a partir das formas de apropriação da terra, expressa as contradições que são a base da sociedade de classe. São as diferentes “estratégias de morar na cidade” que configuram o fio condutor da caminhada que motiva o retorno à academia, define a escolha do tema dessa pesquisa e resulta nessa produção acadêmica.

O encontro com as fraturas do espaço urbano, sob o olhar do profissional assistente social, ainda que em processo de formação, teve início na experiência de estágio vivenciada no ano de 2005, na Casa de Convivência e Atendimento Social de Rua de Porto Alegre, serviço voltado para a população adulta em situação de rua da cidade, executado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania. Para essa população, o universo das privações beira o absoluto. Trata-se da restrição do acesso a casa, mas, acima disso, lhe é negado o direito à cidade. As políticas voltadas para a população que vive na (ou da) rua são fragmentadas e geralmente se concentram na assistência social. O acesso às outras políticas esbarra nos mais vis entraves, por exemplo, a exigência de comprovante de residência como condição de acesso aos serviços básicos de saúde. Uma infeliz ironia, pois o espaço de moradia é a própria rua, exceto as eventuais passagens nos poucos e precários abrigos e albergues da cidade. Os arranjos de moradia se estabelecem no espaço público, disputa-se diariamente a possibilidade de permanência nesses lugares. À medida que esses arranjos se estruturam para fornecer maior proteção aos indivíduos, eles se tornam mais visíveis e, portanto, mais vulneráveis aos constantes “despejos” promovidos pelo Estado pressionado pela sociedade civil.

Os indivíduos em situação de rua escancaram a miséria no centro das cidades, geram desconforto, irritação e repulsa. Para a cidade capitalista, a existência da população vivendo nas ruas é sinônimo de desvalorização. Essa relação, via de regra, impõe um perverso pacto de invisibilidade em que, quando não é possível eliminá-la, busca-se escondê-la dos interesses comerciais. O combate à visibilidade da pobreza tem sido estratégia utilizada pelos municípios como meio de ganhar destaque e reconhecimentos internacionais, faz parte do processo de concorrência interurbana.

O ingresso no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva na Escola de Saúde Pública surge como a possibilidade de vivenciar a prática do serviço social no interior de outra política social pública. São os exercícios de reconhecimento do território que trarão à tona novamente a questão dos arranjos habitacionais e o acesso aos bens e serviços da cidade. No topo do morro situado no bairro Partenon, as estratégias de morar se apresentam de outra forma: ocupação em áreas de preservação ambiental. Um conjunto de moradias extremamente precárias de uma comunidade apartada do próprio território. Instalados há quase um ano naquele espaço, os moradores não (re)conheciam os serviços locais de assistência, educação ou saúde. Julga-se importante frisar que o debate da questão ambiental, sobretudo quando relacionado às ocupações de famílias de baixa renda, tem sido utilizado como forma de culpabilizar os indivíduos pela degradação que “provocam”, discurso que serve de escudo para as estratégias de remoção involuntária. Esse fato por si só serve de explicação para não haver, naquele espaço, reivindicação ou queixa, a situação de vulnerabilidade estava calada pelo receio de uma ação de remoção.

O consenso em torno do discurso ecológico serviu, mais uma vez, para simplificar problemas sociais muito mais complexos. Em primeiro lugar, apesar das indiscutíveis questões ambientais que acompanham as ocupações dos morros da cidade por favelas ou mansões, o discurso empregado contra as favelas simplifica (e muito!) os problemas ambientais da cidade, retirando o peso da opinião pública sobre a poluição provocada por grandes empreendimentos industriais e imobiliários. Consolida-se, portanto, a ideia que pobre desmata e rico preserva, o que se revela, aliás, em uma série de tentativas de rever a rigidez da legislação urbanística em áreas de preservação ambiental não para urbanizar e regularizar favelas, mas para que incorporadores voltem a se interessar por certas áreas, impedindo dessa forma, a sua favelização. (GONÇALVES; FRANÇA, 2010, p. 269).

Dada a dificuldade de acesso, os serviços não chegavam até o local. Para a cidade formal aquele grupo sequer existia. A situação foi tema de profundas discussões com a equipe de saúde, resultando no cadastramento de todas as famílias ali existentes, apesar da ausência do (controverso, mas recorrente) pedido de comprovante de residência. Na ausência da possibilidade de uma intervenção de curto prazo na ocupação, pactua-se o silêncio, calar as privações é forma de garantia de permanência no território.

Nessas duas experiências, a política habitacional pareceu alheia à realidade vivenciada pelos indivíduos que não acessam o direito à moradia. Na FASC, em dois anos de estágio com a população em situação de rua, apenas uma família foi atendida pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), sendo esse o único contato com a política durante todo o período. Na unidade básica de saúde, a interlocução com o departamento esteve restrita às situações de incêndio ou alagamento, em que era demandado o serviço de instalação da “casa de emergência<sup>7</sup>”, apesar de boa parte das moradias daquele território ser composta por ocupações irregulares, em situação de risco, localizadas em área de preservação ambiental e privadas do acesso à infraestrutura urbana.

A inserção como servidora na Secretaria Municipal de Gestão de Porto Alegre, aproxima, enfim, a atuação profissional da política habitacional. De repente, o que vinha se apresentando como pequenas ações residuais, tomou corpo em uma proposta interventiva que se propunha a atender mais de 3.700 famílias na entrada da cidade, através de um programa integrado. Essa aproximação favoreceu a compreensão das possibilidades e limites da política habitacional no município de Porto Alegre e ampliou a noção de direito à cidade que essa política promove e, não raro, cerceia.

O Programa Integrado Entrada da Cidade já havia cumprido boa parte das etapas de execução quando houve o ingresso da Assessoria Técnica Social como parte fixa da equipe de coordenação. Entretanto, cabe ressaltar que houve presença de profissionais da área de forma direta e indireta em todo o seu processo de elaboração, acompanhamento e execução, através, principalmente, de outras secretarias. Se, por um lado, a inserção na equipe do programa viabilizou o

---

<sup>7</sup> É um recurso assistencial específico, destinado exclusivamente à população de baixa renda, com vistas ao atendimento de situações emergenciais, como incêndios e alagamentos. Fonte: Site Prefeitura Municipal de Porto Alegre, disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=121](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=121)>. Acesso em maio de 2015.

esperado encontro com a política habitacional, por outro gerou um estranhamento do ponto de vista da experiência profissional, que se restringia ao âmbito da execução das políticas, identificando-se outro “tempo” de ação, outra abrangência da intervenção, além de outros instrumentos e atores, reconfigurando drasticamente a rotina profissional. A proximidade com as instâncias decisórias gera um ambíguo sentimento de poder e impotência. Essas transformações convocam para o aprofundamento da compreensão desse novo cenário e para a ampliação das possibilidades de mediações nele estabelecidos.

O cotidiano do profissional assistente social é atravessado pelo quadro de radicalização da questão social, no qual, à medida que se ampliam as necessidades da classe trabalhadora, se retraem as políticas de acesso aos direitos sociais previstos constitucionalmente. Como premissa do compromisso ético-político da profissão, tem-se a busca por novas mediações para que seja possível tanto “apreender as várias expressões que assumem, na atualidade, as desigualdades sociais- sua produção e reprodução ampliada-, quanto para projetar formas de resistência e de defesa da vida” (IAMAMOTO, 2010, p.161).

Considerando-se que, se, por um lado, compor as equipes de Gestores municipais das políticas públicas foi uma conquista política, teórica e técnica da profissão, por outro lado, demanda olhar crítico sobre a expectativa desse trabalho, o qual, muitas vezes, está aquém das possibilidades de intervenção vislumbradas pelo Assistente Social. É preciso, cotidianamente, revelar a contradição histórica presente na sociedade de classe, reafirmando o compromisso com o projeto ético-político profissional na defesa da classe trabalhadora, posição que nem sempre está em consonância com o desenvolvimento das políticas sociais públicas e os interesses comerciais e políticos partidários que permeiam esses espaços decisórios.

Ao longo dessa caminhada evidencia-se uma significativa distância entre as realidades vivenciadas pelos indivíduos em situação de rua, em ocupação irregular “desconhecida” e na situação da ocupação já identificada que se encaminha para o atendimento na política habitacional. Há importantes diferenças no cotidiano das famílias em cada uma dessas situações, sobretudo sobre as formas de relacionamento com os agentes estatais. Porém, há relevantes pontos de semelhança, aqueles que estão à margem do acesso ao direito de moradia compartilham da insegurança frente às ações de remoções, expulsão ou imposição

de processos migratórios incertos e involuntários. De forma geral, compartilham da relação de hostilidade imposta pela hegemonia privada/mercantil da cidade formal.

Em Porto Alegre, o tema da habitação tem sido demanda prioritária das regiões que compõem o Orçamento Participativo<sup>8</sup> nos últimos dez anos. Em função disso, apresenta-se uma proposta de pesquisa avaliativa que visa a subsidiar a discussão sobre os caminhos do PIEC, programa que, em razão da sua abrangência, é representativo no cenário da política habitacional do município.

A questão urbana está intrinsecamente relacionada à estrutura política, econômica e social do país. Essa relação frente ao não acesso ou ao acesso precário à moradia torna-se uma das expressões da questão social manifesta no espaço urbano. Como estratégias de enfrentamento das expressões da questão social se conformam as políticas sociais públicas, que se configuraram de diversas formas ao longo da consolidação das cidades. Nesse sentido, julga-se relevante a análise do contexto das intervenções das políticas habitacionais na configuração urbana, sua trajetória, experiências, limites e possibilidades.

Defende-se a avaliação de políticas sociais como instrumento para a ampliação de direitos e redução das desigualdades sociais. Assim, a pesquisa avaliativa na modalidade da pesquisa social aplicada, assume função política, pois busca produzir conhecimento visando a instrumentalizar o fortalecimento e o avanço das lutas sociais pela democratização dos direitos.

O início do processo investigativo pressupõe a convicção de que existem novos elementos a serem desvendados, para além da aparência na representação imediata da realidade. Para tanto, faz-se necessário analisar esse fenômeno à luz do conhecimento teórico. O conhecimento em primeiro lugar é prático, porque “tão somente a prática nos põe em contato com as realidades objetivas”; Em segundo lugar o conhecimento é social, “na vida social descobrimos outros seres semelhantes a nós; eles agem sobre nós e nós agimos sobre eles e com eles” e finalmente o conhecimento é humano, “portanto possui caráter histórico, todo o conhecimento foi adquirido e conquistado” (LEFEVBRE, 1991, p.50).

Destaca-se que a intenção desta pesquisa, a partir do recorte do referido programa, é desvendar a política habitacional de Porto Alegre em sua estrutura e

---

<sup>8</sup> O Orçamento Participativo é fruto da ampliação da democratização na gestão de políticas públicas, previsto na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre implantou esse instrumento de participação popular nas decisões de interesse público em 1989, uma ação pioneira nesse modelo de cogestão do orçamento público.



dinâmica, ou seja, superar a aparência e descobrir a essência do processo, tendo como horizonte a perspectiva de democratização da cidade. Acredita-se que os resultados dessa investigação possam colaborar para a ampliação do debate sobre os mecanismos de intervenção dos reassentamentos promovidos pelos Programas Habitacionais do município e no adensamento dos estudos produzidos sobre a temática da habitação de interesse social no PPGSS-PUCRS.

O trabalho é composto por essa **Introdução** seguida de dois subitens: no subitem 1.1, apresenta-se o PIEC como ponto de partida da investigação e os elementos centrais da proposta de pesquisa que justificam esse trabalho sobre os processos migratórios, a partir das estratégias de moradia transitória da política habitacional de Porto Alegre. No subitem 1.2 apresenta-se o caminho percorrido no processo investigativo, através de algumas aproximações com a teoria social de Marx, o método dialético crítico e o percurso metodológico da pesquisa.

No **capítulo II** aborda-se o processo de produção do espaço a partir do trabalho social, considerando-se que “reprodução do espaço geográfico é determinada pela reprodução das relações sociais, fundamentada na divisão técnica e social do trabalho, no âmbito da formação econômico-social” (CARLOS, 1992, p.20). A discussão sobre o espaço e o território está pautada no conceito formulado por Milton Santos<sup>9</sup>, considerado um dos expoentes da renovação crítica da geografia. O subitem 2.1 “Cio da Terra” aborda a produção do espaço a partir da unidade dialética entre homem-natureza. No subitem 2.2 recupera-se o surgimento da cidade capitalista e as suas formas de organização do território. Terra, espaço, casa, trabalho, nas diferentes etapas do domínio capitalista constataram-se profundas transformações no modo de produção, contudo, permaneceram inalteradas as formas de divisão da riqueza socialmente produzida. Contextualiza-se no subitem 2.3 “a cidade industrial”, o processo de urbanização ocorrido nas fases iniciais do modelo de produção capitalista até a fase industrial e as disputas entre os distintos interesses das classes antagônicas, na divisão e ocupação do território urbano. Parte-se, então, no subitem 2.4 para “A estética da cidade fetiche” visando a

---

<sup>9</sup> Milton Santos, tanto por suas relações acadêmicas e científicas tornou-se um expoente da geografia brasileira, como professor, pesquisador e pensador de temas e processos do mundo contemporâneo, sobretudo da urbanização-cidade-urbano, do meio técnico-científico informacional e da globalização. A obra e a vida do professor estiveram pautadas em “produzir, aperfeiçoar, renovar conceitos visando à construção de uma teoria social renovada que permita um entendimento aprofundado do mundo contemporâneo para, dessa forma, contribuir na sua transformação” (ARROYO, 1996, p.55).

análise das transformações urbanas contemporâneas desencadeadas pela financeirização do capital, sobretudo no que se refere aos processos de privatização dos territórios.

No **capítulo III** discute-se o surgimento das políticas sociais na sociedade capitalista a partir de uma categoria que lhe é central: a contradição. O subitem 3.1 apresenta a origem do direito social, a conformação das políticas, o papel do Estado como mediador do acesso aos direitos e a controversa relação com a lógica capitalista de acumulação. No subitem 3.2 aborda-se o caso brasileiro, em que o país passou a vincular tardiamente o sistema de proteção social como um direito, na contramão do projeto político, econômico e ideológico pautado na teoria neoliberal. No subitem 3.3 lança-se o olhar sobre o processo de urbanização brasileiro, a partir da questão habitacional e da intervenção do Estado no processo de industrialização, através das políticas urbanas e seus movimentos de inclusão e exclusão na cidade.

No **Capítulo IV** retorna-se ao ponto de partida – PIEC, com os achados da pesquisa. No subitem 4.1 apresenta-se o cenário da questão habitacional no município de Porto Alegre a fim de situar as formas de enfrentamento local da questão habitacional. A análise dos dados coletados é apresentada a partir do subitem 4.2 ao se abordar os nós críticos do PIEC identificados pelos entrevistados e análise documental, desdobrando-se nos subitens que trazem a avaliação das estratégias de moradia transitórias: 4.2.1 Casa de Passagem, 4.2.2 Aluguel Social e 4.2.3 Casa de Emergência.

No **Capítulo V** formulam-se as totalizações provisórias em forma de considerações; retomam-se as questões centrais que estruturaram o estudo; apresentam-se as reflexões acerca dos achados da pesquisa, a síntese da avaliação das moradias transitórias e as problematizações sobre os possíveis caminhos a seguir na garantia de que o compromisso firmado pela PMPA há mais de uma década com as famílias vinculadas ao PIEC seja cumprido e ampliado.

## 1.1 PONTO DE PARTIDA: O PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE

**O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é unidade do diverso.** Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora **seja o verdadeiro ponto de partida** e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 2008, p.258-259, grifo nosso)

O PIEC é um programa integrado desenvolvido pelo município de Porto Alegre, financiado pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, e tem a finalidade de

[...] qualificar a vida da população da cidade de Porto Alegre, RS, Brasil, através da execução de ações que buscam a melhoria das condições de habitação, reestruturação do sistema viário e valorização paisagística da região do PIEC, além de desenvolver ações de promoção de alternativas de emprego, renda e apoio comunitário à população alvo (PIEC, 2014).

A intervenção do PIEC abrange 24 áreas dos bairros Humaitá, Farrapos e Navegantes, e a execução ocorre através de cinco grandes eixos: Habitação de Interesse Social, Valorização Paisagística, Infraestrutura Viária, Geração de Trabalho e Renda, Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental. Além dos eixos de execução, faz parte do escopo orçamentário do programa o componente de gerenciamento.

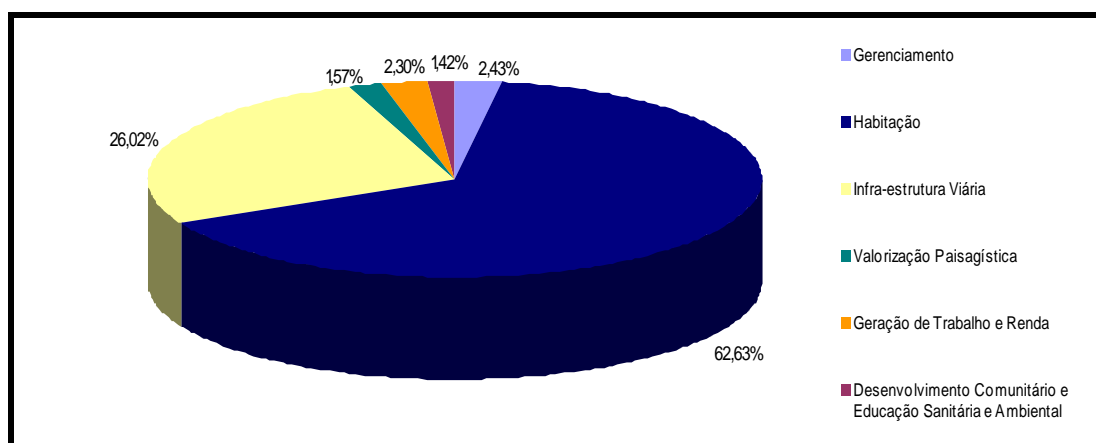
Cada componente desse programa possui uma ou mais secretarias como referência de execução: O Departamento Municipal de Habitação, responsável pelo eixo habitacional, é quem planeja, acompanha e executa as obras dos loteamentos, unidades comerciais e prédios de equipamentos comunitários. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente atende ao tratamento paisagístico, com a recuperação das praças e parques da região. A Secretaria Municipal de Obras Viárias realiza as obras de infraestrutura viária — duplicação e pavimentação das vias. O Departamento Municipal de Limpeza Urbana, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego são as secretarias responsáveis pelas ações de geração de trabalho e renda, com atuação centralizada na construção de Unidades de Triagem de Resíduo Sólido, regularização dos comércios e cursos de geração de trabalho e renda, respectivamente. A Secretaria Municipal de Governança Local responde pelo trabalho de desenvolvimento comunitário. Esses eixos são coordenados pela Secretaria Municipal de Gestão que articula esse trabalho e media a interlocução com o agente financiador.

No contrato com o agente financeiro (FONPLATA), assinado em 2003, a execução das ações dos cinco eixos acima citados estava prevista para um prazo de 60 meses. Contudo, ao longo desse período o programa foi impactado por contratemplos de toda sorte: social, ambiental e financeiro, resultando em sucessão

de alterações no seu cronograma inicial. Após uma série de pedidos de aditamento de prazos, tem-se, como data limite, o mês de dezembro do ano de 2015.

O contrato assinado com o agente externo é pautado em dois principais itens: cumprimento de meta física e financeira. No estudo proposto o recorte é sobre o eixo habitacional do programa que possui como meta física, previsão de atendimento para, aproximadamente, 3.700 famílias, com renda de zero a três salários mínimos, através da construção de novos loteamentos e intervenções de regularização fundiária. Dada essa proporção, o eixo habitacional se constitui no mais denso (e complexo) do programa, representando 62% do total do investimento financeiro do PIEC.

**Gráfico 1 - Composição do PIEC**



Fonte: Site PMPA<sup>10</sup>.

O componente habitacional é o que representa a maior defasagem no cumprimento do cronograma de execução do programa. Esse atraso acarretou consequências que colocam em risco a sua conclusão. Para além das questões administrativas, políticas e operativas do município, que se pretende abordar ao longo deste estudo, o programa, dado seu prolongado período de execução, também foi atravessado por fatores externos, muitas vezes alheios à governabilidade municipal. Para melhor visualizar o andamento da etapa de execução de metas físicas do eixo da habitação elaborou-se o Quadro 1:

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae>>

**Quadro 1 - Acompanhamento de Execução do eixo habitacional do PIEC**

PIEC	Executados	Em execução	A executar
<b>Construção de Unidades Habitacionais (UH)</b>	<b>130 UH</b> Loteamento pôr-do-sol; <b>61 UH</b> Loteamento Vila Tecnológica; <b>222 UH</b> Loteamento Progresso; <b>163 UH</b> Loteamento Arco Íris; <b>277 UH</b> Loteamento Santa Teresinha; <b>61 UH</b> Loteamento A. J. Renner, 773; <b>124 UH</b> Loteamento Bela Vista; <b>190 UH</b> Loteamento Jardim Navegantes; <b>105 UH</b> Loteamento Nova Esperança; <b>200 UH</b> Casa de Passagem; <b>90 UH</b> Loteamentos 8 e 8A-Nossa Senhora da Paz; <b>59 UH</b> Loteamento A. J. Renner; <b>Total: 1682</b>	<b>82 UH</b> Frederico Mentz, 303 <b>Total: 82</b>	<b>151 UH</b> Vila LBA; <b>390 UH</b> Vila Liberdade <sup>11</sup> ; <b>156 UH</b> Vila Dona Teodora; <b>75 UH</b> Vila A. J. Renner (2º etapa); <b>94 UH</b> Frederico Mentz, 521 <sup>12</sup> ; <b>280 UH</b> Vila Tio Zeca Areia <sup>13</sup> ; <b>118 UH</b> Frederico Mentz, 857 <sup>14</sup> ; <b>Total: 1264</b>
<b>Urbanização de Lotes/regularização Fundiária (L.U.)</b>	<b>293 Lotes Urbanizados</b> Loteamento Mº Quintana; <b>137 L.U.</b> Loteamento Nossa Senhora da Paz <b>216 L.U.</b> Loteamento A. J. Renner <b>Total: 646</b>		<b>103 L.U.</b> Cooperativa Santo Antônio; <b>167 L.U.</b> Vila dos Ferroviários; <b>Total: 270 L.U.</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento do PIEC (2014). Quadro sistematizado pela autora (2015).

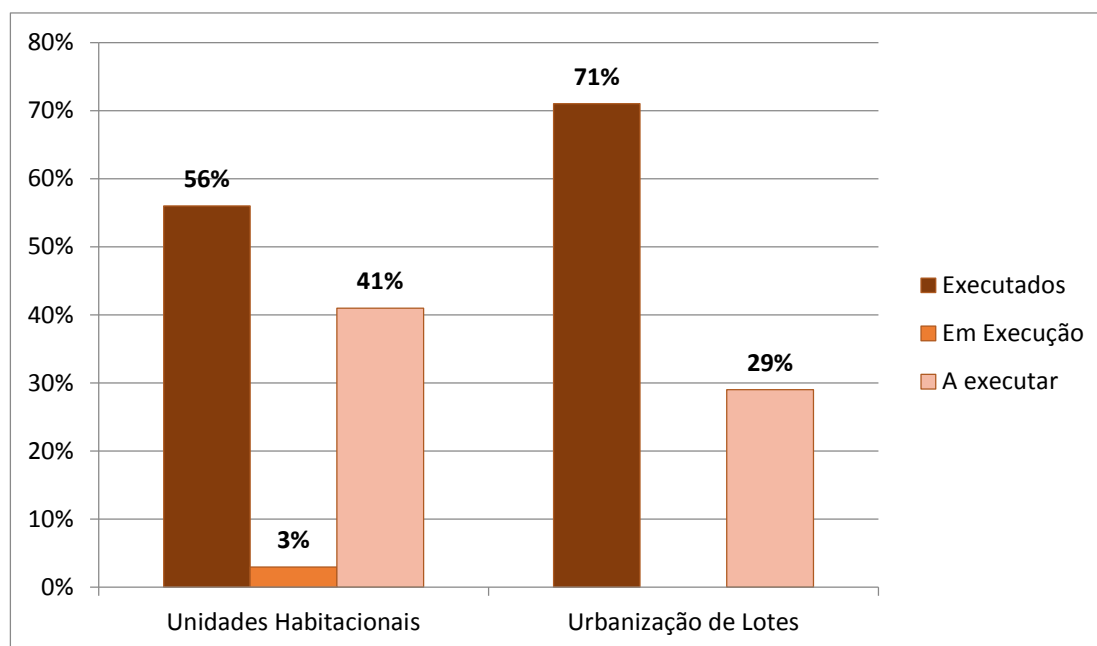
Dessa forma, para fins de dimensionar a quantidade de famílias já atendidas pelo programa em relação às que ainda aguardam o atendimento pelo eixo habitacional, elaborou-se o gráfico a seguir:

<sup>11</sup> Previsão de construção através do PMCMV, loteamento será verticalizado, atendendo aproximadamente 600 famílias entre cadastrados e cooperativados da Vila Liberdade.

<sup>12</sup> Área atingida pela obra da II Ponte do Guaíba. Famílias serão atendidas através de empreendimento do PMCMV, não há até o momento definição de local de atendimento.

<sup>13</sup> Área atingida pela obra da II Ponte do Guaíba. Famílias serão atendidas através de empreendimento do PMCMV, não há até o momento definição de local de atendimento.

<sup>14</sup> Casa de Passagem, DEMHAB já fez o chamamento público para as empresas interessadas na execução do empreendimento através do PMCMV.

**Gráfico 2** - Percentual execução PIEC

Fonte: Relatório de Acompanhamento do PIEC (2014). Dados Sistematizados pela autora (2015).

Os dados de acompanhamento do programa fazem referência à meta física descrita no contrato assinado em 2003 com o financiador FONPLATA. A descrição das vilas e cooperativas atendidas é parte da elaboração do quadro migratório desenvolvido pelo DEMHAB no período do cadastramento do programa.

Dentre as características do programa, apontam-se duas centrais para situar o problema dessa pesquisa: o local de atendimento das famílias que, na maioria dos loteamentos previstos, ocorre em seu espaço de origem, seja através de construção de um novo loteamento ou pela intervenção de regularização fundiária; e a questão que diz respeito ao tempo prolongado de duração do programa que, dentre outras dificuldades, gerou uma defasagem entre a perspectiva de atendimento na região e a real demanda por habitação no local, através das situações de desdobramentos familiares e adensamento populacional nas áreas previstas para a intervenção municipal.

A questão do adensamento e desdobramento familiar<sup>15</sup> é central para a compreensão dos efeitos do prolongamento do prazo de conclusão do programa. Em razão do local previsto para o reassentamento, para que sejam construídos os

<sup>15</sup> Denomina-se usualmente como desdobramentos familiares os casos de novos núcleos familiares que se constituíram ao longo dos últimos 10 anos e passaram a coabitar. Por adensamento, entendem-se as novas moradias que se estabeleceram na região após o cadastramento do programa.

novos loteamentos, ou para que haja uma obra de reurbanização/regularização fundiária, é preciso que o espaço seja total ou parcialmente desocupado. E pelo fato de que nem todas as famílias que ocupam esse espaço hoje possuem o cadastro no programa, o poder público só pode retirá-las através de processo de reintegração de posse. Atualmente, existem loteamentos onde o número de famílias “adensadas” é maior que o número de famílias cadastradas, comprometendo o objetivo do programa, pois, paradoxalmente, para que hoje sejam atendidas “x” famílias, desabriga-se o dobro do número de pessoas.

A exigência de um fluxo migratório corresponde à necessidade de disponibilização das áreas para os novos empreendimentos, e esse processo ocorre via encaminhamentos para a casa de passagem, aluguel social e casa de emergência. É sobre essas distintas estratégias de moradia transitória que se debruça este estudo. E ousa-se ir além, pretendendo-se uma análise sobre o impacto do processo de mercantilização da cidade, sobre as tentativas de reforma urbana, sobretudo no que se refere ao direito constitucional à moradia.

Propõe-se questionar quais as repercussões das modalidades de migração no desenvolvimento do programa, em seu eixo habitacional, com destaque para a avaliação das famílias em situação de trânsito, das lideranças comunitárias, dos trabalhadores e Gestor do Departamento Municipal de Habitação. Considera-se, ainda, necessária a avaliação acerca de um programa municipal que se estende por mais de uma década, e sua capacidade de adaptação frente às transformações da cidade. Conforme Baptista,

o exercício da avaliação busca assegurar uma permanente adequação do planejado e do executado à intencionalidade do planejamento, considerando a dinâmica das variações e desafios permanentes postos na situação enfrentada. É na medida em que permite detectar desvios, erros, bloqueios, os quais se interpõem a uma resposta significativa, que a avaliação desvela caminhos que se abrem para a superação não apenas da ação, mas também do seu planejamento. Dessa maneira, subsidia as decisões relacionadas com o prosseguimento, retração, expansão e/ou reformulação do empreendimento. (2007, p. 115)

Para a compreensão do objeto proposto, faz-se imperativo estabelecer os conceitos teóricos que subsidiam a pesquisa na busca do conhecimento de sua estrutura e dinâmica. Nesse sentido, elegeu-se a priori, como **categorias explicativas da realidade: território, urbanização, políticas sociais públicas e questão habitacional**. Essas e as demais categorias que emergiram ao longo do

processo de desvendamento do fenômeno foram analisadas através das **categorias metodológicas** do **método dialético crítico**, portanto, tomadas em sua **totalidade**, no contexto de sua **historicidade** e no movimento de suas **contradições**.

O recorte em um programa específico do município é uma forma de levar em consideração a exequibilidade da proposta deste estudo. Nesse sentido, **delimitou-se o tema** na análise dos reflexos das alternativas de moradia transitória no processo migratório vivenciado pelas famílias cadastradas no PIEC.

A questão central que pretende responder essa investigação parte da formulação do seguinte **problema de pesquisa**: De que modo a política habitacional de Porto Alegre, em seu processo interventivo, vem contribuindo para a superação ou agravamento da segregação socioterritorial, especialmente no que se refere ao processo migratório do reassentamento promovido pelo PIEC, entre os anos de 2012 e 2014?

Para responder ao problema de pesquisa foram elaboradas as seguintes **questões orientadoras da pesquisa**: 1) qual a avaliação das famílias cadastradas no PIEC em relação à alternativa de moradia transitória utilizada no processo migratório do programa? 2) como as lideranças comunitárias, os assistentes sociais e o Gestor do DEMHAB avaliam as diferentes estratégias de moradia transitória? 3) para onde se deslocam as famílias encaminhadas para o Aluguel Social e Casa de Emergência que aguardam o atendimento no programa? 4) como se organizam e mobilizam as comunidades em processo de transição? 5) qual o impacto financeiro de cada uma das alternativas para o Município? 6) como as medidas de moradia transitória incidem sobre os índices de déficit habitacional do município?

Tem-se como **objetivo geral** analisar a repercussão das alternativas de moradia transitória no processo de reassentamento do PIEC, a fim de subsidiar a discussão acerca do aprimoramento desses mecanismos necessários para a garantia do fluxo migratório dos Programas Habitacionais do município de Porto Alegre.

O objetivo geral foi desdobrado nos seguintes **objetivos específicos**: 1) compreender como as famílias cadastradas, lideranças comunitárias e trabalhadores do DEMHAB avaliam as alternativas de moradia transitória, no processo migratório do PIEC; 2) identificar as possibilidades de permanência das famílias cadastradas na região de origem, durante o processo de espera da moradia definitiva; 3) verificar o impacto orçamentário das estratégias de moradias transitórias para a política



habitacional do município; 4) verificar como as moradias transitórias utilizadas para o fluxo migratório do PIEC incidem sobre o quadro de déficit habitacional do município.

Analisar o processo migratório das famílias envolvidas no PIEC e as suas implicações no cotidiano da população atendida pela política habitacional do município é um meio de dar visibilidade à avaliação das famílias sobre as estratégias adotadas nos programas de reassentamento e compreender as razões que levam o município a priorizar uma estratégia em detrimento de outra, em cada momento histórico. Apesar de essa análise partir do recorte de determinado programa, as alternativas em estudo são as mesmas utilizadas pelo Departamento Municipal de Habitação para todos os outros programas de reassentamento do município.

## 1.2 CAMINHO PERCORRIDO: REFERENCIAL E PERCURSO METODOLÓGICO

A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa [...] O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na primavera o que se vira no verão, ver de dia o que se viu de noite, com o sol onde primeiramente a chuva caía, ver a seara verde, o fruto maduro, a pedra que mudou de lugar, a sombra que aqui não estava. É preciso voltar aos passos que foram dados, para repetir e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre. (SARAMAGO, 1997, p.387)

Pesquisar é uma atitude de busca constante, e por isso se caracteriza por um inacabado permanente, trata-se de uma aproximação sucessiva da realidade que nunca finda, combinando teoria e dados, pensamento e ação. Sobre o papel do pesquisador, para Marx ele deve ser ativo, a fim de desvendar a essência do objeto de pesquisa, ou seja, sua estrutura e dinâmica, “o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimento, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação” (NETTO, 2009, 10).

[...] a destruição da pseudoconcreticidade como método dialético crítico, graças à qual o pensamento dissolve as criações fetichizadas do mundo reificado e ideal, para alcançar a sua realidade, é apenas o outro lado da dialética, como método revolucionário de transformação da realidade. Para que o mundo possa ser explicado criticamente, cumpre que a explicação mesma se coloque no terreno da “práxis” revolucionária. (KOSIK, 1976, p. 18)

O adensamento dos conhecimentos sobre a pesquisa social tem se constituído em tarefa fundamental do Serviço Social, “à medida que não é possível

propor intervenções consistentes que não se pautem numa análise crítica da realidade” (PRATES, 2012 p.10). A atitude investigativa do profissional é um caminho para desvendar a essência do problema. Em consonância com os fundamentos que orientam a profissão da pesquisadora Assistente Social, a investigação está embasada no método dialético crítico, portanto, parte de uma concepção de sujeito social, realidade dinâmica em constante transformação e permeada por severas contradições sociais.

Parte-se da indissociabilidade entre elaboração teórica e formulação metodológica, e, assim, para além da leitura da realidade pautada na teoria social crítica marxiana, a busca por respostas teórico-práticas têm, no método dialético crítico, o necessário caráter interventivo, visando à transformação da realidade.

A teoria social crítica de Marx tem inspiração na filosofia alemã, dado o elevado nível de reflexão do contexto burguês, sob a forma da dialética: sistematizada e desenvolvida por Hegel. Ao pensar dialeticamente sobre o raciocínio hegeliano, Marx constata um equívoco fundamental: o idealismo. Dessa crítica ao racionalismo abstrato, dissociado da dinâmica social dos homens, resulta o que se conhece como a inversão da dialética hegeliana. Marx reteve o princípio dialético de Hegel e passou a elaborá-lo no sentido da criação da dialética materialista.

A fonte do materialismo foi a filosofia de Feuerbach. Contudo, essa filosofia é da mesma forma criticada por seu caráter abstrato, “o homem para Feuerbach, é ser genérico natural, supra-histórico, e não ser social determinado pela história e pelas condições sociais por ele próprio criadas” (MARX, 2013, p.21). Daí o caráter contemplativo insuficiente para dar respostas à classe de trabalhadores que carecia de instrumentos que levasse à prática revolucionária.

Ambas as inspirações foram criticamente superadas para a formulação de uma nova teoria. A compreensão da realidade de modo exclusivamente contemplativo foi questionada por Marx em um embate filosófico com o pensamento idealista, abstrato e desvinculado dos acontecimentos concretos na natureza e na sociedade.

O principal defeito de todo materialismo existente até agora (o de Feuerbach incluído) é que o objeto, a realidade, o sensível, só é apreendido sob a forma do objeto ou da contemplação, mas não como atividade humana sensível, como prática; não subjetivamente. Daí o lado ativo, em oposição ao materialismo, [ter sido] abstratamente desenvolvido pelo idealismo. (MARX e ENGELS, 2009, p.119).

A teoria marxiana tem origem, portanto, na superação dessas — entre outras — referências, a partir de um processo de historicização de categorias, instituições e sistemas, originando princípios, categorias e método próprio, entre as quais a concepção materialista dialética da história. A teoria reúne o movimento dialético, o materialismo, historicidade e compromisso social revolucionário, em uma base científica crítica de análise do sistema capitalista.

O resultado geral que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos pode ser formulado, resumidamente assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. **Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.** (MARX, 2008, p.47, grifo nosso)

Marx e Engels revolucionaram o pensamento filosófico, confrontando-os com inéditos posicionamentos teóricos, filosóficos e políticos. Essa construção servirá de embasamento para toda a obra marxiana, e os elementos que constituem essa teoria são sintetizados por Pereira:

O homem é a raiz do próprio homem; colocou a história no centro da vida social, revelando que a sua criação é obra do homem mediante o trabalho; reconheceu a importância e a indissociabilidade da teoria, empiria e práxis transformadora; acreditou na capacidade humana de recriar-se pelo trabalho e de, pela luta de classe contra classe, transpor coletivamente o reino das necessidades rumo à liberdade; percebeu a intencionalidade humana como um elemento essencial ao processo de conhecimento, de trabalho e de transformação da realidade; entendeu o socialismo não como um fim em si, mas como uma aproximação à sociedade verdadeiramente humana; por fim teve sempre em mente as premissas dialéticas de que tudo se relaciona, se contradiz internamente e se transforma e de que os saltos qualitativos não são resultados do acaso ou da magia. (2013, p.253).

O marxismo compreende: o materialismo dialético, o materialismo histórico e a economia política (TRIVIÑOS, 2011). O materialismo dialético se constitui na base filosófica do marxismo. Matéria, consciência e a prática social são as categorias fundamentais do materialismo dialético.

O materialismo dialético apoia-se na ciência para configurar sua concepção do mundo. Resumidamente, podemos dizer que o materialismo dialético reconhece como essência a matéria que, de acordo com as leis do movimento, se transforma, que a matéria é anterior à consciência e que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis. Estas ideias básicas caracterizam, essencialmente, o materialismo dialético. (TRIVIÑOS, 2011 p.22)

Sobre o materialismo dialético, Marx e Engels afirmam que toda a vida social é essencialmente prática, “todos os mistérios que conduzem a teoria ao misticismo encontram sua solução racional na prática humana e na compreensão dessa prática” (MARX e ENGELS, 2009, p.121). Nesse sentido, a discussão sobre a realidade nas análises da vida social deve partir do concreto.

**Parece mais correto começar pelo que há de concreto e real nos dados;** assim, pois, na economia, pela população, que é a base e sujeito de todo o ato social da produção. Todavia, bem analisado esse método seria falso. A população é uma abstração se deixo de lado as classes que a compõe. Essas classes são, por sua vez, uma palavra sem sentido se ignoro os elementos sobre os quais repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital, etc. O capital, por exemplo, não é nada sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços etc. Se começasse portanto, pela população, elaboraria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; **do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues**, até alcançar as determinações mais simples. **Chegando a esse ponto, teria de voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas dessa vez não como representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas [...].** (MARX, 2008, p.258-259, grifo nosso).

A escolha desse referencial teórico-metodológico parte da concepção de indissociabilidade teórico/prática, da relevância da contextualização da pesquisa na sua intenção de intervir na realidade social, da visão de totalidade (em contraposição à tendência da fragmentação), e a atenção com o uso histórico dos conceitos. A partir do método dialético crítico pretende-se “ordenar, desobstruir e organizar a consciência do mundo e do homem.” (LEFEVBRE, 1991, p.44).

O estudo está pautado na **concepção reivindicatória e participativa**, pois almeja a incorporação dos seus resultados na agenda política de forma a mudar a relação entre o poder público e a população atendida pela política habitacional (CRESSWELL, 2010). Trata-se, portanto, de uma opção metodológica de cunho político, em que se expressa a postura da pesquisadora frente às relações sociais, ratificando o potencial do marxismo para explicar a estrutura capitalista, seus meios

de reprodução e suas possibilidades de superação. “O marxismo é a filosofia insuperável do nosso tempo. Ele é insuperável porque as circunstâncias que o engendraram não foram superadas”. (SARTRE, 1972, p.29 apud BELLO, 2013, p. 117).

O caráter transformador do método se apresenta na 11<sup>o</sup> Tese de Feuerbach de Marx “os filósofos até agora apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo” (MARX e ENGELS, 2009, p.126). Compreende-se que o viés transformador do método é essencial para o enfrentamento do objeto de análise: a política habitacional no contexto das contradições da questão urbana. De acordo com Prates,

a análise da realidade é necessária ao processo interventivo, porém, mais do que contribuir para o processo de análise, o método aporta elementos que nos auxiliam a intervir, exatamente porque suas categorias fundamentais emanam da realidade. E isso é essencial às profissões interventivas, como o Serviço Social. (2012a, p. 127)

As alternativas de moradia transitória utilizadas pelo PIEC, em seu processo migratório, objeto deste estudo, serão analisadas por meio das categorias totalidade, historicidade e contradição. Segundo Prates (2012, p. 120), “ultrapassar as conexões visíveis e nisto consiste exatamente o trabalho da ciência - passar das aparências para a estrutura interna e oculta do real”. Posto que a realidade não se apresenta imediatamente ao homem, o método dialético-crítico avança do imediatismo (superficial) para uma compreensão mediada da realidade, buscando a apreensão do real que vai do simples ao complexo, da parte ao todo, do singular ao universal, do abstrato ao concreto e da aparência à essência das coisas.

A dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma de suas formas; o conhecimento é a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração” em uma concepção dialética, tem o significado de método que decompõe o todo para poder reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa. (KOSIK, 1976, p. 14)

O método dialético crítico de inspiração marxiana configura-se na escolha mais apropriada para a interpretação do fenômeno através do seu movimento, desenvolvimento histórico e da tensão de forças opostas materializadas na vida cotidiana. Captar a realidade em sua totalidade, conforme esclarece Prates (2003, p.

87), é articular e conectar as partes, em que a “relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo”. Ainda, segundo a autora, trata-se de uma articulação entre o universal e o particular, entre a teoria e a prática que se realimentam, problematizando os fatos de forma inter-relacionada, buscando a melhor interpretação da realidade.

A totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem. [...] Na maneira de se articularem e de constituírem uma totalidade, os elementos individuais assumem características que não teriam, caso permanecessem fora do conjunto. (KONDER, 2008, p.36)

A historicidade estabelece uma leitura da sociedade em constante movimento, em status permanente de provisoriedade, processo dinâmico que se realiza na construção, continuidade e ruptura. A essa concepção de movimento, atribui-se, conforme menciona Fernandes (2005, p. 10), “a aposta das possibilidades de transformação da realidade social reificada”.

É na contradição que se encontra o movimento que viabiliza a transformação dos fenômenos, é por meio da negação de um estágio que aparece o estímulo da sua superação, para a passagem para outro estado qualitativo. O novo só pode ser vislumbrado a partir do velho, na relação de contradição, um nega o outro e, a partir disso, torna-se possível uma ruptura.

A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. (PRATES, 2003, p. 91)

Para melhor responder ao método dialético crítico, elegeu-se como procedimento de abordagem o **enfoque misto**, porque esse proporciona maior compreensão da complexidade dos temas abordados nas pesquisas sociais. A articulação entre os dados quantitativos e qualitativos possuem uma relação de coerência com o método marxiano de investigação, que ressalta essa relação necessária entre quantidades e qualidades (PRATES, 2012). Ressalta-se, contudo, que terão maior ênfase os dados qualitativos, assumindo os dados quantitativos um especial destaque na publicização dos resultados do estudo, como fonte de substância política para o argumento qualitativo.

Considera-se relevante, para responder ao problema desta pesquisa, evidenciar, através das entrevistas, a percepção dos atores envolvidos, dentre os quais os usuários da política e trabalhadores do município de Porto Alegre. No entanto, julga-se que essa avaliação é indissociável da realidade concreta das limitações das políticas sociais públicas. Como meio de contemplar essa abordagem, a partir da análise dos registros documentais do DEMHAB, serão identificados os dados sobre a frequência dos encaminhamentos realizados, o tempo de permanência das famílias no processo de transição, o custo de cada alternativa e seu respectivo impacto nos recursos disponíveis para a execução do programa.

Mas, valorizar modo de vida, a expressão dos sujeitos, torna a quantificação secundária? Absolutamente, quantificar é fundamental. Se não contarmos quantos meninos e meninas habitam as ruas da cidade, como poderemos planejar, orçar, mensurar os recursos necessários para uma política de enfrentamento da problemática? Mas é preciso que reconheçamos que os números não são suficientes, precisam ser complementados por conteúdos qualitativos, expressões dos sujeitos, opiniões, sentimentos, sugestões, desejos, expectativas. Para se propor uma política de enfrentamento, precisamos mensurar, mas também conhecer condições e modos de vida. (PRATES, 2003, p. 136)

Avaliar uma política social pública pressupõe inseri-la na totalidade e na dinamicidade, desvendar sua estrutura e dinâmica, pois, através dessa compreensão, amplia-se o seu potencial como instrumento político voltado para a consolidação de um Estado democrático de direito. O fenômeno social analisado, nesse caso a política habitacional, “deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como suas múltiplas funcionalidades” (BOSCHETTI, 2009, p.581). Os processos avaliativos podem e devem contribuir para a universalização dos direitos, ao tornar visíveis as demandas sociais e suas formas de atendimento. “A avaliação implica, assim, no exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público (GOMES, 2001, p. 21).

Sobre a incorporação de pesquisas avaliativas nos processos de gestão das políticas sociais públicas, por sua ambivalência, faz-se mister alguns apontamentos: a mesma pode estar orientada para subsidiar a “modernização da gestão pública”, como para potencializar a consolidação do controle social. No que se refere ao controle social, a avaliação assume papel político-democrático, “para que se dê suporte a uma melhor distribuição de riqueza social” (GOMES, 2001, p. 26). Diante

dessa ambivalência, as pesquisas avaliativas são fruto de duas forças antagônicas: de um lado, a pressão dos movimentos sociais — no período de redemocratização do país; de outro a exigência dos organismos internacionais — como forma a regular o ajuste econômico e a reforma do Estado pautado no ideário neoliberal, como requisito para obtenção de financiamento externo (PRATES, 2013). Essa última explica a adoção de estudos mais tecnicistas, “sob a ótica hegemônica gerencialista” (BOSCHETTI, 2009, p.578).

A pesquisa avaliativa apresentada nesse processo investigativo tem a pretensão de se tornar instrumento para a ampliação de direitos. Ratifica-se a necessidade de superação dos modelos tecnicistas de avaliação pautados exclusivamente na relação custo x benefício, contudo, essa recusa não significa assumir uma análise descolada da realidade da insuficiente previsão orçamentária das políticas sociais. Compreende-se que a condição dos limitantes financeiros não pode ser negligenciada, ao contrário, evidenciar esse dado concreto é caminho para que se possa avançar em um debate ampliado sobre o papel do Estado na superação da condição de subalternidade das políticas sociais às econômicas.

Assume-se, na proposta de pesquisa avaliativa apresentada, a intenção transformadora do cenário descrito. O processo investigativo pretende estimular a possibilidade de reflexão sobre as condições de moradia das famílias que aguardam o reassentamento; ampliar os espaços de debate sobre uma transitoriedade que não tem previsão de fim; e reforçar a necessária ocupação dos espaços de controle social, como meio de reivindicação e pressão social para que as mudanças apontadas pelos entrevistados possam incorporar a agenda política.

A investigação sobre o processo migratório das famílias cadastradas no PIEC parte da realidade concreta do cotidiano profissional da pesquisadora. Em razão de avaliar um programa em andamento, configura-se em uma **pesquisa do tipo avaliativa ex-post**<sup>16</sup>, tem **natureza formativa** à medida que busca identificar possíveis falhas nos processos de implantação, visando a apresentar alternativas para superá-las.

As políticas sociais comportam a correlação de forças dos conflitantes interesses em disputa na sociedade, se configuram como tentativas de mediar esse

---

<sup>16</sup> Trata-se de uma categorização que explica o momento em que o processo avaliativo é desenvolvido, por “ex-post” se entende a avaliação que ocorre em um projeto que esteja em execução ou em fase de conclusão de um ciclo planejado. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).



conflito, portanto, são, desde sua origem, contraditórias. Elas são a ação ou não ação do poder público frente à implantação de mecanismos garantidores dos direitos sociais. Materializá-las universalmente significa lutar contra a conformação do modo de produção capitalista, à medida que a divisão de classes impõe a diferenciação no acesso e usufruto da riqueza socialmente produzida (PEREIRA, 2009).

Quanto aos procedimentos metodológicos que serão adotados nessa pesquisa, citam-se, como **universo**, as famílias cadastradas no PIEC que estão em condição de moradia transitória, ou seja, aquelas que residem na Casa de Passagem (FREDERICO MENTZ, 857), ou que tenham sido encaminhadas para aluguel social e casas de emergência, as lideranças comunitárias desses respectivos loteamentos, as assistentes sociais que fazem o acompanhamento dessas famílias e o Gestor do DEMHAB. Atualmente, são em torno de 1.500 famílias cadastradas em situação de espera de atendimento no PIEC, entretanto, nem todas deram início ao processo migratório. O universo total de famílias que estão na condição transitória de moradia oscila diariamente, no último levantamento realizado no mês de novembro de 2014 estavam em situação de moradia transitória 596 famílias vinculadas ao programa.

A coleta dos dados que compõem esta pesquisa foi realizada por meio de **procedimentos de método misto sequencial exploratório**, portanto dividida em duas fases de coleta e análise de dados. Nesse sentido, iniciou-se o processo investigativo por meio de coleta e análise de dados qualitativos, através de **pesquisa de campo**, com o objetivo de contemplar as percepções detalhadas dos participantes, seguida da investigação dos dados quantitativos coletados através de **pesquisa documental**. Conforme Cresswel (2010), no intuito de generalizar os resultados para uma população, e no caso específico dessa pesquisa, para obter o panorama dos tipos de encaminhamentos realizados. Pretende-se com isso, comparar e complementar os dados encontrados nas distintas etapas de análise.

Os dados qualitativos foram coletados através de **entrevistas semiestruturadas**, combinando perguntas abertas e fechadas. Esse tipo de entrevista possibilita ao entrevistado ir além da indagação do entrevistador. O pesquisador, apoiado em hipóteses que interessam à pesquisa, valoriza ao mesmo tempo a presença do investigador e também oferece as oportunidades para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (TRIVIÑOS, 2011).

São **sujeitos desta pesquisa**: um Gestor e dois trabalhadores do DEMHAB, três Lideranças comunitárias da região, cinco usuários residentes na casa de passagem, quatro na casa de emergência e dois em aluguel social. Os entrevistados são identificados a partir das iniciais, seguidas do número da entrevista: (G; T1; T2; L1; L2; L3) os usuários são identificados a partir da estratégia de moradia (CP, AS e CE) também seguida do número da entrevista.

Para a verificação dos dados quantitativos considerou-se fonte desta pesquisa a **Coleta Documental**, por meio de **fontes estatísticas e documentos oficiais do DEMHAB, PMPA e Ministério das Cidades** para encaminhamentos das famílias nas diferentes alternativas de moradia transitória. Nos documentos foram identificadas informações acerca do número total de famílias em cada alternativa de moradia e seus respectivos custos; os recursos disponíveis; índices de possibilidade de permanência na região; tipo de solicitações mais recorrentes nos processos de pedido de encaminhamento, entre outros dados quantificáveis que pudessem complementar a relação entre as necessidades apontadas nas entrevistas e as possibilidades concretas de atendimento do Programa.

Com o objetivo de “abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco do estudo” (TRIVIÑOS, 2011, p.138) foi utilizada a **técnica de triangulação** para análise das diferentes fontes de pesquisa. Dada a complexidade dos fenômenos sociais, a técnica reconhece a “interconexão entre os fatos e a impossibilidade de apreendê-los de modo consistente quando isolados” (PRATES, 2012, p.125).

Para a análise dos dados coletados foi utilizada a técnica da **análise de conteúdo**, definida como um instrumento adaptável para um vasto campo de aplicação, ou, ainda, conforme Bardin,

[...] conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reprodução (variáveis inferidas) dessas mensagens” (1979, p.42).

Esta técnica é considerada híbrida e, portanto, com aplicabilidade nos diferentes tipos de dados coletados, quantitativos e qualitativos, considerando-se as suas diferentes implicações.

A abordagem quantitativa funda-se na frequência de aparição de determinados elementos da mensagem. A abordagem não quantitativa recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências. (BARDIN, 1979, p. 144).

O projeto foi desenvolvido de acordo com as fases de análise de conteúdo organizadas em torno dos polos cronológicos por Bardin (1979), divididos em três momentos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise constitui-se na organização geral do material, a fim de sistematizar as ideias iniciais. A fase de exploração define-se pelo aprofundamento do estudo, orientado pelo referencial teórico escolhido. Essa etapa consiste em operações de codificação, decomposição ou enumeração em função das categorias elegidas. A etapa de interpretação inferencial é compreendida como a articulação entre os dados coletados e os fatores que determinam suas características. Segundo Triviños (2012), a inferência só se torna possível a partir da dominação dos conceitos básicos das teorias que, segundo nossas hipóteses, alimentariam o conteúdo das mensagens.

No que se refere à **devolução dos resultados** dessa produção para a comunidade e rede de serviços locais, a fim de fomentar a discussão acerca das alternativas utilizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no processo migratório das famílias cadastradas em programas habitacionais, a devolução deverá ocorrer em dois momentos distintos: uma para os profissionais e Gestores do município, e outra para a comunidade envolvida na pesquisa. Em ambos os casos pretende-se utilizar os fóruns de discussão já existentes no município, respectivamente Comitê Gestor Local e Comissão Regional de Acompanhamento do Programa.

A publicidade é pois a condição de possibilidade do exame atento que permite discernir, julgar, e construir um mundo político. E o direito à informação é um direito público, próprio das democracias. Para a avaliação das políticas sociais a publicidade em relação aos resultados produzidos pode garantir o seu sucesso e sua validade na medida em que tornam pública e visível a relevância das suas funções. (GOMES, 2001, p. 33)

Almeja-se, também, estabelecer parcerias com os movimentos sociais atuantes na luta pela qualificação e universalização da política habitacional. Compreende-se que esse processo não pode estar alienado das partes que o compõem, pois a discussão sobre a democratização do direito pressupõe a

participação da população envolvida. Vinculada à vertente político pedagógica, essa proposta assume compromisso com uma abordagem emancipadora, visando a provocar críticas que superem os condicionamentos deterministas impostos pela esfera econômica. O processo investigativo propõe espaço para diálogos reflexivos em que sejam ampliadas as possibilidades de os sujeitos escreverem a própria história e as suas próprias alternativas de ação (SAUL, 2004). Compreende-se que a publicização dos resultados obtidos é relevante por seu potencial como ferramenta voltada a intensificar a pressão social sobre as decisões governamentais.

Em relação aos **aspectos éticos** desta pesquisa, os sujeitos envolvidos foram informados a respeito do objeto da pesquisa e os dados coletados fizeram parte do trabalho somente após a assinatura pelo entrevistado e pelo pesquisador de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em duas vias, ficando uma com o entrevistado. Como garantia de anonimato, houve a substituição dos nomes dos entrevistados por códigos. O projeto desta pesquisa foi submetido à Comissão Científica e Comitê de Ética da PUCRS. Além disso, o projeto foi encaminhado e aprovado no Comitê de Ética da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Plataforma Brasil, respeitando a Resolução 466/12, do Ministério da Saúde, que aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

## 2 O TERRITÓRIO HUMANO

No presente capítulo aborda-se a necessária relação entre o homem e a natureza na construção do espaço e do território. Essa exposição parte da conformação da cidade capitalista a partir da transição da sociedade feudal para a sociedade burguesa. Busca-se contextualizar o processo de urbanização ocorrido nas fases iniciais do modelo de produção capitalista até a fase industrial e as disputas entre os distintos interesses das classes antagônicas na divisão e ocupação do espaço urbano. Analisa-se, por fim, as transformações urbanas contemporâneas, desencadeadas pela financeirização do capital, sobretudo no que se refere aos processos de privatização dos territórios.

### 2.1.CIO DA TERRA: A DIALÉTICA RELAÇÃO HOMEM X NATUREZA NA CRIAÇÃO DO ESPAÇO E TERRITÓRIO

Debulhar o trigo, recolher cada bago do trigo, forjar no trigo o milagre do pão, e se faltar de pão. Decepar a cana, recolher a garapa da cana, roubar da cana a doçura do mel, se lambuzar de mel. Afagar a terra, conhecer os desejos da terra, cio da terra propícia estação, e fecundar o chão. (CHICO BUARQUE E MILTON NASCIMENTO).

A sobrevivência da humanidade depende do intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza. O trabalho é a forma humana de agir na natureza, assim, é por meio do trabalho que o homem humaniza a natureza e a si próprio. Com a transformação intencional da natureza, os homens não produzem apenas os bens necessários para sanar suas necessidades primeiras, mas também produzem a si próprios e as suas relações sociais. Portanto, é através da capacidade consciente de transformação da natureza que o homem produz sua própria história, e ao criar sua história cria a si mesmo.

A vida genérica, tanto no homem quanto em outro animal, consiste fisicamente, em primeiro lugar, nisto: o homem vive da natureza inorgânica, e quanto mais universal o homem é do que o animal, tanto mais universal é o domínio da natureza inorgânica da qual ele vive. [...] Assim como as plantas, animais pedras, ar, luz etc., formam teoricamente uma parte da consciência humana, em parte como objetos da ciência natural, em parte como objetos da arte – sua natureza inorgânica, meios de vida espirituais, que ele tem de preparar prioritariamente para a fruição e para a digestão-, formam também praticamente uma parte da vida humana e da atividade humana. Fisicamente o homem vive somente desses produtos da natureza,

podem eles aparecerem na forma de alimento, aquecimento, vestuário, habitação, etc. Praticamente a universalidade do homem aparece precisamente na universalidade que faz da natureza inteira seu corpo inorgânico, tanto na medida em que ela é 1) um meio de vida imediato, quanto na medida em que ela é objeto/matéria e o instrumento de sua atividade vital. (MARX, 2012, p. 84).

A existência humana é, portanto, caracterizada pelo domínio da natureza, pela organização social e o estabelecimento de relações sociais. O trabalho, como mediação entre o homem e a natureza, é o fundamento da vida social. “É apenas por meio da relação dialética entre homem e natureza, conscientemente estabelecida, que o homem se eleva acima das suas necessidades materiais em busca da liberdade, ou de autonomia” (PEREIRA, 2010, p. 136). A produção social, dessa forma, foi responsável para a satisfação humana de suas necessidades de sobrevivência. Sanadas as necessidades primeiras, surgem novas necessidades sociais e, conforme surgem novas necessidades, altera-se a estrutura social da produção para satisfazê-las.

A partir desse processo, e das contradições contidas nele, se estabelece a incessante busca do homem por uma produção quantitativamente maior e qualitativamente melhor dos produtos do trabalho humano. As relações sociais, desde as primeiras formações societárias, determinaram-se pela produção material, em que, dialeticamente, a forma de produção determinava as regras de convivências entre os indivíduos na sociedade.

O crescimento do poder do homem sobre a natureza (das forças criadoras produtivas) não produz apenas novos graus no pensamento. Produz também crises econômicas, sociais, políticas: transformações bruscas. Põe problemas, e quem diz “problema” diz contradição, não-latente, porém em sua mais alta tensão, no momento mesmo da crise e do salto, quando a contradição tende para a solução objetivamente implícita no devir que a atravessa. O pensamento humano, também aqui, reflete a solução – “encontra” a solução; e inserindo-se assim no movimento, resolve pela ação a crise, superando a situação contraditória. (LEFEVBRE, 1991, p.239)

Essas transformações sociais são explicadas por meio da lei dos saltos que, para Lefebvre, é a grande lei da ação — o “salto dialético implica, simultaneamente, a continuidade (o movimento profundo que continua) e a descontinuidade (o aparecimento do novo, o fim do antigo)” (LEFEVBRE, 1991, p. 239). Nas diferentes formações sociais é mantida a relação de dependência do homem em relação à natureza. Porém, as formas de apropriação da natureza mudam conforme as

transformações sofridas pela sociedade. Nesse sentido, o que difere uma sociedade da outra é tão somente a forma como essa sociedade produz, ou seja, o desenvolvimento das forças produtivas.

As relações de diferentes nações entre si dependem do grau em que cada uma delas desenvolveu as suas forças produtivas, a divisão do trabalho e o intercâmbio interno. [...] Mas não só a relação de uma nação com outra como também a própria estrutura interna dessa nação depende da fase de desenvolvimento da sua produção e do seu intercâmbio interno e externo. Até onde chega o desenvolvimento das forças de produção de uma nação é indicado, com maior clareza, pelo grau atingido pelo desenvolvimento da divisão do trabalho. Cada nova força produtiva, na medida em que não é uma simples extensão quantitativa das forças produtivas até aí já conhecidas, tem como consequência uma nova constituição da divisão do trabalho (MARX e ENGELS, 2009, p.25).

As diferentes fases do desenvolvimento da divisão do trabalho representam as diferentes formas de propriedade, ou, ainda, “cada uma das fases da divisão do trabalho determina também as relações dos indivíduos entre si no que diz respeito ao material, ao instrumento e ao produto do trabalho” (MARX e ENGELS, 2009, p.26). Por sua condição territorial, o homem busca traçar fronteiras em relação aos outros animais ou, em relação a outros grupos humanos. A relação do homem com a terra é marcada pelo apossamento e pelo domínio. Quando domina uma terra, o homem lhe atribui um sentido que é cultural, a história da apropriação humana da natureza (dos territórios) é a história da relação de posse e poder, das formas que os grupos estabelecem as fronteiras, portanto, é a história das lutas e das guerras pelo desejo de domínio territorial (ALBUQUERQUE, 2012).

Espaço e história não podem ser dissociados e ambos são indissolavelmente ligados à vida social, às condições materiais e ao desenvolvimento das forças produtivas e do meio técnico-científico. As relações de classe e produção, de dominação e hegemonia, não existem por si sós e sua reprodução não se dá em um mundo desterritorializado e a-espacial. Essas relações materializam-se no espaço e o estruturam no decorrer da história como litígios territoriais de caráter político ou desigualdades econômicas e sociais (LIMONAD, 2011, p. 162).

Assim, é por meio das relações de trabalho que o ser humano se relaciona com a natureza, apropriando-se dela e a transformando, resultando na humanização da natureza, e é nessa relação que a sociedade produz o espaço. O espaço geográfico é uma totalidade dinâmica e contraditória produzida historicamente na relação entre sociedade e natureza, mediada pelas relações de trabalho. Pode-se

dizer que o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que interagem. Dessa interação entre os sistemas, o espaço encontra sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2012a).

Ao se apropriar do espaço, a sociedade o transforma em território. Dessa forma, o território se constitui no processo de espacialização da sociedade. Por território entende-se, geralmente, a extensão apropriada e usada. A territorialidade humana pressupõe preocupação com o destino, construção do futuro, o território “é um nome político para o espaço de um país” (SANTOS, 2012, p. 21). É o lugar onde a história do homem plenamente se realiza, a partir das manifestações da sua existência.

O território tem que ser entendido como território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertencem. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2011, p.14)

A configuração territorial tem sua realidade vinda da materialidade, portanto, tem existência material própria, e sua existência social é determinada pelas relações sociais que nela se desenvolvem. Inicialmente, a configuração territorial era tão somente o conjunto dos complexos naturais, à medida que a história avança, essa configuração foi dada pelas obras dos homens. Desse modo, a configuração territorial cada vez mais é resultado de uma “produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada” (SANTOS, 2012a, p. 62).

Para a análise da questão urbana parte-se da indissociabilidade histórica da formação socioespacial e das dinâmicas e formas urbanas. É o território propriamente dito, acrescido das obras humanas, que revela a forma que o território é usado. Essa é a totalidade, o território a partir da análise do seu uso inclui todos os agentes e aspectos, sendo um “todo” onde todos (Estado, empresas, instituições, sujeitos) se relacionam. A territorialidade é como se denomina o processo singular de apropriação cotidiana do território. O território representa, assim, “o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder” (KOGA, 2011, p. 33).



Em todas as sociedades, a configuração do arranjo econômico está relacionada à esfera da produção na sua combinação com a esfera da circulação. Essa relação é variável de acordo com o tempo e com a forma de acumulação. A cidade se constitui como o centro do comando territorial, é a referência das distribuições e, nesse sentido, é uma inovação técnica de dominação. Funciona para a organização da produção e, via de regra, é a sede do poder. A existência da cidade “pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e distribuição, ou seja, uma sociedade de classe” (SINGER, 1973, p. 13).

Pelo fato de a criação da cidade não poder surgir com uma atividade produtiva própria, essa se organiza através da transferência do mais-produto produzido no campo. A cidade, assim, se desenvolve paulatinamente como resultado de um processo de constituição de uma classe que, por sua condição de dominação, está livre das obrigações da produção direta. Nessa separação entre o campo e a cidade, compete ao campo o trabalho material, e à cidade, o trabalho enriquecido e desenvolvido pelo intelecto, compreendendo as funções de administração e comando (LEFEBVRE, 1999).

A cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica em outro lugar, um outro ambiente: a cidade. Mesmo que não haja “modo de produção urbano”, como não há modo de produção agrário, a cidade, ou mais exatamente sua relação com o campo, veicula as mudanças da produção, fornecendo ao mesmo tempo o receptáculo e a condição, o lugar e o meio. Na e pela cidade, a natureza cede lugar para uma segunda natureza. A cidade atravessa assim os modos de produção, processo que começa desde a comuna urbana substitui a comunidade (tribal ou agrária) ligada intimamente a terra. Assim a cidade se torna, em lugar da terra, o grande laboratório das forças sociais (LEFEBVRE, 1999, p. 96).

O espaço produzido através da história recente é marcado pelas relações capitalistas, com base na divisão do trabalho e na propriedade privada, o que determina uma realidade marcada por fortes conflitos e contradições entre os antagônicos interesses das classes sociais. Na linha do tempo, diferenciam-se na estrutura organizacional da cidade, os momentos de acumulação mercantil, industrial e financeira, como força social de organização do espaço. Em todos os momentos históricos observam-se a segregação socioespacial, as precárias condições de acesso à moradia da classe trabalhadora e a captura da funcionalidade social do território urbano.

O território expressa as contradições do modo de produção capitalista, a cidade, ao reunir os diferentes atores em disputa por sua ocupação, deflagra o confronto entre os interesses do capital e da classe trabalhadora. A produção do espaço urbano é, portanto, portadora de contradições e geradora de tensões entre os distintos segmentos que a constituem. Assim, o território é também espaço da resistência. No Brasil, cotidianamente, são travados embates pelo acesso e permanência nos territórios, rurais e urbanos. Populações indígenas, quilombolas, em situação de rua, sem teto, sem terra, residindo em favelas, ocupações irregulares, são alguns exemplos da resistência e luta pela função social da cidade e acesso à terra.

## 2.2 O SURGIMENTO DA CIDADE CAPITALISTA: AS MIGRAÇÕES DO CAMPO PARA A CIDADE EM BUSCA DE LIBERDADE

O capitalismo é uma forma social histórica, fruto da constante busca por novas formas sociais de atendimento às necessidades humanas. Assim, a organização da sociedade burguesa moderna representa a superação da sociedade feudal. Nesse processo de ruptura, manteve-se a organização pautada na sociedade de classes. Entretanto, conforme Marx e Engels (2001), a época da burguesia simplificou a oposição de classes, dividindo a sociedade em dois grandes blocos de interesses antagônicos: burguesia e proletariado.

Com isso, o movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados aparece por um lado, como a libertação desses trabalhadores da servidão e da coação corporativa, e esse é único aspecto que existe para os nossos historiadores burgueses. Por outro lado, no entanto, esses recém-libertados só se convertem em vendedores de si mesmos depois de lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência que as velhas instituições feudais lhes ofereciam. E a história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo. (MARX, 2013, p. 787)

As cidades das corporações feudais serviram para os camponeses como refúgio contra a opressão da nobreza rural. “A necessidade do trabalho dos diaristas nas cidades cria a plebe.” (MARX e ENGELS, 2009, p. 77). A plebe, constituída de trabalhadores que chegavam isoladamente na cidade em fuga, era recepcionada por uma comunidade organizada que definia qual o seu papel na divisão do trabalho, os

servos eram então submetidos a atender exclusivamente as necessidades por seu trabalho nessa comunidade, permanecendo na sua condição de privação de poder. As cidades atendiam as necessidades imediatas da proteção da propriedade privada e da multiplicação dos meios de produção.

Enquanto na comunidade primitiva a natureza aparece como tal ao indivíduo, simultaneamente, como seu recurso e seu inimigo, seu aliado e seu assassino, a natureza social trata como estrangeiro um membro da sociedade. O resultado da associação do trabalho se impõe à atividade vital como força exterior, de tal modo, que nem o trabalho nem seu produto são mais propriedade dos trabalhadores. [...] Assim, a própria força do ser social se volta contra ele, como “monstro animado”. A cidade se torna o lugar dessa transformação (LEFEVBRE, 1999, p. 87).

O crescimento dos mercados e das demandas comerciais, ainda na Idade Média, marcou a insuficiência do modo de funcionamento corporativo feudal, sendo esse substituído pela manufatura. “A manufatura tornou-se um refúgio dos camponeses contra as corporações que os excluía ou lhes pagavam mal” (MARX e ENGELS, 2009, p. 82). A fase expansionista, com a descoberta da América e do caminho marítimo para as Índias, foi determinante para o crescimento comercial e concorrencial. “Pela colonização das terras recém-descobertas, a luta comercial das nações umas contra as outras recebeu novo alimento e, conseqüentemente, maior extensão e encarniçamento” (MARX e ENGELS, 2009, p. 83).

A libertação do domínio feudal, a fuga dos servos para as cidades, o estabelecimento de ligas de cidades comerciais e o surgimento de uma nova classe de comerciantes e banqueiros prepararam o terreno para a Revolução Comercial do século XVI. A prosperidade do comércio impactou o crescimento das cidades. A expansão urbana foi criando novas alternativas de trabalho, o abandono das velhas cidades feudais se configurou na busca pela liberdade. A população urbana, especialmente a classe burguesa, assumiu o papel contestador do arranjo social feudal a fim de superá-lo. “A burguesia desempenhou na história um papel revolucionário decisivo” (MARX e ENGELS, 2001, p. 27). Ao longo dessas etapas a burguesia passou de um grupo oprimido pelos senhores feudais para a condição de detentora da supremacia econômica e política. A superação da sociedade feudal acarretou profundas transformações societárias.

No lugar das cidades surgidas naturalmente, criou as grandes cidades industriais modernas, nascidas de um dia para o outro. Onde penetrou, destruiu o artesanato e, de um modo geral, todas as fases anteriores a indústria. Completou a vitória da cidade comercial sobre o campo. O seu primeiro pressuposto é o sistema automático. O seu desenvolvimento criou uma massa de forças produtivas para as quais a propriedade privada se tornou um grilhão. [...] Torna insuportável para o operário não só a relação com o capitalista, mas o próprio trabalho. (MARX e ENGELS, 2009, p. 88 e 89)

O modo de produção burguês centralizou o controle sobre a política, os meios de produção e a propriedade. Foi responsável pela construção dos grandes centros urbanos. A cidade, portanto, tornou-se o lócus de desenvolvimento e reprodução do capital, e, ao mesmo tempo, produto da sociedade capitalista. A sociedade burguesa criou a economia política como sua própria condição de existência e meio de reprodução. Na cidade do capital, o valor de troca se sobrepôs ao valor de uso, “pouco importando a origem da necessidade que o objeto satisfaz, que venha ele do ventre ou do imaginário, contanto que o objeto se venda e se compre” (LEFEVBRE, 1999, p.112). A transformação da cidade em centro de produção redefiniu a relação entre as distintas classes (senhores e servos, patrícios e plebeus), e o surgimento de uma nova classe de produtores urbanos fez emergir um novo patamar de forças produtivas. Da mesma forma, emergiu uma nova classe dominante que, ao contrário da antiga, não se apropria de um mais-produto formado por valor de uso, mas acumula riqueza “móvel”, valores de troca (SINGER, 1973).

O cordão umbilical que ligava a sociedade à natureza foi mal cortado. O que exigia o corte e implicava na ruptura? A cidade. O vínculo se desfez, a troca viva entre a comunidade e a terra não foi substituída por uma regulação racional e, no entanto, a sociedade continua ligada e mesmo amarrada à terra. Pela propriedade e pelas múltiplas servidões que ela mantém. Especialmente e sobretudo subordinando a terra ao mercado, fazendo da terra um “bem” comercializável, dependente do valor de troca e da especulação, não do uso e do valor de uso. O cordão umbilical, que levava a seiva e o sangue da matriz original à sua filiação, a comunidade humana se transformou em uma corda, laço seco e duro, que entrava os movimentos e o desenvolvimento dessa comunidade. É esse o entrave por excelência (LEFEVBRE, 1999, p.161).

A cooperação fundada na divisão do trabalho como manufatura, predominante no processo de produção capitalista até meados do século XVII, apresentava sinais de esgotamento em sua capacidade de atender as demandas que cresciam mais que as forças produtivas. No movimento de superação e renovação das forças produtivas, na busca de alcançar mais-valor, ocorreu a

revolução maquinista, ou seja, a revolução promovida pelo vapor e o maquinismo: o surgimento da indústria. Esse processo de desenvolvimento do modo de produção foi o gerador de transformações sociais que reconfiguraram a estrutura social, simplificando a divisão de classe, dando origem a sociedade moderna.

[...] a indústria centraliza a propriedade em poucas mãos. Exige enormes capitais, com os quais cria gigantescos estabelecimentos, arruinando a pequena burguesia artesã e, colocando a seu serviço as forças naturais, expulsa do mercado os trabalhadores manuais isolados. A divisão do trabalho, a utilização da força hidráulica, especialmente do vapor, e sobretudo a maquinaria, eis as três grandes alavancas com as quais, desde a metade do século passado, a indústria faz avançar o mundo. A pequena indústria criou a classe média, a grande indústria criou a classe operária e colocou no trono uns poucos eleitos na classe média – mas o fez somente para, mais tarde, seguramente destrona-los. No entanto é um fato inegável e facilmente explicável que a numerosa pequena burguesia dos “bons e velhos tempos” foi destruída pela indústria e decomposta, por um lado, em ricos capitalistas e, por outro, em pobres operários (ENGELS, 2013, p.64).

A chegada da moderna unidade de produção, a fábrica, acarretou o fenômeno urbano. A indústria arquitetou o espaço para atender seu interesse, por meio da intermediação terciária (comunicação, transporte, energia...), e invadiu, desruralizou e urbanizou econômica e culturalmente o espaço. A indústria centralizou o capital e a população. Para se reproduzir, o capital dependia da força de trabalho, e para garanti-la passou a estimular a migração do campo para a cidade, aglomerando a população nos centros urbanos. O volume de produção requeria, também, serviços de infraestrutura, que se constituíram no cerne da moderna economia urbana (SINGER, 1973).

O desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, corresponde, na mesma proporção, ao desenvolvimento do proletariado, da classe dos operários modernos que só sobrevivem à medida que encontram trabalho, e só encontram trabalho à medida que seu trabalho aumenta o capital. Esses operários, compelidos a venderem-se à retalho, são uma mercadoria e, portanto, são igualmente sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado. (MARX e ENGELS, 2001, p. 35)

Contudo, essa equação apresenta, desde sua origem, uma tendência à crise. “Civilização em excesso, meios de subsistência em excesso, indústria em excesso, comércio em excesso.” (MARX e ENGELS, 2001, p. 34). As crises comerciais colocavam em risco a dominação burguesa. Para superá-las, o capital eliminou artificialmente o excedente de forças produtivas e saiu em busca de novos

mercados. Nesse movimento cíclico, em cada período de superação de uma crise do capital havia a iminência de outra crise ainda mais violenta.

Como condição para a sua existência, a burguesia tinha a necessidade de revolucionar de forma permanente os instrumentos de produção. Essas revoluções internas foram marcadas por períodos de instabilidade que atingiram os níveis mais complexos da sociabilidade humana.

O revolucionamento permanente da produção, o abalo contínuo de todas as categorias sociais, a insegurança e a agitação sempiternas distinguem a época da burguesia de todas as precedentes. Todas as relações imutáveis e esclerosadas, com seu cortejo de representações e de concepções vetustas e veneráveis dissolvem-se; as recém constituídas corrompem-se antes de tomarem consistência. Tudo que era estável e sólido desmancha no ar; tudo o que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados a encarar com olhos desiludidos o seu lugar no mundo e suas relações recíprocas. (MARX, 2001, p. 29)

O grande estabelecimento da indústria demandava muitos operários, os quais se acumulavam no entorno da fábrica, trabalhavam e moravam nas suas proximidades. Os operários, energia vital da reprodução do capital, passaram a aglomerar-se nos centros urbanos, mais especificamente no interior das indústrias. Submetidos à exploração, compartilhavam das mesmas privações. Em crise, o capital levava uma massa de operários à condição ainda mais extrema de vulnerabilidade — a da não exploração.

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca de acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional. (MARX, 2013, p. 707)

À medida que a indústria e o comércio se desenvolviam nas grandes cidades, emergiam, de forma mais nítida, as consequências desse desenvolvimento sobre o proletariado. A centralização da propriedade dividiu a sociedade em dois polos, uma classe rica e outra classe pobre, extinguindo o que seria até então a pequena burguesia. A cidade, como produto histórico, forneceu o pano de fundo da sociedade burguesa.

## 2.3 A CIDADE INDUSTRIAL: AS MIGRAÇÕES IMPULSIONADAS PELA ATRAÇÃO E REPULSÃO

As cidades que passaram pelo processo de industrialização foram aquelas que já apresentavam expressão urbana em sua relação com os centros comerciais. A indústria organizou o espaço de acordo com seu interesse, ordenando o território em uma centralidade fabril – “um padrão de processamento de produção e de troca que uniformiza e unifica tecnicamente o espaço do mercado local, regional, nacional ao mundial” (MOREIRA, 2011, p. 82), e formou, com a ajuda dos meios de transferência – comunicação, transporte e transmissão de energia -, um espaço mundial mais integrado. A indústria invadiu o campo em um processo de desruralização e urbanização, que ocorreu econômica e culturalmente.

O campo sofreu com esse processo duplamente, de um lado através da industrialização da produção agrícola e do desaparecimento dos camponeses. De outro, através da ruína da terra e da destruição da natureza. A cidade atraiu a população exigida pelo aparelho produtivo e foi além, concentrando um excedente, conhecido como exército industrial de reserva, mecanismo burguês para regular os salários - nivelando-os por baixo - e dispondo de rotatividade de mão de obra.

A relação entre o industrial e o operário não é uma relação humana: é uma relação puramente econômica – o industrial é o “capital”, o operário é o “trabalho”. E enquanto o operário se recusa a enquadrar-se nessa abstração, quando afirma que não é apenas “trabalho”, mas um homem que, entre outras faculdades, dispõe da capacidade de trabalhar, quando se convence que não deve ser comprado e vendido enquanto “trabalho” como qualquer outra mercadoria no mercado, então o burguês se assombra. Ele não pode conceber uma relação com o operário que não seja a da compra-venda; não vê no operário um homem, vê mãos, qualificação que lhe atribui sistematicamente (ENGELS, 2013, p. 308).

A realidade urbana reduziu-se ao cotidiano industrial. O processo de urbanização ao mesmo tempo em que comprometia a saúde dos trabalhadores, perturbava a relação das trocas orgânicas entre o homem e a natureza. Nesse sentido, a produção capitalista a partir da sua técnica de organização do trabalho, exauria, simultaneamente, todas as fontes de onde brotava a riqueza: a terra e os trabalhadores. A cidade, portanto, torna-se a sede desse vasto processo contraditório ao se estender desmesuradamente, em lugar de superação da oposição entre o campo e a cidade, há a deterioração recíproca, e “a cidade explode

em periferias e o vilarejo se decompõe”, e, assim, um tecido urbano incerto prolifera (LEFEVBRE, 1999, p. 168).

A substituição do camponês pelo trabalhador assalariado nivelou as necessidades sociais de revolucionamento e os antagonismos do campo à cidade. “A expropriação e expulsão de uma parte da população rural não só libera trabalhadores para o capital industrial, e com eles seus meios de subsistência e seu material de trabalho, mas cria também mercado interno” (MARX, 2013, p.818). As contradições deslocadas da relação entre campo e cidade, situam-se principalmente no interior do fenômeno urbano, “entre a centralidade do poder e as outras formas de centralidade, entre o centro da riqueza-poder e as periferias, entre a integração e a segregação” (LEFEVBRE, 1999a, p. 155). O urbano não se constitui em uma forma harmoniosa.

Ele (urbano) também reúne conflitos. Sem excluir os de classes. Mais que isso, ele só pode ser concebido como oposição à segregação que tenta acabar com conflitos separando os elementos no terreno. Segregação que produz uma desagregação da vida mental e social. Para evitar as contradições, para alcançar a harmonia pretendida, um certo urbanismo prefere a desagregação do laço social. O urbano se apresenta, ao contrário, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições. É nesse sentido que seu conceito retoma o pensamento dialético [...] (LEFEVBRE, 1999a, p. 160).

Como resultado do confronto de forças estabelecido entre as distintas classes que ocupam o território urbano, o espaço passa a ser organizado. É o interesse de classe que define o arranjo espacial, em um processo de seletividade, “arrumado por isso a partir da propriedade privada dos recursos do espaço. E o ordenamento já nasce orientado para a regulação desse estado de coabitação classistamente assimétrico” (MOREIRA, 2011, p.86). A sociedade burguesa é marcada historicamente pelos conflitos de territorialidade.

Dessa contraditória relação de dependência e rechaço, promovida pelo processo de urbanização industrial, classe dominante e proletariado travam uma disputa pela ocupação do espaço urbano. O acesso à habitação impõe-se como condição para a permanência da população migrante nas cidades. Mas a terra urbana na sociedade capitalista é uma mercadoria e, nessa disputa por espaço, quem detém o dinheiro sobressai, empurrando aqueles que não o possuem para os espaços desvalorizados e distantes.



Arrumando a cidade como valor de troca, a burguesia converte a obra em produto, alternando a ordem vigente de espaço. O caos urbano cresce e se estabelece como forma de organização urbana. É hora de instituir a ordem burguesa no todo orgânico da cidade. No caos então criado, o espaço urbano é um arranjo espacial socialmente indiferenciado. Burgueses e multidão urbana coabitam o mesmo espaço. Cedo as insurreições operárias chamam a atenção da burguesia para o risco social e político desse arranjo de espaço, vindo em seu socorro a reforma do Barão de Haussmann<sup>17</sup>. [...] (MOREIRA, 2011, p.102).

Na Inglaterra, a veloz expansão industrial ocorrida no século XVIII foi responsável pela densificação populacional nas cidades. O processo migratório em direção aos centros urbanos foi concentrando multidões vindas do campo em busca de trabalho nas fábricas. Quase todo o acréscimo populacional ocorreu entre os proletários, e a classe operária chegou a compor três quartos de toda a população urbana nesse período (ENGELS, 2013).

Essas aglomerações se constituem no que Rolnik (2012) denomina de território popular, espaço formado de proletários e autônomos, operários da indústria e trabalhadores ocasionais. Para esses grupos, a cidade ofereceu a exploração do trabalho e condições precárias de moradia.

A cidade capitalista ao mesmo tempo gera e rejeita este território popular precário; a indústria é voraz em sua fome de força de trabalho a baixo custo e a cidade grande é um enorme mercado de mão de obra para ela. Mas a heterogeneidade e segregação da cidade fazem do território popular uma região explosiva: a história da cidade industrial é marcada pela violência (ROLNIK, 2012, p. 88).

Engels (2013), analisando a situação do proletário inglês no processo de industrialização, denomina os espaços destinados à classe trabalhadora como “bairros de má fama” e os descreve:

É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas, em geral, é-lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinha. Na Inglaterra, esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construção de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular. (ENGELS, 2013, p. 70)

---

<sup>17</sup> Georges-Eugène Haussmann (Paris1809-1891), largamente conhecido apenas como Barão Haussmann, foi responsável pela reforma urbana de Paris, determinada por Napoleão III, tornando-se conhecido na história do urbanismo e das cidades.

O acesso à terra, seja ela urbana ou rural, é uma luta histórica presente nos distintos modelos sociais de produção. Iamamoto (2010) destaca a peculiaridade da propriedade fundiária no modelo de produção capitalista. Despojada dos antigos vínculos políticos e sociais, a propriedade privada assume forma puramente econômica, “a transformação da propriedade fundiária numa mercadoria é a ruína final da velha aristocracia e o aperfeiçoamento final da aristocracia do dinheiro” (MARX, 2012, p.74). Ao estabelecer a comparação entre o modelo feudal e o capitalista de exploração, Marx evidencia a inalterada condição de submissão do trabalhador.

[...] constatamos que o trabalhador baixa à condição de mercadoria e à de mais miserável mercadoria, que a miséria do trabalhador põe-se em relação inversa à potência e à grandeza da sua produção, que o resultado necessário da sua concorrência é a acumulação do capital em poucas mãos, portanto a mais tremenda restauração do monopólio, que no fim a diferença entre o capitalista e o rentista fundiário desaparece, assim como o agricultor e o trabalhador em manufatura, e que, no final das contas toda a sociedade tende de decompor-se nas duas classes dos proprietários e dos trabalhadores sem propriedade. (MARX, 2012, p. 79)

A crise da metrópole industrial foi, por conseguinte, a crise da transformação da sociedade burguesa capitalista que concentrou nos espaços de poder a classe trabalhadora, ocasionando um crescimento descontrolado das grandes cidades. O processo de industrialização fez com que a cidade deixasse de ser território exclusivo das classes dominantes. A cidade tornou-se, então, o espaço de expressão das contradições, do confronto da luta de classes no processo de reprodução do capital. “A acumulação do capital é, portanto, a multiplicação do proletariado” (MARX, 2013, p. 690). Nesse confronto social, as armas são o capital e a propriedade dos meios de subsistência e produção, e quem não os detém assume o ônus do crescimento desordenado dos grandes centros industriais.

[...] Ninguém se preocupa com ele (o pobre): lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem a sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para o manter vivo; se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar; pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia (ENGELS, 2013, p.69).

Ao longo da história da cidade capitalista, o que se destaca é uma política urbana voltada para as melhorias da cidade formal/comercial, constituindo a cidade

em um espaço de segregação, onde o território popular, desprovido de título de propriedade, fica à margem dos investimentos estatais, e assume uma representação de risco para a ordem urbana. Por outro lado, “o próprio processo de segregação acaba por criar a possibilidade de organização de um território popular, base da luta dos trabalhadores pela apropriação do espaço da cidade” (ROLNIK, 2012, p. 56).

Qualquer observador imparcial pode perceber que, quanto mais massiva a concentração dos meios de produção, tanto maior é a consequente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço; que portanto quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis são para os trabalhadores as condições habitacionais. É evidente que a melhoria das cidades, que acompanham o progresso da riqueza é realizada mediante a demolição de bairros mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes casas comerciais, etc., a ampliação das avenidas para tráfego comercial e carruagens de luxo, a introdução de linhas de bondes urbanos etc., expulsam os pobres para refúgios cada vez piores e mais superlotados. (MARX, 2013, p. 732)

Na cidade de Porto Alegre, o processo de urbanização foi da mesma forma acelerado em sua fase industrial, a possibilidade de emprego mobilizou um importante contingente populacional das zonas rurais, especialmente das cidades do interior do Rio Grande do Sul. A população da cidade triplicou entre as décadas de 1950 e 1970. Em razão desse crescimento populacional acentuado, o município cresceu em extensão com a ocupação de novas áreas sem infraestrutura urbana. Em 1950, o crescimento populacional levou a Prefeitura a organizar a atividade dos empreendedores imobiliários, regulamentando loteamentos urbanos com o estabelecimento de normas para a produção de lotes novos. Esse processo impactou a elevação dos valores de mercado, especialmente na zona central da cidade, onde os principais serviços de infraestrutura foram concentrados. O centro de Porto Alegre tornou-se, então, o espaço privilegiado da elite e dos comércios. Os trabalhadores, nesse processo, foram empurrados para as zonas periféricas da cidade.

A questão da habitação e do acesso à cidade analisados a partir dos determinantes sociais, pela perspectiva da historicidade, revela que as condições de moradia estiveram condicionadas exclusivamente às regras do mercado. O acesso à moradia é compreendido como o direito à propriedade privada e não como direito social público. Assim, dessa íntima relação entre monopólio da propriedade privada e exploração da força de trabalho, surgiram as distintas soluções habitacionais, que

configuram a cidade até os dias de hoje: tanto em sua precária tipologia construtiva quanto em sua localização territorial marginal. A terra urbana transformou-se em mercadoria valiosa, disponível apenas para os detentores de capital.

## 2.4 A ESTÉTICA DA CIDADE FETICHE: ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E O CAPITAL FINANCEIRO

A cidade é a forma reificada das relações, mas também do amadurecimento das contradições que lhes são próprias. É a unidade de contrários, não apenas pelas profundas desigualdades, mas pela dinâmica da ordem e da explosão. As contradições, na maioria das vezes, explodem, cotidianamente, invisíveis. Bairros e pessoas pobres, assaltos, lixo, doenças, engarrafamentos, drogas, violência, exploração, mercado de coisas e de corpos transformados em coisas. As contradições surgem como grafites que insistem em pintar de cores e beleza a cidade cinza e feia. Estão lá, pulsando, nas veias que correm sob a pele urbana (IASI, 2013, p.41)

O modo de produção capitalista contemporâneo é fruto da fusão entre o capital industrial e o bancário, dando origem ao capital financeiro. A gestão desses monopólios, “converte-se em dominação da oligarquia financeira, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos” (IAMAMOTO, 2010, p. 101). Nessa etapa do desenvolvimento capitalista, o capital industrial perde espaço para o capital financeiro e a sua tendência às crises são mediadas pelo Estado. É o período da mundialização do capital sob a hegemonia das finanças.

O mercado global, entendido como internacionalização da economia capitalista, gera uma interdependência econômica entre as nações, e essa relação atinge as esferas mais complexas dos arranjos sociais. A sociedade global resulta na erosão da autonomia dos Estados nacionais, especialmente nos países de economia periférica, e a importação de modelos culturais e políticos hegemônicos, os quais são reproduzidos em todas as esferas da vida social. A subordinação ao mercado global leva o Estado a centralizar suas ações no suporte à expansão das lógicas monetaristas em detrimento do desmonte dos sistemas de proteção social. Em outras palavras, conforme Iamamoto (2010), o capital fetiche subordina a sociabilidade humana às coisas, promovendo desenvolvimento econômico nos limites da barbárie social.

A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem forma cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais. (IAMAMOTO, 2010, p.108).

O capital sem fronteiras se desloca conforme sua conveniência e, nesse sentido, o mundo se torna uma grande vitrine de ofertas para acomodar as cadeias produtivas globais. Nessa acirrada concorrência, os Estados renunciam a suas funções de regulação e proteção social, recorrendo à redução dos custos de mão de obra e cargas tributárias. Instaladas, as corporações engolem o mercado interno e passam a determinar a dinâmica da vida econômica e social de determinado local. Novas hierarquias urbanas se constituem, nesse cenário, onde estar habilitado para o mercado global pressupõe, entre outras coisas, ceder à retração dos direitos sociais. A governança urbana passa a ser orientada no sentido de criar um ambiente favorável aos negócios, visando à atração de capital para as cidades.

No modelo modernista, o que seduziu e inspirou os urbanistas na empresa foi a unidade de produção: são os princípios de organização da produção que são transpostos para o plano urbano. Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão de negócios. Assim ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra nesse mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações. (VAINER, 2013, p.86).

O desenvolvimento promovido pela revolução tecnológica contribui para esse processo de permeabilização das fronteiras nacionais e para as transformações de ordem econômica e cultural. É possível observar que, ao longo da história da dominação burguesa, desde a manufatura e da grande indústria, “o revolucionamento do modo de produção implica cada vez mais, o revolucionamento do modo de vida, isto é, o revolucionamento de todas as relações sociais” (ALVES, 2014, p. 14). Nesse sentido, a maquinofatura<sup>18</sup>, como nova forma de produção do

---

<sup>18</sup> De acordo com Alves (2014), a maquinofatura como nova forma de produção do capital, produto do desenvolvimento da manufatura e grande indústria, surgiu como determinação da base técnica do sistema de produção de mercadorias nas condições históricas de duas importantes revoluções tecnológicas: a revolução da informática e a revolução informacional.

capital, implica irremediavelmente a constituição de uma nova relação homem x natureza.

Ao que parece, o controle dos trabalhadores deixa cada vez mais de ter aquele caráter fordista e aproxima-se de uma espécie de controle mais geral e ao mesmo tempo mais complexo. Um controle que cada vez mais se amplia, controlando os fluxos, as informações, o consumo, a (des)organização do espaço e do cotidiano; tudo isso associando a produção do espaço nas cidades a uma mudança de foco na economia. (FERREIRA, 2011, p. 63)

Sob a égide do mercado ocorre a união entre técnica e ciência, e, graças a essa união, o mercado se torna global. Os espaços, nessa perspectiva global, atendem aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política e são incorporados plenamente às novas correntes mundiais. “O meio técnico-científico-informacional é a aparência geográfica da globalização” (SANTOS, 2012a, p.239).

A ascensão da acumulação flexível impacta as relações de trabalho, a reestruturação produtiva, pautada na lógica da acumulação flexível contrasta rigidez do trabalho com mobilidade do capital. A passagem de uma economia baseada na indústria para outra, ligada aos serviços, modifica os espaços, as formas de exploração entre o capital-trabalho e, conseqüentemente, transforma o modo de vida da sociedade contemporânea.

O modo de vida constitui o pressuposto determinado da organização do trabalho, implicando as experiências de organização do espaço e do tempo no âmbito das instâncias de circulação (trajetos da vida urbana), distribuição e trocas (padrão de sociabilidade, relações sociais, valores e modos de auto referência pessoal); e consumo (modo de percepção e gosto cultural, apropriação e aquisição de produtos, de acordo com necessidades sociais e carecimentos radicais). O modo de vida diz respeito à reprodução social, sendo, deste modo, objeto de regulação social das instituições. O que denominamos de modo de vida *just in time* é a organização do modo de vida nas condições do capitalismo flexível (ALVES, 2014, p.20).

De modo geral, o discurso e o conteúdo da modernização estão pautados na privatização dos espaços coletivos, transformação dos modos de vida, e, a partir da noção de globalização, há aceleração da compressão tempo-espaço. “Este mundo globalizado, visto como fábula, erige como verdade um certo número de fantasias, cuja repetição, entretanto, acaba por se tornar uma base aparentemente sólida de sua interpretação” (SANTOS, 2001, p. 18). O que hoje se denomina aldeia global é

um mito que propõe o encurtamento de distâncias, onde se difunde a ideia de tempo e espaço contraídos.

Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço de todos os atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado. (SANTOS, 2001, p. 19)

As cidades adaptadas à reestruturação mercantil elaboram projetos urbanísticos para um território estéril, livre da contradição e perigo, revitalizado, disciplinado, de paisagens estetizadas. Sob o domínio exclusivo do mercado, o “espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos”. (SANTOS, 2012, p. 59). As novas formas para responder às necessidades do mercado tornam-se mais rígidas, do ponto de vista material e funcional. É a cidade fetiche.

O que se vê é cada vez mais a homogeneização das formas urbanas, pois, se tem dado certo em determinada cidade, é preciso seguir esse caminho para atrair os investidores. Assim, assistimos a uma interminável repetição dos mesmos cenários, dos mesmos restaurantes, das mesmas formas de lazer, das mesmas músicas, das mesmas marcas; aliás é nesse cenário de simulacros, a própria cidade busca transformar-se em uma marca (FERREIRA, 2011, p. 208)

Sofrem com as adaptações da cidade fetiche os segmentos populacionais que são considerados antiestéticos aos interesses do capital. Em Porto Alegre, além da população em situação de rua, que historicamente esteve marginal ao direito à cidade, observa-se o cerceamento dos trabalhadores informais. Um exemplo foi a construção do camelódromo, em 2009, que tirou das ruas os vendedores ambulantes informais, concentrando-os em um prédio - que deveria ter o modelo de um *shopping center*, mas foi construído por uma empresa especializada em presídios, assemelhando-se mais (estética e estruturalmente) ao segundo.

Os trabalhadores informais ligados à coleta e triagem de resíduos sólidos também viraram alvo das políticas de esterilização da cidade. Esse grupo de trabalhadores trava uma batalha em busca de reconhecimento social, pois sua atividade leva o estigma de sua matéria-prima: o lixo. Apesar do discurso massivo envolvendo as questões ambientais, os trabalhadores que executam um elo

fundamental na cadeia de reciclagem são considerados desnecessários na sociedade. A informalidade da atividade que desenvolvem reforça o seu caráter marginal no âmbito das relações sociais.

Constata-se, portanto, que ainda que esses catadores exerçam uma atividade em princípio formalmente não integrada ao sistema de acumulação capitalista, essa mesma atividade é realizada à base da pura força de trabalho, remunerada a níveis baixíssimos e que transfere permanentemente para as atividades da rede capitalista organizada todo o seu valor financeiro. Em outros termos, o próprio processo do capital cria e recria relações de exploração do trabalho que não são relações tipicamente capitalistas, ocorrendo a apropriação da miséria com o objetivo de torná-la rentável. (GONÇALVES, 2004, p. 15-16).

Estima-se que, hoje, no Brasil exista mais de 1 milhão de pessoas vivendo da coleta de resíduos sólidos. Os dados do IBGE (2010) apontam para cerca de 3,7 mil trabalhadores nessa área no município de Porto Alegre. Esse grupo de trabalhadores tem como marco importante do seu processo organizativo a formação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR<sup>19</sup>, em 1999. Trata-se de um movimento de participação e luta dos catadores, orientado por princípios de autogestão, democracia e ação direta, independência e solidariedade de classe.

As vias públicas, espaço predominante dos automóveis, expulsa os carrinheiros e carroceiros sob o argumento de melhorar a mobilidade urbana. Esses trabalhadores são “convidados” ao trabalho cooperativado de triagem de resíduos, nas ainda insuficientes Unidades de Triagem do município. A proibição do direito de circulação, através da Lei Municipal 10.531/2008, que já vigora em algumas regiões do município e prevê o avanço gradual até o final do ano de 2015, é um exemplo significativo das atuais dificuldades enfrentadas por essa população.

A aprovação dessa lei mobilizou o MNCR, em Porto Alegre. À época, o movimento demandou a intervenção do Ministério Público Estadual para conter a nova legislação que não apresentava alternativas aos trabalhadores. O movimento também denunciou a origem do projeto de lei e fez apelo à sociedade civil:

---

<sup>19</sup> Informações do Site oficial do MNCR, disponível em: [http://www.mncr.org.br/box\\_2/noticias-regionais/luta-contra-lei-anti-catador-em-porto-alegre-2013-rs](http://www.mncr.org.br/box_2/noticias-regionais/luta-contra-lei-anti-catador-em-porto-alegre-2013-rs)



A princípio, um projeto lei contra carroças de tração animal, fruto de uma campanha puxada por ong's de proteção animal com apoio da grande mídia, transformou-se em uma lei de extermínio de todos os catadores de Porto Alegre. Na votação da lei os vereadores incluíram emendas proibindo também a circulação de carroças de tração humana revelando então o caráter higienista, de limpeza social, apoiado pela classe média, mídia e burguesia de Porto Alegre. O Movimento Nacional de Catadores solicita a todos as pessoas, entidades e movimentos que apoiam a luta dos catadores, que enviem Moções de apoio à resolução do Ministério Público contra a "lei anti-catador". (MNCR, 2009)

Quando aprovada a lei, o MNCR reforçou a denúncia acenando para os interesses em disputa dessa nova legislação:

O projeto lei foi apoiado amplamente pela classe média e a imprensa de Porto Alegre sob o argumento de defesa dos animais. Contudo, os catadores denunciam a política de revitalização dos centros urbanos e a interesses da Máfia do lixo na retirada dos catadores das ruas, abrindo espaço assim para empresas, fato que fica evidente em propostas como a suposta "inclusão social" com a transposição dos catadores para outros mercados de trabalho e a aprovação de emenda que retira catadores que não trabalham com cavalos, na qual os vereadores Beto Moesch (PP) e Haroldo de Souza (PMDB), incluíram, após a expressão Veículos de Tração Animal (VTA) a expressão Veículos de Tração Humana (VTHs), em todo o texto aprovado.(MNCR, 2012).

Como medida compensatória à nova lei, o município vem oferecendo vagas em cursos de reinserção produtiva. Ainda é precoce uma avaliação sobre os resultados das medidas do município para inserir os catadores em outras atividades produtivas, contudo, um dado empírico, facilmente percebido pelos transeuntes da cidade, aponta para: o sucesso da extinção de carroças das vias públicas e para a existência de um importante contingente de trabalhadores que apenas substituiu o instrumento de trabalho – o carrinho de triagem, pelo carrinho de supermercado. Para esses trabalhadores o nível de precariedade apenas aumentou.

Toda a força, toda a subjetividade, são ignoradas sob a forma de uma concepção homogeneizadora do perfil da pobreza. Não sem motivo para eles são designados os "cursos de capacitação", que são reduzidos à capacitação para o mercado em vagas que não existem absolutamente para todos. (KOGA, 2011, p.275)

Assim, observa-se que a nova concepção de planejamento urbano está pautada nessas propostas de "revitalização", "preservação", "refuncionalização", "marketing urbano" – discursos e práticas que visam escamotear as disputas travadas no cenário urbano, mas que normalmente se traduzem em projetos

elaborados para a satisfação das necessidades do capital, em detrimento dos reais anseios da maioria dos cidadãos.

Os projetos que se apresentam [...] possuem um fabuloso apelo simbólico e convocam a população a um tipo de participação que poderíamos chamar de contemplativa [...], ou “patriotismo de cidade”. Os mecanismos midiáticos, através da forma espetacular que tratam o cotidiano e o processo de produção/renovação do espaço urbano, assumem um papel fundamental e estratégico no estímulo a essa forma de participação, sendo constantes as campanhas que, de maneira clara ou subliminar, incitam a população a uma adesão às políticas e aos projetos em curso na cidade, bem como difundem formas e usos adequados de determinados equipamentos urbanos. (MAIA, 2013, p.40)

A inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados demanda novos padrões de gestão do território. Entretanto, ao longo da história, a manutenção da lógica da modernização-conservadora nas formas de apropriação do solo urbano, no contexto de uma economia de mercado, é o que determina a demarcação social do território. Nessa divisão, o acesso aos bens e serviços da cidade torna-se exclusividade da cidade formal, a estetização da forma urbana sinaliza o reforço do tratamento estratégico do espaço como reprodução de hegemonias sociais.

As práticas de apartheid urbano se amparam no objetivo, sempre pretense, de defender o cidadão-consumidor da “barbárie” instaurada pela desintegração do tecido social e das ameaças de não governabilidade da cidade desordenada. Tais ações discricionárias são notoriamente acompanhadas pela violência policial do Estado e das corporações privadas de segurança, com o objetivo de garantir a “civildade” local e privada da cidade. (BARBOSA, 2011, p. 132)

O processo de adaptação do território para atender os interesses do capital em sua ordem global atribui um novo sentido para as cidades, as quais deixam de ser lugar de habitar e passam a ser lugar para exhibir. O espaço vai se tornando um sistema de objetos cada vez mais artificiais, “povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes” (SANTOS, 2012a, p.63). O território, como mercadoria, passa a sofrer das mesmas inseguranças do mercado global, sujeito aos processos imprevisíveis de valorização e desvalorização.

Nesse cenário, a política habitacional passa a assumir caráter central para adaptação da cidade, pois é por meio dela que se permite o embelezamento do

espaço urbano. A retirada dos pobres do centro da cidade facilita a expansão dos espaços coletivos privados em detrimento dos públicos, garantindo uma lógica de privatização da cidade. A segregação social e espacial na estruturação da organização da cidade reforça a visão criminalizadora e moralizadora da pobreza ao atribuir à cidade informal todas as mazelas da vida urbana na contemporaneidade. Na perspectiva da “cidadania de mercado”, o território ocupado pelas famílias de baixa renda é marcado pela restrição à cidadania.

Rolnik (2012) chama a atenção para a representação das favelas ou ocupações irregulares. Segundo a autora, o que o planejamento urbano trata como subnormal, a polícia trata como marginal e a sociedade como má vizinhança, e sua proximidade interfere na valorização dos bairros. A segurança na cidade fetiche é garantida pelo Estado que protege o cidadão-consumidor da outra cidade, a cidade desorganizada, antiestética e perigosa: a cidade informal. As ruas passam a ser espaço privilegiado dos carros e não do convívio social. Espaços públicos são cercados a fim de selecionar seus visitantes. As elites constroem grandes condomínios privados, autossuficientes e distantes do “caos” urbano. As resistentes pequenas comunidades ditas irregulares e informais são deslocadas para a periferia, o mais distante dos olhos dos possíveis investidores. Habitar a cidade se resume a produzir e consumir na cidade.

O endurecimento da cidade é paralelo à ampliação da intencionalidade na produção dos lugares, atribuindo-lhes valores específicos e mais precisos, diante dos usos preestabelecidos. Esses lugares, que transmitem valor às atividades que aí se localizam, dão margem a uma nova modalidade de criação de escassez, e a uma nova segregação. Esse é o resultado final do exercício combinado da ciência e da técnica e do capital e do poder, na reprodução da cidade (SANTOS, 2012a, p.251).

A construção de casas e bairros nas cidades passa a obedecer às normas e padrões adaptados à ocupação capitalista da terra. Nesse sentido, observa-se que a política habitacional, além de deficitária em sua cobertura, apresenta algumas lacunas na sua proposta interventiva, muitas delas vinculadas ao forte traço do conservadorismo, impresso na imposição da adoção dos valores urbanísticos legitimados na cidade formal. Harvey (2012) evoca um pertinente questionamento:

Então, nossas cidades são projetadas para as pessoas ou para o lucro? [...] Estas são as paisagens em que a vida diária tem de ser vivida, as relações afetivas e solidariedades sociais são estabelecidas e as subjetividades

políticas e os significados simbólicos são construídos. Os interesses da classe capitalista e dos desenvolvedores são conscientes dessa dimensão e procuram mobilizá-la por meio do apoio à comunidade ou à cidade e da promoção deliberada de um sentido de identidade local ou derivadas das fortes relações com a terra e com o lugar. Os clamores dos publicitários são usados para convencer a população de que o novo desenvolvimento suburbano promete uma relação mais saudável com a natureza, uma forma mais satisfatória de sociabilidade e de vida diária, novas tecnologias de vida e uma localização brilhante para o desenvolvimento futuro. **Na falta de persuasão, é claro, os desenvolvedores do capitalismo são notórios por recorrer a todo tipo de esquema, da subversão política e das manobras legais à força bruta, para limpar a terra para seus projetos.** (p.158, grifo nosso)

Em Porto Alegre, a prática da remoção involuntária de famílias (predominantemente de baixa renda) tem sido recorrente. O mais representativo caso na história do município ocorreu entre as décadas de 1970 e 1980 com a remoção dos “territórios negros” do centro para a margem da cidade. Zamboni (2009), em sua dissertação, recupera o processo de saída das vilas “Santa Luzia” e “Ilhota” da região central da cidade para o atual Bairro Restinga, no extremo sul do município. Segundo o relato da autora, inicialmente essas famílias foram instaladas em “casas de emergência” providenciadas pelo DEMHAB para aguardar a construção das moradias definitivas. Ainda hoje, em visita ao bairro, é possível encontrar as mesmas casas de emergência, transformadas “sob o tempo e as melhorias realizadas pelos seus moradores” (ZAMBONI, 2009, p. 155). O bairro da Restinga é frequentemente tratado como área à parte do município de Porto Alegre, em razão da sua distância do centro, extensão territorial e densidade populacional.

Sendo um traço do próprio capitalismo excluir, desenraizar, para inclui de outro modo, segundo as próprias regras, o problema agora é que “o período de passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais que um período transitório. (RAICHELIS, 2006, p. 16)

Os exemplos recentes proliferam. A Vila Chocolateiro, ocupação de aproximadamente 200 famílias em condições precárias, localizada no centro histórico do município há quase três décadas, foi removida em 2011 para a região nordeste da cidade, próxima ao município de Viamão, mais de 10 quilômetros de distância do local de origem. No terreno desocupado está prevista a construção de um prédio que, a priori, será destinado ao Ministério Público Federal, e a liberação da área também viabilizará a construção de um novo estacionamento para o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

As obras impulsionadas pelo evento da Copa do Mundo FIFA 2014 também promoveram remoções involuntárias, por exemplo as Vilas Dique e Tronco. As quase 1.500 famílias da Vila Dique foram (e continuam sendo) removidas a fim de viabilizar o prolongamento da pista do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Já, as famílias atingidas pelo projeto de duplicação da Avenida Tronco foram encaminhadas para o aluguel social, para a realização da obra viária (que se pretendia concluída para o evento), nesse caso específico, a saída das famílias ocorreu antes da definição de prazo para a entrega das moradias definitivas. Esse encaminhamento para o aluguel social, sem prazo definido, gerou um movimento dessa comunidade denominado “chave por chave”, a resistência de algumas famílias em aceitar o encaminhamento para as alternativas de moradia transitória sem que houvesse definição clara de prazo e local de atendimento, vinculando a liberação da área à entrega da chave da casa nova.

No que tange ao PIEC, a área de abrangência do programa está localizada próxima à região central da cidade, e apesar do projeto de intervenção habitacional prever o reassentamento nos próprios locais onde hoje residem as famílias cadastradas, identificou-se como preocupação recorrente entre os entrevistados o processo de valorização da região, vista como obstáculo para essa garantia de permanência no território de origem. De uma forma geral, o mercado imobiliário foi rapidamente impactado pela última grande crise do capital. Em escala local, agregasse a esse cenário os últimos empreendimentos, privados e públicos, realizados no território, responsáveis pela impulsão da especulação imobiliária, alterando substancialmente o custo dos imóveis na região. Conforme a fala do Gestor entrevistado,

a própria dinâmica do mercado levou o custo da moradia que era “x” para “3x”. Então não tem empresa contratada que sustente isso e não tem aditivos que a lei te permita para fazer isso. Então tinha todo um planejamento, tinha toda uma situação que foi por água abaixo. Aí tu tens que zerar, então as coisas são muito demoradas, tem este problema. E agora virou entrada da cidade, zona nobre. Antes ninguém queria por causa do barulho do aeroporto [...] E agora não. A dinâmica da cidade mudou, agora imagine a dinâmica da cidade com a segunda ponte passando, desafogando, dentro do bairro de novo. (G)

No cenário mundial, a crise do capital financeiro iniciou seu ciclo com o aquecimento do mercado imobiliário. O fenômeno da valorização desproporcional dos imóveis foi identificado pelos analistas econômicos como a explosão da “bolha

imobiliária”, ocorrida em 2008. Essa oscilação na valorização imobiliária repercutiu mundialmente. No Brasil, segundo o caderno de economia do jornal Estadão<sup>20</sup>, o índice de valorização dos imóveis nas grandes cidades superou a marca dos 100% nos últimos cinco anos.

No âmbito nacional, a confirmação da obra da II Ponte do Guaíba<sup>21</sup> também interferiu no planejamento inicial do PIEC, pois o empreendimento federal atingirá duas áreas previstas na intervenção do programa e comprometerá o reassentamento de cerca de 350 famílias cadastradas que seriam atendidas no local. Além das famílias cadastradas, serão atingidas pela obra as famílias que residem na região das Ilhas. Segundo levantamento do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte, no total a obra atingirá 850 famílias. Existe previsão para que todas sejam reassentadas em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, ainda não há definição sobre o local para o reassentamento.

Na esfera local, a construção de um estádio de futebol e os empreendimentos, comercial e habitacional vinculados a ele, resultou na rápida valorização das áreas na região da entrada da cidade, elevando os preços de aluguel, casas e terrenos. Só em 2013, segundo o caderno de economia do Jornal Zero Hora<sup>22</sup>, o bairro Humaitá teve valorização imobiliária de mais de 20%, índice muito acima da inflação no mesmo período.

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mas valorizados (SANTOS, 2013, p. 106).

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663e>>. Acesso em setembro de 2014.

<sup>21</sup> A Segunda Ponte sobre o rio Guaíba é uma obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que fará a ligação da capital gaúcha com o Sul do Estado, passando pela Ilha do Pavão até a Ilha Grande dos Marinheiros, conectando rodovias de integração nacional. Será uma alternativa para desafogar o tráfego na única ponte que hoje garante a travessia do Guaíba. A expectativa é de que 50 mil veículos circulando diariamente a nova ponte. Fonte: Site DNIT, disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/noticias/governo-assina-nesta-segunda-feira-31-contrato-para-construcao-da-segunda-ponte-do-guaiba-rs>>. Acesso em outubro de 2014.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2014/01/preco-dos-imoveis-em-porto-alegre-no-ano-de-2013-sobe-mais-do-que-a-inflacao-4384018.html>>. Acesso em junho de 2014.

A crescente valorização comercial da região onde se desenvolve o PIEC tem acirrado as relações entre os interesses do mercado e as necessidades das famílias que aguardam atendimento pelo programa. A mediação do poder público titubeia. O caso relatado na fala que segue trata sobre o encaminhamento para moradia transitória realizado em 2011, já com a obra em andamento, mas que dependia da reintegração da posse de uma fração de terra ocupada por um estabelecimento comercial de grande porte, em área pública municipal, para sua conclusão. Nesse caso, após inúmeras tratativas, o empresário – ciente do atual valor do terreno que ocupa, recusou todas as ofertas de negociação do município que, por sua vez, ao invés de fazer valer a função social da área (ressalta-se que é patrimônio público), assumiu a desistência dessa negociação beneficiando um empresário em detrimento de 18 famílias que aguardam a conclusão da obra.

Agora quando tu vê situações como a área “x”, que não tem interesse da administração em resolver isso, teria todas as condições, área é da prefeitura e não se tem interesse em retomá-la, porque tem outros interesses políticos partidários por trás disso, é isso que a gente fica muito indignada. Mas não adianta tu falar, aí parece que está fazendo **papel de louca** ou tu tem um outro interesse por trás disso, ou que tu quer **minar a prefeitura, inviabilizar as coisas aqui dentro, ou tu só é crítico**. Então a impotência que a gente está vivendo aqui no PIEC é difícil. Na reunião que tivemos aqui dentro com o grupo interno do demhab foi dito simplesmente que as pessoas que estão aguardando há mais de dois anos em aluguel social não vão poder voltar para aquela área x. (T1).

O encaminhamento que segue a essa situação específica é de alteração do projeto original, de forma a garantir a manutenção do empresário e integrar as unidades habitacionais previstas para essa área em outro empreendimento do programa. Mas nessa fala também salta aos olhos o relato sobre o tratamento dispensado à argumentação do profissional. A tônica do “desenvolvimento urbano” e o protagonismo do empresariado para esse fim tem, em seu discurso, um tom de apelo à adesão universal dos cidadãos, ainda que esse desenvolvimento atropеле seus próprios interesses e necessidades. Qualquer possibilidade de questionamento a esse processo – “inevitável e natural” - é tido como insanidade ou traição ao desejo de “progresso”.

Na grande cidade, há cidadãos de diversas ordens ou classes, desde aquele que “farto de recursos, pode utilizar a metrópole toda, até o que, por falta de meios, somente utiliza parcialmente, como se fosse uma pequena cidade, uma cidade local. (SANTOS, 2012, 140). Ainda em relação às diferenças contidas no território, Marx já

apontava para o tratamento diferenciado aos cidadãos. As remoções involuntárias, em prol do desenvolvimento urbano são, desde a origem da cidade industrial, tratadas de acordo com a classe social que ocupa o “removido”.

Admiremos a justiça capitalista! O proprietário fundiário, o dono das casas, o homem de negócios, quando expropriados de razão de “improvements” como ferrovias, abertura de ruas, etc., recebem não apenas a indenização total, mas, por sua renúncia forçada, tem ainda ser consolados por Deus e pela Justiça, com um lucro considerável. O trabalhador é jogado na rua com sua mulher, filhos e haveres, e caso acorra para bairros onde a municipalidade zela pela decência, é perseguido pela polícia sanitária. (MARX, 2013, p. 735).

O território organizado para os interesses do capital vai se consolidando e legitimando a partir do discurso hegemônico, em que a explicação da realidade parte da inevitabilidade, da fragmentação dos fatos e da naturalização dos processos de exclusão. O discurso do desenvolvimento inevitável e necessário. Contudo, assim como apontado por Marx e Engels (2001), o cenário de segregação e situação limítrofe de subsistência da classe trabalhadora - e daquela privada do trabalho - é também o sinal da impossibilidade do capital se realizar, no esgotamento dos empregos e mercados. É, portanto, espaço potencial para a consolidação da resistência da classe trabalhadora. A contradição é destruidora, mas também criadora, porque se obriga à superação. Desse processo emergem as forças que se organizam no sentido de reivindicar seu espaço na cidade.



### **3 A “BRUTA FLOR DO QUERER”: A POLÍTICA SOCIAL EM SUA ORIGEM, CONTRADIÇÃO E POTÊNCIA**

No presente capítulo propõe-se a discussão sobre o surgimento das políticas sociais na sociedade capitalista a partir de uma categoria que lhe é central: a contradição. Palco privilegiado da disputa entre os antagônicos interesses na distribuição da riqueza socialmente produzida, como instrumento do Estado pode servir de estímulo tanto para a distribuição quanto para a acumulação de riquezas. Gerar mobilização ou apatia social. Compreender seus limites e possibilidades na construção da cidadania pressupõe desocultar a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista. O título faz alusão à canção de Caetano Veloso, O Quereres, como forma de ilustrar as políticas sociais sob a perspectiva da busca por emancipação da classe trabalhadora e o movimento de expectativa e frustração, avanço e retrocesso, imposto pelo modo de produção capitalista.

#### **3.1 “ONDE QUERES ROMÂNTICO, BURGUEÊS”: DA ORIGINAL INCOMPATIBILIDADE ENTRE ACUMULAÇÃO E EQUIDADE**

A Política social, como medida de proteção social, tem sua origem na consolidação da sociedade burguesa. Emerge do desenvolvimento de mecanismos estatais para conter a eclosão da questão social, agravada pela Revolução Industrial, e para atender as demandas das manifestações sociais em prol da ampliação de direitos. É fruto, portanto, da relação antagônica e recíproca entre Estado e sociedade, desencadeada por um sistema social dividido em classes. Sua conceituação varia de acordo com a perspectiva teórica ou ideológica que a define. A proteção social, na sociedade capitalista, oscila no tempo e espaço, se amplia ou retrai de acordo com os níveis de pressão a que está sujeita, na contraditória relação entre capital e trabalho. Assim, dada sua natureza ambivalente, assume capacidade de responder simultaneamente tanto aos interesses e necessidades da classe trabalhadora quanto de mecanismo para a reprodução do capital.

Como instrumento do Estado, a política social pode se efetivar via conquista (da classe trabalhadora, na luta pela ampliação dos direitos sociais) e/ou concessão (como estratégia de manutenção da legitimação do sistema capitalista), de acordo com o momento histórico e os condicionantes culturais, econômicos, políticos e

sociais que a conformam (COUTO, 2004). São fontes de poder estratégico na disputa pela distribuição da riqueza socialmente produzida, o que a faz dialeticamente contraditória “e é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-las a seu favor” (PEREIRA, 2009, p. 166).

Compreender as inúmeras determinações que incidiram sobre a discussão da implementação dos direitos sociais, sejam elas econômicas, culturais, políticas ou sociais, é fundamental para identificar os elementos que tem contribuído para dar materialidade a esses direitos. (COUTO, 2004, p.52)

A opção pela abordagem da Política Social via perspectiva dialético crítica parte do entendimento de que essa não pode ser compreendida através de uma leitura linear, simplista ou maniqueísta. Ao longo da história, as políticas sociais têm apresentado múltiplas facetas, atendendo aos antagônicos interesses dos projetos societários em disputa. Essa abordagem também pressupõe problematizar o “surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto de acumulação capitalista e da luta de classes, com perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades” (BEHRING, 2009, p.4).

A discussão sobre os direitos sociais, para além dos direitos individuais (civis e políticos), é identificada nos movimentos revolucionários europeus ainda no século XIX. Pautados no princípio da igualdade, a garantia deles pressupõe a intervenção do Estado como seu provedor. Os direitos sociais possuem caráter redistributivo e, portanto, se constituem como forma de enfrentamento da desigualdade social. Fundamentam-se nas necessidades concretas do homem, evocam elementos de solidariedade, promovem o deslocamento da consciência individual para a consciência coletiva, e com isso “complementam e dão sentido aos direitos civis e políticos, pois atuam também na esfera econômica, e referem-se ao homem concreto, com seus problemas e necessidades” (COUTO, 2004, p. 49).

Ao se fundamentar na ideia de igualdade e propor o redimensionamento do papel do Estado em um período regido pelo liberalismo, os direitos sociais são interpretados como recusa aos direitos individuais, precisamente às noções de direito à liberdade, pilar de sustentação da sociedade liberal. As ideias liberais são centradas no individualismo e na não intervenção estatal sobre as mazelas enfrentadas pela sociedade. “A aplicação prática do direito humano à liberdade equivale ao direito humano à propriedade privada” (MARX, 2010, p. 49). Não em

vão, essa foi a última geração de direitos (classificação geracional dos direitos entre individuais - civis e políticos - e sociais) a se constituir na sociedade burguesa, sua materialização marca a transição do Estado liberal para o Estado social.

A fragilidade da concepção liberal burguesa, sobre a capacidade da sociedade isoladamente solucionar os problemas sociais originados a partir da Revolução Industrial, foi deflagrada com a massiva situação de pauperismo vivenciada pela classe trabalhadora urbana. É com o acirramento da questão social que o Estado liberal burguês sofre, então, o enfraquecimento das suas bases materiais e subjetivas de sustentação (BEHRING, 2006). As reivindicações protagonizadas pelos movimentos organizados dos trabalhadores do século XIX são responsáveis pelo acento nos direitos sociais, que se fortalecem e passam a ter condições de se materializar em políticas sociais via regulação e intervenção estatal.

É nesse contexto que a questão social emerge sob novas formas, como “expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe” (IAMAMOTO, 2006, p.77). Nesse sentido, a questão social está enraizada na contradição capital x trabalho como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, e sua gênese deriva do “caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como seus frutos” (IAMAMOTO, 2010, p.156). A evolução da questão social é fruto da extrema precariedade das condições objetivas da classe trabalhadora, aliada a sua capacidade de organização na exigência de outras intervenções, para além daquelas pautadas exclusivamente na caridade e na repressão.

Historicamente, passa-se da caridade tradicional levada a efeito por tímidas e pulverizadas iniciativas das classes dominantes, nas suas diversas manifestações filantrópicas, para a centralização e racionalização da atividade assistencial e de prestação de serviços sociais pelo Estado, à medida que se amplia o contingente da classe trabalhadora e sua presença política na sociedade. Passa o Estado a atuar sistematicamente sobre as sequelas da exploração do trabalho expressas nas condições de vida do conjunto de trabalhadores. (IAMAMOTO, 2006, p. 79)

A Política Social concebida como forma de materialização dos direitos sociais, garantida pelo Estado, teve seu apogeu nas experiências de *Welfare State* ou Estado de Bem Estar. Considera-se que o encontro histórico entre o *Welfare*

*State* e a política social, ocorrido entre meados das décadas de 1940 e 1970 do século XX, foi o melhor momento da política social na sociedade capitalista (PEREIRA, 2009a). Esse encontro foi vivenciado pelos países industrializados da Europa ocidental a partir do término da 2ª Grande Guerra, e o caráter interventor do Estado foi uma estratégia temporária de sobrevivência às mudanças na organização capitalista no pós-guerra. A experiência foi construída a partir de um Estado ampliado que contava com o pleno desenvolvimento econômico para realizar o investimento nos sistemas de políticas sociais (COUTO, 2004). Assim, o Estado passou a assumir o papel de “uma instituição que, sem renegar o capitalismo, objetivava formalmente zelar pelo bem-estar humano, seja garantindo direitos sociais, seja implementando políticas sociais abrangentes, como saúde, educação, emprego, moradia.” (PEREIRA, 2013, p. 65).

Os projetos de *Welfare State* foram pautados no receituário Keynesiano<sup>23</sup> de objetivos e políticas que contemplavam o pleno emprego, transformando o Estado em um regulador das forças de mercado, com funções sociais distributivas e extensivas. Agrega-se a esse, o pacto fordista “da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho” (BEHRING, 2009, p.9). Esses elementos são a base da possibilidade político-econômica e histórica do *Welfare State*. Esse sistema foi responsável por elevar a condição do mundo capitalista a uma estabilidade econômica e política, especialmente nos países com maior mobilização da classe trabalhadora, onde o avanço na área dos direitos foi mais significativo e concreto (COUTO, 2004).

Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimentos públicos vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. (HARVEY, 2012, p. 129)

O esgotamento da proposta do capitalismo regulado é marcado com a crise do padrão de acumulação capitalista datado na década de 1970, e o modelo não

---

<sup>23</sup> O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Possui influência decisiva na organização do Estado de Bem Estar.

pôde conter por mais tempo as contradições inerentes ao capitalismo. A reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, o endividamento internacional, o aumento da inflação, a revolução tecnológica, crise do petróleo, o desemprego e a redução nas taxas de lucro, representam o conjunto de fatores que deflagram uma grande crise econômica de dimensão generalizada nos países de economia central. A crise abre espaço para a retomada do ideário liberal, sob um novo-velho signo, o neoliberalismo.

Tão logo as escolhas políticas foram vistas como uma troca entre crescimento e equidade, não havia dúvidas sobre o lado para onde o vento ia soprar mesmo para o mais dedicado governo reformista. A gradual retirada do apoio ao Estado do bem-estar social e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975, foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental. Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas (HARVEY, 2012, p. 158).

Através da análise da teoria neoliberal, o Estado social passa a ser acusado de ineficiente frente à incapacidade de responder às crescentes demandas sociais geradas pela crise. Abalada a condição de pleno emprego, a possibilidade de manutenção dos pilares econômicos que davam sustentação ao projeto de regulação é posta em xeque. A crise, então, passa a ser explicada pela dimensão ampliada do papel do Estado, especialmente nos setores de pouco retorno financeiro, dentre eles, as políticas sociais. Ademais, o excessivo poder dos sindicatos, ou da classe trabalhadora organizada, passa a ser compreendido como fator limitador do nível de lucratividade empresarial. Em resposta à dita fragilidade do Estado social, o ressurgimento da ideia de Estado mínimo, onde, no campo das políticas sociais, retoma-se o caráter liberal residual, e o campo dos direitos exclui a órbita social, deixando esse segmento sob a responsabilidade da caridade e da ação focalizada do Estado (COUTO, 2004).

A rigor, essa tematização da crise do welfare state, como decorrência da crise econômica e da conseqüente escassez de recursos fiscais para financiar as políticas sociais públicas, serve como argumento para implementar medidas drásticas no corte dos gastos públicos. Mas o que tal relação lógica encobre é o surgimento de uma estratégia de desvalorização e remercantilização da força de trabalho. (MOTA, 2000, p. 132)

O contraponto ao Estado de Bem-Estar, apresentado pelo programa de corte neoliberal, acarreta profundas transformações societárias nas esferas política, ideológica, econômica e social. No âmbito das políticas sociais é ponto de grandes tensões por seu caráter desregulamentador de direitos. A centralidade no mercado como regulador social submete o mundo do trabalho — e, portanto, a classe trabalhadora — à reestruturação produtiva, Através da lógica da flexibilização visa a alcançar maior produtividade com menor custo. Assim, passa a ser estabelecida e justificada a desproporcional relação entre desenvolvimento econômico e social, o papel do Estado é redefinido em um movimento em que os investimentos nas políticas de proteção social são retraídos e ampliados nas atividades que proporcionem as condições necessárias para o acúmulo do capital. Atribui-se, assim, o desenvolvimento social ao econômico, como sua consequência natural.

A denominada crise fiscal do Estado é imposta como o argumento irrefutável para a retração dos gastos sociais e, conseqüentemente, a diminuição dos custos com a força de trabalho. O crescente endividamento estatal repercute no financiamento público das políticas sociais. Os recursos arrecadados pelo Estado - fundo público - são redirecionados para atender em maior escala as demandas do grande capital, sob o pretenso argumento de conter o déficit público. Nesse sentido, a atual configuração do capital é marcada pela fragmentação, descentralização e focalização das políticas sociais, demonstrando sua profunda dependência dos ciclos econômicos nos determinantes das suas possibilidades e limites.

Na América Latina, essa forte tendência de ajuste econômico e social resultou em um conjunto de determinações externas de mudanças econômicas e políticas. O modelo de ajuste global teve como base o receituário do Consenso de Washington<sup>24</sup> que “impunha forte disciplina fiscal, controle da inflação e uma drástica redução da presença do Estado na economia e na sociedade” (PEREIRA, 2007, p. 160).

O resultado é um conjunto de orientações dos organismos multilaterais para a pesada implementação das ditas “reformas estruturais” ao redor do globo – cujos maiores afetados são os países periféricos por não terem constituído sequer um *welfare State* nos moldes europeus (SILVA, 2012, p. 217).

---

<sup>24</sup> Caracteriza-se por um conjunto de políticas macroeconômicas de estabilização da economia acompanhadas de regras padronizadas para reformas estruturais de caráter liberalizantes, a partir de condicionalidades aplicadas em diversos países como forma de obtenção de apoio político e econômico aos governos centrais e organismos internacionais.

Nos países onde o Estado de Bem-Estar ainda estava em processo de consolidação, a nova tendência neoliberal reforçou a lógica focalista e emergencial das políticas sociais, além do status de concessão em detrimento da noção de acesso ao direito. O Brasil não chegou a vivenciar um Estado de Bem-Estar. O país passou a vincular o sistema de proteção social como um direito somente no final da década de 1980, na contramão do projeto político, econômico e ideológico pautado na teoria neoliberal, que se tornava hegemônico na sociedade capitalista. O movimento de expansão e retração das políticas sociais no cenário brasileiro contemporâneo, portanto, não é aleatório. Para compreendê-lo é preciso contextualizá-lo no processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista.

### 3.2 “ONDE QUERES O ATO, EU SOU O ESPÍRITO”: DA MATERIALIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

No Brasil, as diferentes fases do capitalismo, na concepção do papel do Estado, se chocam em um mesmo contexto histórico. A construção do sistema de proteção social brasileiro não ocorre em consonância com os padrões desenvolvidos nos países de economia central. O debate sobre a garantia dos direitos sociais esbarra em novas tendências impostas pelo capital internacional, que nada mais são do que as conhecidas marcas da cultura política originária, que se buscava superar. Assim, o “moderno se constrói por meio do arcaico” (IAMAMOTO, 2010, p. 128), recriando os pilares de fundação do Estado brasileiro patrimonialista, que desde o período da colônia apresenta dificuldade de distinção entre os domínios privados e públicos, espaço privilegiado de apropriação privada pelos setores dominantes, dos recursos públicos gerados pela sociedade. A dita nova ordem hegemônica burguesa emerge como um *déjà vu* da linha constitutiva da formação institucional brasileira, pautada na exclusão e no autoritarismo.

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais, desraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do cidadão

formou-se o consumidor, que aceita ser chamado de usuário. (SANTOS, 2012, p.25)

Na década de 1980, as lutas pela democratização das políticas sociais ganham força no Brasil, são inflamadas no bojo do enfrentamento da sociedade civil à ditadura militar, vigente no país desde 1964. Esse movimento social organizado não só questiona o caráter fragmentado e excludente das políticas sociais, como também reivindica a participação nos processos decisórios da sua gestão, culminando na convocação da Assembleia Nacional Constituinte como uma real possibilidade de ampliação dos direitos civis, políticos e sociais.

Em resposta às reivindicações sociais, a promulgação da Constituição Federal de 1988 incorpora as políticas sociais como conjunto integrado de ações de responsabilidade pública e estatal e como um direito do cidadão. Uma das suas mais importantes conquistas é a implementação da Seguridade Social como sistema integrado que engloba as políticas de saúde, previdência e assistência. Seu texto propõe a descentralização e a participação da sociedade civil nas decisões democráticas, através dos Conselhos Gestores das políticas públicas, espaços destinados ao controle social. E o ato de redefinir a relação entre Estado e sociedade representa um marco na trajetória nacional na construção da cidadania, no período de redemocratização do país.

Contudo, a efetivação da Constituição Cidadã em políticas sociais de acesso universal encontra obstáculos já nos seus primeiros anos, dado o antagônico projeto de reestruturação do capital. Paradoxalmente, o país reconhece seus direitos constitucionalmente, referendando-se na perspectiva de Estado de Bem-Estar, em um tempo de ajuste à nova ordem pautada pela lógica neoliberal, orientada para a retração do papel do Estado no investimento das políticas sociais, sob o discurso da escassez orçamentária. “A leitura da seguridade passa a ser efetuada segundo parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia/inoperância, da produtividade/rentabilidade” (IAMAMOTO, 2010, p. 149).

As noções de universalidade e gratuidade colidem com a proposta de desoneração e enxugamento estatal. A subalternidade das políticas sociais às econômicas implica diretamente na capacidade de financiamento do sistema de proteção social. No furacão das políticas macroeconômicas, a política fiscal passou a atender as recomendações dos organismos multilaterais, realocando os recursos públicos para fins de recuperar o equilíbrio financeiro das contas públicas.



As políticas sociais, nesse contexto, distanciam-se da perspectiva de redistribuição de renda, a começar pelo caráter regressivo da carga tributária responsável pelo financiamento da seguridade, ou seja, que depende substancialmente da arrecadação de tributos indiretos, onerando mais expressivamente os cidadãos de menor renda: “em grande medida, a seguridade social é financiada indiretamente pelos seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social” (BOSCHETTI, 2006, p.69).

Dessa forma o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressa em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro. (BEHRING, 2012, p.45).

Assim, a aposta na consolidação das políticas sociais como forma de ampliação da cidadania e combate às iniquidades foi “suplantada pelo imperativo pragmático do governo de gerir a crise e a instabilidade macroeconômica que se agravava” (PEREIRA, 2007, p.157). A opção pelo ajuste econômico no Brasil refletiu-se na precarização e instabilidade no campo do trabalho, no aumento do desemprego, na redução da renda da classe trabalhadora e no agravamento da situação da pobreza. A década seguinte à promulgação da Constituição foi marcada pela fragilização do sistema de proteção social, com políticas sociais fragmentadas, desarticuladas, sobrepostas, pulverizadas, focalistas, de caráter emergencial e disciplinador. Quanto a sua execução, foi retomada a lógica da refilantropização, o acento privatizador estimulado pela articulação entre Estado e o setor privado, especialmente nas áreas da educação, saúde e habitação.

Sob esse poder estrutural, a proteção social pensada como um tipo de provisão de bem estar coletivo tem sofrido as seguintes injunções, para não dizer desmoralizações, principalmente quando se destina aos mais pobres: é tratada, pejorativamente, como *tutela* ou *paternalismo* estatal, o que desqualifica o seu *status* de política pública e estigmatiza tanto os que com ela trabalham quanto os que a ela fazem jus. Contudo, contraditoriamente, apesar de menosprezada, ela não é descartada pelo sistema que a engendra, mas colocada a serviço da satisfação das insaciáveis necessidades do capital, em detrimento da satisfação das necessidades sociais, que vem sendo ostensivamente rebaixadas em nível bestial de sobrevivência animal. (PEREIRA, 2013, p.640).

Atualmente, passados 12 anos da gestão federal do Partido dos Trabalhadores no Brasil, partido de ideologia política vinculado aos ideais de esquerda, não houve nenhum sinal de ruptura com o modelo econômico hegemônico. Apesar disso, vivencia-se, no país, uma situação de desenvolvimento econômico que se reflete em melhores condições de empregabilidade e renda, razão dos relativos avanços sociais, identificados via redução dos indicadores de desigualdade social e índices de extrema pobreza. De toda forma, esse fenômeno, que é comum em toda a América Latina, é interpretado como estratégia de enfrentamento à última grande crise do capital especulativo, que eclodiu nos anos de 2008-2009 (BOSCHETTI, 2012). O crescimento econômico no país foi garantido através de investimento na iniciativa privada - via isenções fiscais, estímulo ao consumo - via redução de impostos (em produtos da chamada linha branca e indústria automobilística), e através de programas de estímulo à produção, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O mesmo empenho não foi direcionado ao desenvolvimento social, pois a estrutura que mantém o abismo entre os mais ricos e os mais pobres no país não foi alterada.

No que tange ao campo das políticas sociais, nos últimos anos exacerbou-se o acirramento das contradições. São emblemáticos, nesse sentido, dois programas federais de ampla cobertura: o Bolsa Família, programa de transferência de renda, e o Minha Casa Minha Vida, programa habitacional. Em linhas gerais, esse primeiro representa a ampliação da proteção social no campo dos benefícios não contributivos, com acesso de um inigualável contingente populacional. Possui foco na extrema pobreza, se caracteriza pelos inúmeros condicionantes e critério de acesso único: a renda dos beneficiários. Para o capital se trata de um excelente negócio, porque garante a inserção da camada social empobrecida no mercado de consumo, comprometendo recursos irrisórios do produto interno bruto nacional. Já, o MCMV reforça a prioridade na esfera privada e na mercadorização das políticas sociais, por serem as construtoras/empreiteiras as beneficiárias diretas dos recursos de financiamento do programa, à medida que o destinatário da política é o consumidor, nesse caso específico o devedor, a quem caberá assumir a responsabilidade de um financiamento, com maior ou menor subsídio do governo, de acordo com a faixa de renda, levando o programa a ser conhecido como “Minha Casa Minha Dívida”.

No capitalismo, a proteção social sempre foi funcional ao processo de acumulação, embora contraditoriamente ela tenha constituído um meio de defesa dos trabalhadores contra a exploração exacerbada do capital. Pode-se até mesmo afirmar que o objetivo do bloco no poder que a cultiva e a regula não é propriamente o alívio da pobreza, embora a palavra *relief* esteja na moda; mas, de um lado, regular os conflitos gerados pelo desemprego e, de outro, manter e reforçar o trabalho assalariado de baixa remuneração, útil ao aumento do consumo, cada vez mais incentivado pela ampliação dos sistemas de créditos (PEREIRA, 2013, p.645).

São profundas as mudanças na ampliação do acesso às políticas sociais, e em nenhuma hipótese é possível desconsiderar o seu impacto positivo na vida da sociedade brasileira, especialmente para a parcela que esteve historicamente à margem de toda e qualquer forma de acesso aos direitos sociais. Contudo, a preservação dos arranjos políticos e econômicos revela que essa expansão não representa um novo modelo de desenvolvimento social. Reforça-se a consciência da limitação, em termos de emancipação humana, a que a sociedade capitalista está condicionada, sobretudo quando estabelece a ruptura com as noções de proteção social, em que radicaliza as formas de exploração e exclusão. “A quixotesca construção de um capitalismo que pode ser ético terá de ser abandonada” (HARVEY, 2012, p. 223) sob pena de reduzir as estratégias de enfrentamento dos mecanismos de exploração a arrojados modelos de gestão da barbárie.

### 3.3 “FAZ-ME QUERER-TE BEM, QUERER-TE MAL”: DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL

A questão habitacional se constitui em um dos principais problemas sociais urbanos no Brasil. O acesso à habitação é uma expressão da questão social ao revelar as formas de ordenamento das relações sociais capitalistas na conformação da sociedade brasileira. Nesse contexto, a habitação é compreendida não apenas por seu valor de uso — como espaço onde se realizam as relações cotidianas necessárias à sobrevivência —, mas essencialmente por seu valor de troca, que a caracteriza como mercadoria, estabelecendo indissociável relação entre a renda e o acesso. “Ao estudar a questão habitacional, entendemos que ela se constitui como parte do complexo e contraditório processo de estruturação urbana da sociedade capitalista” (PINTO, 2004, p. 93).

A habitação, no que tange à esfera da relação de produção e consumo, apresenta particularidades em relação às demais mercadorias. O processo de

produção e circulação requer maior investimento de capital, muitas vezes dependente de financiamento prévio, além de demandar tempo maior para a construção e comercialização. Para o capitalista essa combinação resulta em demora no retorno financeiro e investimento de risco. Esses fatores são repassados para o trabalhador, o que acaba por distanciar — e muito — o custo do valor dos imóveis da capacidade de compra da maioria da população. Essa relação também é permeada pelos determinantes macroeconômicos, como o perfil de geração e distribuição de renda da sociedade e a relação estabelecida entre as instituições reguladoras do solo urbano e a produção da moradia — que delineiam a questão habitacional em dado tempo e espaço. Pode-se dizer que a questão habitacional é a fusão entre a propriedade privada e o capital, configurando uma expressão da seletividade e segregação social que se ampliam na organização da cidade (MARICATO, 1997).

Como mercadorias caras, a habitação e a infraestrutura urbana não são acessíveis para as classes populares porque o salário é sempre mantido em um nível abaixo do valor que permitiria a compra desses bens. A necessidade de morar, em geral, é suprida através da ocupação de espaços ociosos e autoconstrução das unidades habitacionais. Assim se conforma a periferia urbana, espaço de residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, constituída por pequenas casas construídas em pequenos lotes, localizadas em vastas áreas, geralmente distantes da zona central das grandes cidades.

O agravamento da questão habitacional no Brasil está diretamente relacionado ao processo de urbanização do país. A crise do déficit habitacional foi desencadeada a partir da explosão demográfica gerada pelo processo migratório do campo para a cidade, movimento massivo ocorrido no último século e, sobretudo, pela consolidação do modo de produção capitalista sob o ideário liberal — que redireciona o papel do Estado para uma intervenção que prima prioritariamente pelo desenvolvimento econômico.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a taxa de urbanização está em constante crescimento. No último levantamento, em 2010, 84,4% da população brasileira residia nas cidades. O déficit habitacional brasileiro era, da mesma forma, majoritariamente urbano (81%). Segundo levantamento

realizado a partir dos dados do IPEA<sup>25</sup>, o déficit habitacional em 2011 correspondia à 5,88 milhões de domicílios, o que representa 9,5% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Em 2012 esse número caiu para 5,24 milhões, o equivalente a 8,53% de residências. A redução geral do déficit no período, contudo, não foi suficiente para alterar a estrutura do déficit nos domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos, ao contrário, nessa faixa de renda houve aumento do déficit. Em 2012, aproximadamente 74% do déficit era composto por famílias com essa faixa de renda, um aumento de 4% se comparado ao índice de 2007. O Gráfico 3 demonstra que apenas essa faixa de renda não apresentou queda nesse índice:

**Gráfico 3** - Oscilação do índice de déficit habitacional entre os anos de 2007 e 2012 por faixa de renda.



Fonte: IPEA. Dados sistematizados pela autora (2014).

As famílias com renda de zero a três salários mínimos se constituem no público prioritário da política habitacional no país. A questão da moradia no capitalismo integra as diferentes formas de enfrentamento “temporais e territoriais do próprio capitalismo em relação às suas crises endógenas nos espaços urbanos” (PEREIRA, 2012, p.377). Nesse sentido, é possível afirmar que as medidas

<sup>25</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em agosto de 2014.

adotadas pelo Estado para equalizar a questão habitacional, ao longo da história do país, abordaram a questão de forma superficial, sem atingir a raiz do problema: a apropriação privada do solo urbano que exige renda monetária para adquiri-lo. Esse fato explica o adensamento do déficit se manter exclusivamente entre as populações de menor renda.

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. [...] Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventários, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc., quando os direitos da propriedade privada se fazer valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo. (SINGER, 1973, p. 34)

O Brasil vivenciou uma das mais intensas transições urbanas da história mundial. O surgimento da indústria na cena urbana representa a confirmação definitiva da cidade como centro econômico e local das decisões políticas. O desenvolvimento do espaço urbano se consolida no país a fim de atender a demanda de transição do modelo econômico — em crise — agroexportador para o modelo industrial. Na passagem do século XIX para o século XX, o país começa a investir no seu processo de industrialização, tornando-se predominantemente urbano. Para atender a necessidade de força de trabalho dos polos industriais emergentes, inicia-se um processo de estímulo à migração interna e externa para as cidades aonde a indústria vai se estabelecer.

O Estado brasileiro, predominantemente liberal até a década de 1930, manteve apenas um tipo de relação com o espaço onde se aglomerava a classe trabalhadora, o território popular: medidas repressivas, via legislação sanitária, e ação policial. As condições de moradia no processo de urbanização brasileiro sempre estiveram condicionadas exclusivamente às regras do mercado. Assim surgem as distintas soluções habitacionais, tanto por seu porte e relação fundiária quanto em sua localização territorial.

Cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma

classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas germinadas em viças ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. (BONDUKI, 1994, p. 713).

A partir de 1930, sob a hegemonia da burguesia urbana, “a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. A cidade da produção precisa ser mais eficaz” (MARICATO, 2013, p.138). Para garantir a manutenção dessa força de trabalho, necessária para o desenvolvimento do processo de industrialização do país, emergem as primeiras intervenções estatais na questão habitacional. Segundo Bonduki (1994), essa prática intervencionista do Estado foi uma estratégia do governo Vargas, na década de 1940, para o fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial.

Situando historicamente, observou-se que no período de 1930 a 1960 as políticas sociais desenvolveram-se mais direcionadas à “proteção” aos trabalhadores, com o objetivo de criar condições para garantir a força de trabalho adequada, que atendesse as exigências do mercado emergente. Contudo, não se pode deixar de considerar que a política social também foi produto de luta dos trabalhadores reivindicando suas necessidades. (DALLAGO, 2007, p.3).

Nas décadas de 1950 e 1960, o país passa por uma explosão urbana, movimentos como o desenvolvimentismo levam um grande número de trabalhadores rurais para a cidade em busca de alternativas de trabalho. Da mesma forma, intensificam-se as migrações de estados do nordeste para o eixo sul e sudeste do país, um dos movimentos migratórios mais intensos da história do país, dando origem às metrópoles e suas respectivas periferias.

A partir de 1964, durante os anos da ditadura militar, a política esteve pautada na falácia do desenvolvimento social como consequência natural do desenvolvimento econômico. As políticas sociais públicas possuíam, em seu interior, o objetivo de legitimação do sistema autoritário vigente, com caráter fragmentário, setorial e emergencial. O processo de favelização da classe trabalhadora foi agravado e, conseqüentemente, a desigualdade social no tecido urbano. São características das políticas sociais daquele período: 1. Extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. Fragmentação institucional; 3. Exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. Autofinanciamento do investimento social; e 5. Privatização. (SOARES, 2001, p.209).

No que tange às ações do Estado para o enfrentamento da questão habitacional, durante os anos do regime militar, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram os responsáveis pelo maior número de construção de moradias no país. Esse movimento nas construções foi financiado basicamente pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Nesse período, foi a classe média a maior beneficiada pelos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais pelo FGTS.

Nesse período, na esfera municipal, os programas habitacionais voltados à população de baixa renda, em geral, estavam reduzidos às situações emergenciais, sendo, em muitos municípios, ações de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social. Para essa população, as ações emergenciais não compunham uma política habitacional, e essa situação foi vivenciada especialmente nos municípios que sofreram com o rápido processo de industrialização e urbanização, onde as prefeituras destinaram verbas para a construção de “barracos”, conhecidos, em muitos municípios, como o “kit-barraco”. A distribuição desses materiais para a construção de um “barraco”, em muito se assemelha às casas de emergência, ainda utilizadas nos casos de sinistro e, mais recentemente, no caso do PIEC, com as famílias que aguardam atendimento do eixo habitacional nessas estruturas precárias.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela forte recessão, crise econômica, associada ao fortalecimento do paradigma neoliberal que resultou no enxugamento dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas, com reflexo imediato na concentração da pobreza. A matriz de pensamento urbano modernista, que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do capitalismo, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanharam a reestruturação produtiva no final do século XX. No Brasil, esse modelo foi adotado exclusivamente na chamada cidade formal ou legal, deixando o processo de modernização das cidades brasileiras pela metade. Esse processo de intervenção parcial serviu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista, pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças formais com os burgos medievais. Ela não cabe



também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE. E por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções), frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência. (MARICATO, 2013, p.122).

A Caixa Econômica foi sucessora do BNH entre os anos de 1987 até 1998. Na gestão do Presidente Itamar Franco foi criado o Programa Habitar (1994), que contemplava o trabalho social nas intervenções habitacionais como contrapartida dos estados e municípios. Em 1999, ao fim da primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Governo Federal passou a sofrer influência do Programa Habitar Brasil – BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). O PIEC, em sua primeira fase de execução, ao incorporar o empréstimo do Governo Federal como contrapartida para o FONPLATA, também contou com esse financiamento, e esse se tornou a base para os programas federais propostos a partir dessa data.

O Estado brasileiro passou a recorrer aos empréstimos externos para implementação de políticas urbanas, por exemplo o BID, que é até hoje responsável por inúmeros financiamentos em andamento no país, inclusive em Porto Alegre com o Programa Integrado Socioambiental - PISA. Ao realizar empréstimos, o agente também incorpora suas fórmulas de modelo de gestão de políticas, em total consonância com os fluxos da economia capitalista. A forma de difusão desse modelo de gestão é frequentemente camuflada pelo discurso de atendimento à pobreza. A incorporação do debate sobre a pobreza na agenda das agências multilaterais é parte do processo de ajustes estruturais de orientação neoliberal que estimula uma reorientação do papel dos Estados nacionais na formulação das políticas sociais. De acordo com essas orientações, sintetizadas nos documentos oficiais formulados pelos consultores do banco, o Estado deveria, simultaneamente, enxugar os gastos públicos voltados à política social e focalizar o atendimento dessas políticas nos segmentos mais vulneráveis.

A leitura atenta desses documentos revela o aspecto discursivo, levando-se em consideração que o tema mais central do conjunto dessas orientações refere-se às reformas do Estado, materializada na descentralização administrativa, no controle dos gastos com a previdência social, na indicação da reforma tributária, no equilíbrio das contas públicas e na necessidade de pagamentos da dívida pública. Assim nesses documentos,

o tema da pobreza, diferentemente da proposição das metas do BID, deixa de ser central; ao contrário, passam a ser privilegiadas as reformas do Estado que, aplicadas nos diferentes países, têm contribuído para a negação dos direitos sociais fundamentais, posto que nega a universalização dos direitos sociais, valorizando políticas setorizadas e focalistas. (SANTANA, 2013, p. 251).

As décadas de 1980 e 1990, por outro lado, também foram significativas para a politização da questão urbana no país. O processo de redemocratização da política brasileira proporcionou a confluência de diversas forças, como os movimentos sociais que lutam por moradia, regularização fundiária e políticas públicas, com destaque para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Os impactos dessa conscientização popular provocaram alterações nas diretrizes das políticas voltadas para a população de baixa renda e, sobretudo, garantiram que a Constituição Federal de 1988 tornasse obrigatória a elaboração de Planos Diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, dando relevância a princípios mais democráticos a serem considerados no trato das questões habitacional e urbana, finalmente articuladas. (FERNANDES, 2005, p. 226).

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o poder local e descentralizou a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano “que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182). A incorporação constitucional da questão urbana permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade.

O período foi marcado por uma agenda de avanços na consciência política da questão urbana. No que se refere à democratização da gestão da cidade, a partir da constituição, vivenciou-se, nas administrações locais, experiências como a implantação do Orçamento Participativo<sup>26</sup>, planos diretores participativos, programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, implementação de IPTU progressivo, criação de Zonas Espaciais de Interesse Social (ZEIS), entre outros. Em 1996 foi realizada, em Istambul, a Habitat II, 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas pelos Assentamentos Humanos, encontro de extrema relevância para mudança nos paradigmas da questão urbana.

---

<sup>26</sup> Em Porto Alegre, o Orçamento Participativo (OP) completou 25 anos em 2014. A cidade foi pioneira na implantação do modelo participativo que se tornou referência de gestão democrática e participação popular. O modelo recebeu uma série de prêmios internacionais e foi replicado em centenas de cidades pelo país e pelo mundo, projetando Porto Alegre internacionalmente.

Nesse contexto disputam duas correntes antagônicas para a intervenção nas cidades. A primeira se refere ao Consenso de Washington, que aponta os planos estratégicos como única alternativa para resguardar as cidades da crise global. Sugerem a adequação das cidades à reestruturação produtiva, tornando-as mais competitivas no mercado globalizado. As medidas apontadas para essa adequação são: revitalização, privatização, homogeneização, autorregulamentação do mercado, intervenções voltadas para a atração de investimentos no mercado global, tal qual descrito no capítulo anterior.

A segunda proposta estimula a cooperação entre as cidades em oposição à competição. Tem como referencial a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, que consagram a função social da cidade. Essa construção tem origem na década de 1960, com o Movimento pela Reforma Urbana que reuniu categorias profissionais e os movimentos sociais de luta pela moradia. O fortalecimento dessa concepção depende substancialmente da pressão estabelecida pelos movimentos sociais urbanos. Nas entrevistas realizadas, causou surpresa que apenas o Gestor fizesse menção direta à noção de uma política habitacional referenciada na Reforma Urbana. Conforme a fala:

Porque se não tivermos uma reforma urbana, a médio prazo, e médio prazo para mim é 20/25 anos, não sou irresponsável de achar que em 10 anos a gente vá conseguir uma reforma urbana, mas a qualificação de moradia de baixa renda não deixa de ser uma forma de estar fazendo essa reforma urbana. [...] E se as duas reformas não andarem juntas, a reforma urbana e a reforma agrária, a tendência é a questão do acesso à moradia se agravar.(G).

A CF 1988, no que tange à política habitacional, estabelece responsabilidade da provisão de moradia aos três entes federados da nação. A Emenda Constitucional 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradia para as famílias mais pobres. Um importante avanço atribuído à luta dos movimentos sociais foi a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que prevê instrumentos de garantia à democratização do direito à cidade, tornando constitucional o direito social à moradia. Além da criação desse Estatuto, em 2003, no Governo Lula, é criado o Ministério das Cidades, na perspectiva de combate às desigualdades sociais, transformação das cidades em espaços mais humanizados com a ampliação do acesso à moradia, saneamento e transporte. O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento

social progressista e sua criação ampliou as expectativas para a construção de outro cenário para as cidades brasileiras.

Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infraestrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. [...] Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial. (BRASIL, 2009)

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, aprovado em 10 de julho de 2001, regulamenta o capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal de 1988.

[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único).

O Estatuto estabelece novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos:

- **Direito à cidade e à cidadania:** compreende o acesso de todos os cidadãos a terra, à moradia digna, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte, ao lazer, ao saneamento ambiental e ao meio ambiente sadio.

- Atendimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**<sup>27</sup> reorienta a ação do estado, do mercado imobiliário e da sociedade para a democratização do acesso ao solo urbano. Ou seja, exige que o proprietário de imóvel, público ou privado, cumpra a destinação de interesse da coletividade (social, cultural ou ambiental) definida pelo Plano Diretor do Município.

- **Gestão democrática:** integra o planejamento, gestão e controle social ao reconhecer que a cidade se produz por uma multiplicidade de agentes que devem ter suas ações coordenadas e participativas na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

---

<sup>27</sup> O princípio de que toda a propriedade devesse cumprir função social já constava na Constituição de 1934. Contudo é somente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade é que se estabelece a desapropriação-sanção e a incidência de imposto territorial progressivo sobre os imóveis não utilizados ou subutilizados. (ALFONSIN; FERNANDES, 2006)

- **Reconhecimento da cidade informal:** define estratégias e instrumentos para a sua legalização. (BRASIL, 2001).

Constituem-se em instrumentos para a materialização da política urbana:

- **Garantia da Função social da Cidade:** Plano Diretor, parcelamento, o parcelamento e a edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito desconstruir (solo criado).

- **Regularização Fundiária:** usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social.

- **Gestão Democrática:** conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

A implantação de mecanismos de controle social é uma grande conquista da luta dos movimentos sociais voltados à reforma urbana, na garantia da participação popular na formulação da política habitacional. Segundo Rolnik (2012), o desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento da democracia: a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos e referendos. Estabelece-se a obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos, como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir diretamente os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção no território.

Conforme o Quadro 2, em síntese, o novo aparato legal brasileiro prevê:

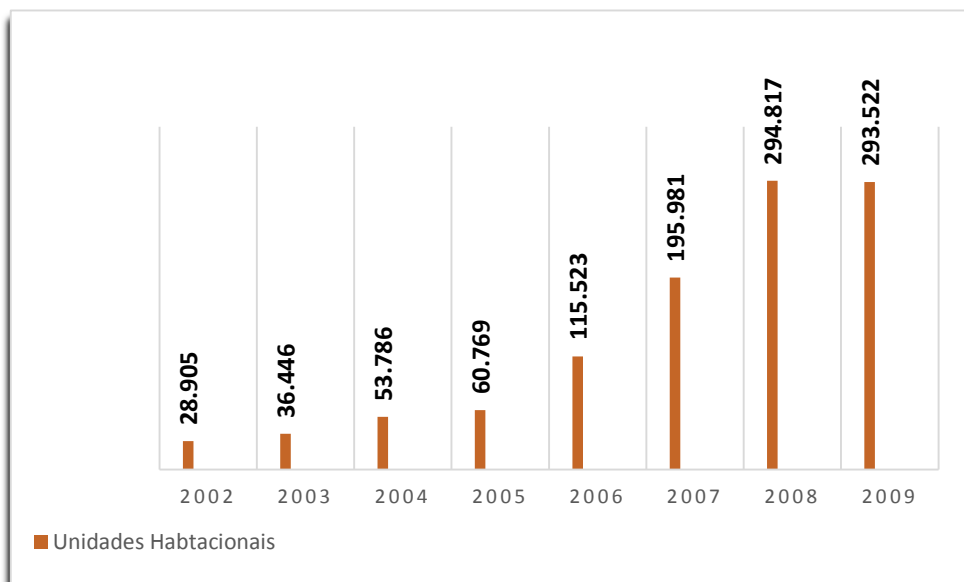
Quadro 2 - Síntese do aparato legal contemporâneo.

CF 1988 (Artigos 182 e 183)	Artigo 182. “A política de desenvolvimento urbano, executadas pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (BRASIL, 1988)
Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001)	Artigo primeiro dispõe sobre as “normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).
PNHIS e SNHIS (Lei 11.124 de 2004)	A política se dispõe a sanar a histórica demanda por habitação e moradia digna. Orienta-se pelos princípios de direito à moradia enquanto direito humano, moradia digna como vetor de inclusão social, função social da propriedade, política de estado, gestão democrática e controle social, e a articulação entre ações da habitação e política urbana (Brasil, 2004)
PAC (2007) / PMCMV (Lei 11.977 de 2009)	Previsão de construção de 1 milhão de moradias. Em 2011 foi lançada a segunda fase do programa, atualmente os dados do Ministério das Cidades informam a contratação de mais de 3,6 milhões de unidades habitacionais em 2014. O programa contempla três faixas de renda, com maior subsídio de financiamento para as famílias de zero a três salários mínimos.

Fonte: BRASIL (1988, 2001, 2004, 2007, 2009). Dados sistematizados pela autora (2014).

A partir dessa nova configuração da legislação nacional foi possível identificar importante aumento no investimento do Governo Federal na área habitacional.

Gráfico 4 - Evolução Investimento Habitação



Fonte: (MARICATO, 2012, p.61)

A partir de 2009, com o Programa MCMV, esse aumento se tornou exponencial, atingindo uma escala quantitativa histórica na política habitacional do país. Segundo os dados do Ministério das Cidades, em 2014 os números de unidades habitacionais foram multiplicados por 10 se comparados aos dados de 2009.

**Gráfico 5 - Infográfico PMCMV**



Fonte: Site Ministério das Cidades<sup>28</sup>

Considerando-se que, se, quantitativamente, o programa assume destaque histórico no cenário da política habitacional, no que se refere ao avanço em escala qualitativa, muito ainda há que se trilhar. Dentre as críticas ao extinto sistema do BNH, o mais relevante investimento na área até o PMCMV, possui destaque a localização dos empreendimentos, construídos fora do tecido urbano: os conjuntos habitacionais promoveram o acesso à habitação em detrimento do não acesso aos bens e serviços da cidade. Esse, entre outros aspectos históricos da política habitacional no Brasil, ainda não foram devidamente superados. Em Porto Alegre, em razão dos altos preços das áreas urbanas centrais, os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, voltados para famílias com renda de zero a três salários mínimos, tem se concentrado em locais mais distantes da região central do

<sup>28</sup> Disponível em: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)

município, por exemplo a nova onda de remoções para a Restinga, conforme se constata no Quadro 3:

**Quadro 3** - Unidades Habitacionais entregues pelo PMCMV em Porto Alegre por localização.

<b>Programa minha Casa Minha Vida Porto Alegre</b>	<b>Unidades habitacionais entregues para famílias de 0 a 3 s.m.</b>	<b>Bairro do empreendimento</b>
<b>2011</b>	492 UH	Restinga
<b>2012</b>	916 UH	Restinga
<b>2014</b>	160 UH	Partenon
<b>Em construção</b>	760 UH	Restinga

Fonte: Site DEMHAB<sup>29</sup>. Dados sistematizados pela autora (2014).

As críticas dispensadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida também incidem sobre a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, deslocando para o mercado a gestão das ações da política habitacional. Dependente da disponibilidade e interesse das empreiteiras, a política habitacional se torna refém do jogo comercial que coloca em segundo plano os empreendimentos voltados para a população com renda de até três salários mínimos, em razão da menor margem de lucro sobre esses empreendimentos.

Em Porto Alegre, a inserção do PMCMV ao mesmo tempo em que gerou alívio orçamentário para o município e expectativa efetiva de redução do déficit habitacional, fez emergir novas situações, reconfigurando a rotina da política e dos seus usuários. Inicialmente, cabe ressaltar que o programa federal antes de realizar a cobertura das famílias que não estavam cadastradas nos programas municipais preexistentes, passou a socorrer esses programas com dificuldades de conclusão, por razões orçamentárias, como é o caso do PIEC. Além disso, o programa facilitou o encaminhamento de obras diversas do município, a remoção de famílias deixou de representar entrave para a viabilização de projetos urbanísticos, especialmente os viários. Conforme a fala do trabalhador,

nós, em Porto Alegre, estamos utilizando o PMCMV para resolver problemas de urbanização, que é o caso da (Vila) Tronco. Então assim, a rua tem que ser aberta e se diz que as famílias irão ser atendidas pelo MCMV, e bom, algum dia e em algum lugar (não definido previamente) a gente faz a casa para essas famílias. (T1).

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=133](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=133)>. Acesso em julho de 2014.



Nos programas municipais anteriores ao MCMV que acabaram incorporando-o, as diferenças entre as formas de atendimento impactam o processo de trabalho dos profissionais e as formas de atendimento. Assim, trabalha-se com a frustração das expectativas das famílias cadastradas antes de 2009, de um atendimento nos padrões da política municipal, que previa loteamentos de menor porte, em sua maioria com construção horizontal, composta por casas térreas e sobrados. O maior descontentamento tem sido em relação à verticalização dos empreendimentos. A inserção de apartamentos em prédios de cinco pavimentos permite a densificação da área com menor custo para o município.

Ao viabilizar reassentamentos a custo ínfimo para os municípios, o programa densifica quantitativamente o acesso à habitação, gerando um quadro de otimismo frente ao enfrentamento do déficit habitacional no país. Ao município cabe a disponibilização da área, e, como forma de otimizar (ainda mais) os recursos, produzindo a um menor custo um maior número de unidades, os empreendimentos são predominantemente verticais e as áreas disponibilizadas, em geral, são aquelas de menor valor comercial, e, portanto, mais distantes das zonas centrais.

Porque a gente está migrando para o MCMV, que é um programa de nível federal, que teve lá seus embaraços, para aqueles (programas municipais) que estavam em andamento [...] mas é isso que está garantindo o atendimento, porque se não vier verba federal o município não tem como de construir 3 mil casas como a gente já entregou aí. (G)

No que se refere à política habitacional, o repasse de parte do custo para as famílias atendidas por meio de financiamentos subsidiados pelo governo reproduz a lógica de financeirização imobiliária. Esse limite tênue (ou ausência de limite) entre mercado e política pública tem garantido a satisfação de prefeitos e empreiteiras, especialmente nas remoções ocorridas nos últimos anos, ditas necessárias para sediar os megaeventos.

A adaptação dos programas municipais às normas do programa federal acarretou restrições na autonomia do DEMHAB em detrimento das construtoras e da Caixa Econômica Federal. Na obra, quem determina o ritmo construtivo é a empresa. Essa nova configuração na execução da obra é sentida pela população atendida pelo PIEC, e pelos trabalhadores que trabalhavam em ritmo distinto, impactando maior necessidade de encaminhamentos para moradia transitória.

Antes era assim, tinha umas nesguinhas de terra e dava para fazer algumas coisinhas aqui, aí se fazia a casinha, trazia as pessoas e ia abrindo espaço nesse formato de migração. Isso tem um outro impacto, tu não consegues mais uma construtora que se sujeite a fazer duas casinhas, aí tu migras duas famílias para lá. (G)

Não, ainda mais quando tu trabalhas com recursos do PMCMV. Acho que é essa a questão, quando tu dependes das empreiteiras, quando tu dependes de agentes fora da prefeitura é pior ainda aí que tu perdes o controle (sobre o ritmo da obra) mesmo. (T2)

E hoje em dia com o PMCMV a gente está mobilizando centenas de famílias ao mesmo tempo, imagina são muitas famílias, são loteamentos que vão ser construídos com 400, 500 famílias. São coisas de grande porte. A moradia transitória é mais do que nunca uma necessidade, principalmente como um programa como o PIEC que pretende atender na região... (T1)

A fala acima se reporta ao empreendimento que está previsto do MCMV no PIEC, a Vila Liberdade. Serão construídas, em um só loteamento, aproximadamente 650 unidades habitacionais. O atendimento vinculado ao programa federal permitiu a inclusão das famílias não cadastradas originalmente no PIEC, uma antiga luta dos moradores que disputam a garantia de permanência no espaço com as famílias cadastradas na região.

Dessa forma, os impressionantes números apresentados pelo Ministério das Cidades, o estímulo à construção civil (geradora de muitos postos de trabalho) e o investimento pesado (histórico) na construção de milhares de unidades habitacionais são motivo para celebrar, ainda que não se possa perder de vista que o programa não representa nenhuma ameaça ao dilema que está na raiz da segregação socioterritorial: a questão fundiária.

A política habitacional, e as demais políticas sociais brasileiras, é permeada de contradições que revelam a disputa de interesses antagônicos da sociedade dividida em classes. O real enfrentamento da questão habitacional tem como premissa romper com a lógica patrimonialista, com o combate à especulação imobiliária e a defesa da função social da terra. Em outras palavras, trata-se de uma disputa histórica da classe trabalhadora que está longe de findar.

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito de ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, as vezes, de boas intenções e, mais frequentemente, destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais pra longe uma proposta correta que remedeie a questão. Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade. O mito do direito à propriedade da casa levou, num primeiro momento, a que se construíssem

casas e apartamentos para a classe média. Mesmo assim, os preços geralmente eram exorbitantes, ainda quando os imóveis são construídos com o dinheiro público, dinheiro acumulado pela contribuição obrigatória de todos os trabalhadores (SANTOS, 2012, p. 61)

Protagonizam, nesse cenário de disputa por espaço na cidade, os movimentos sociais vinculados ao direito à moradia. São longas e consistentes as trajetórias desses movimentos — Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, entre tantos outros. Esses movimentos deflagram cotidianamente que a questão do déficit habitacional está para além da construção de novas moradias. Em muitas cidades o número de imóveis vazios supera a demanda por habitação. As ocupações desses espaços ociosos, organizadas pelos movimentos, trazem à tona a possibilidade real de atendimento da política habitacional em regiões urbanizadas e centrais, próximas aos recursos necessários para a realização do direito à cidade.

As possibilidades de materialização da legislação atual dependem da consolidação da “função social” da “propriedade”, um paradoxo. Constata-se assim que, a base da sociedade burguesa é o próprio limite da concretização do direito à moradia. A cultura patrimonialista garante direito ilimitado ao proprietário. O sistema judiciário, via de regra, sobrepõe o direito à propriedade privada às tentativas de validação da função social do espaço, e frequentemente enquadra como ilegítimas e/ou ameaçadoras à ordem, as tentativas da sociedade civil em defender a vida e os direitos humanos fundamentais previstos constitucionalmente.

Portanto, se a propriedade dos meios de produção e da terra atravessa a história, no capitalismo ela se torna abstrata e, em sua forma jurídica, naturalizada. Convém não esquecer que as constituições burguesas do século XVIII colocam a propriedade privada como direito, situação esta que vigora até hoje, orientando e determinando as relações sociais de produção e o lugar de cada um na cidade (CARLOS, 2013, p.97).

A propriedade reduzida ao seu poder de troca está muito longe de abalar a distribuição segregada do espaço. O acesso à moradia mediado pelo poder econômico, naturalizado e cotidianamente legitimado, se constitui na principal explicação para que, dentre os três principais direitos impostos pela burguesia na Revolução Francesa, o da propriedade, antecipadamente reservada para alguns, negou (e nega), em força maior, o desenvolvimento da liberdade e fraternidade para os demais. (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

A legislação vigente se propõe ao enfrentamento de ordem estrutural. Materializá-la é o desafio. Apesar do incontestável avanço proporcionado pela criação de uma regulamentação da questão urbana, o instrumento legal por si só não é suficiente para alavancar a reforma preconizada pelos movimentos sociais. A participação popular efetiva nos fóruns que discutem a questão urbana ainda está em processo de consolidação. Os avanços quantitativos, ainda que de extrema relevância, reforçam a ideia de cidadania condicionada à lógica do mercado que reduz o cidadão a consumidor.

A história do planejamento urbano no Brasil mostra existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana (MARICATO, 2013, p.135).

A habitação sempre foi um tema central na discussão da organização urbana, contudo, é o acesso à moradia das famílias de baixa renda que possui uma identificação com a imagem do território excluído nas grandes cidades. Permanece latente a análise de Engels sobre a situação da classe trabalhadora no que se refere à associação entre os processos de industrialização e urbanização, relação essa que reflete e ainda se reproduz nas formas contemporâneas de segregação socioespacial. “O dinheiro é o alcoviteiro entre a necessidade e o objeto, entre a vida e o meio de vida do homem”. (MARX, 2012, p. 157).

#### **4. AS ESTRATÉGIAS DE MORADIA TRANSITÓRIA NO PIEC: NOVOS OLHARES SOBRE O PONTO DE PARTIDA**

A humanidade trilha caminhos em busca do conhecimento da verdade, e esse caminho parte da volta à origem, retomando o movimento histórico do fenômeno, para que então seja possível retornar ao presente e libertá-lo de suas limitações, através do processo reflexivo, com novas conexões e significados (PRATES, 2012). Trata-se do esforço humano em busca do conhecimento que supere a superficialidade do mundo como ele se apresenta; o movimento do *détour* é o único caminho acessível para conhecer os fenômenos em sua essência (KOSIK, 1976).

Neste capítulo, apresentam-se, em seu primeiro subitem, os dados do município de Porto Alegre, como forma de contextualizar o cenário da intervenção habitacional promovida pelo Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC). A fundamentação teórica acerca do processo de urbanização, das diferenças territoriais, segregação e suas formas de enfrentamento, assume materialidade no processo de conformação e no cotidiano da capital gaúcha. Essa discussão prévia buscou abarcar os elementos fundantes das grandes cidades capitalistas, necessários para a compreensão do objeto de análise desta pesquisa. Nos demais subitens que compõem esse capítulo serão apresentados os achados do processo investigativo, a avaliação dos usuários, lideranças e trabalhadores, e os dados coletados nos registros e documentos do DEMHAB que fazem menção às estratégias de moradia transitória utilizadas no processo migratório das famílias vinculadas ao PIEC.

##### **4.1 UM PORTO (NÃO MUITO) ALEGRE: O DEBATE LOCAL SOBRE DESIGUALDADE SOCIOTERRITORIAL**

Porto Alegre possui uma área de 496,1 km<sup>2</sup>, distribuída entre a parte continental de 452,68 km<sup>2</sup>, e um conjunto de ilhas que corresponde a 43,42 km<sup>2</sup>. Divide-se em 352,02 km<sup>2</sup> de área urbana e 144,08 km<sup>2</sup> de área rural. Com uma população de 1.409.351 habitantes (IBGE, 2010), Porto Alegre é a décima capital no país em densidade populacional. A cidade é formada por 81 bairros oficiais que

compõem 17 macrorregiões denominadas de Regiões do Orçamento Participativo (OP).

A regionalização da cidade é parte do processo de implantação do OP, que é fruto da ampliação da democratização na gestão de políticas públicas, previsto na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre, conforme já mencionado, implantou esse instrumento de participação popular nas decisões de interesse público em 1989, uma ação pioneira nessa proposta de gestão democrática do orçamento público.

A industrialização da cidade demarcou, nos anos 1950, a dificuldade de acesso da classe trabalhadora à moradia, mas foi o processo de desindustrialização, ocorrido a partir das últimas décadas, que agravou a situação da classe trabalhadora, à medida que também tornou difícil o acesso ao trabalho. O deslocamento industrial para outras regiões, somado ao cenário de reestruturação produtiva, com redução de contratação de mão de obra, flexibilização das relações trabalhistas e a estagnação econômica iniciada na década de 1980, simboliza a restrição da oferta de emprego, especialmente para os segmentos populacionais de baixa escolaridade. Assim, retraída a capacidade de absorção da mão de obra na cidade, a situação de pobreza da classe trabalhadora é profundamente agravada.

Sem indústria, expandem-se simultaneamente as novas ocupações especializadas e um novo proletariado do setor terciário, formado por trabalhadores mal remunerados, expostos às más condições de trabalho e altamente explorados. Esse agravamento da desigualdade de renda impacta os espaços residenciais. Polarizada, a cidade aumenta a tendência de exclusão espacial imposta pelas estruturas intraurbanas, afastando um número cada vez maior de trabalhadores da dita cidade formal, voltada para o mercado, ou seja, exclusiva para aqueles que produzem e consomem (SILVA, 2011).

O impacto do processo de desindustrialização da cidade no acesso ao trabalho vem sendo amenizado nas últimas duas décadas, dado o atual contexto de crescimento econômico do país. A taxa de desemprego de Porto Alegre tem oscilado em torno dos 5% e 6% no último ano. Porém, esse percentual está concentrado nas áreas distantes do centro da cidade. São as regiões com maior dificuldade de acesso à infraestrutura urbana onde se concentram os mais elevados índices de precariedade nas relações de trabalho, as menores rendas e os piores índices de escolaridade.

A partir das análises comparativas intraurbanas disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA)<sup>30</sup>, identifica-se que a desigualdade social na cidade é georreferenciada. A espacialização das desigualdades reflete o sucesso ou fracasso das políticas públicas na área da distribuição de renda, em especial as políticas urbanas (Koga, 2011).

Segundo o último senso (2010), Porto Alegre apresenta um déficit habitacional de aproximadamente 42.500 unidades habitacionais, que configuram 8,19% da proporção de domicílios na cidade, embora se observe um decréscimo nesse índice se comparado à pesquisa do ano 2000. Em termos comparativos com outros municípios do país, Porto Alegre assume a 14ª posição no ranking de déficit, conforme os dados do IBGE, 2010.

Em se tratando do conceito de déficit habitacional, deve-se considerar a concepção mais ampla de necessidades habitacionais, sendo esta definida como a soma do déficit habitacional — habitação precária, coabitação familiar e domicílios rústicos; inadequação de moradias ou domicílios inadequados — inadequação fundiária, adensamento excessivo, carência de infraestrutura, domicílios sem banheiro. (PORTO ALEGRE, 2009)

Em consonância com os indicadores do país, a queda do índice do déficit habitacional não repercutiu em melhoria na situação de moradia das famílias de baixa renda, pois se identificou, no último senso, o aumento das moradias precárias nos últimos 10 anos no município de Porto Alegre. Esse aumento é da mesma forma georreferenciado, concentrado apenas em algumas regiões do OP.

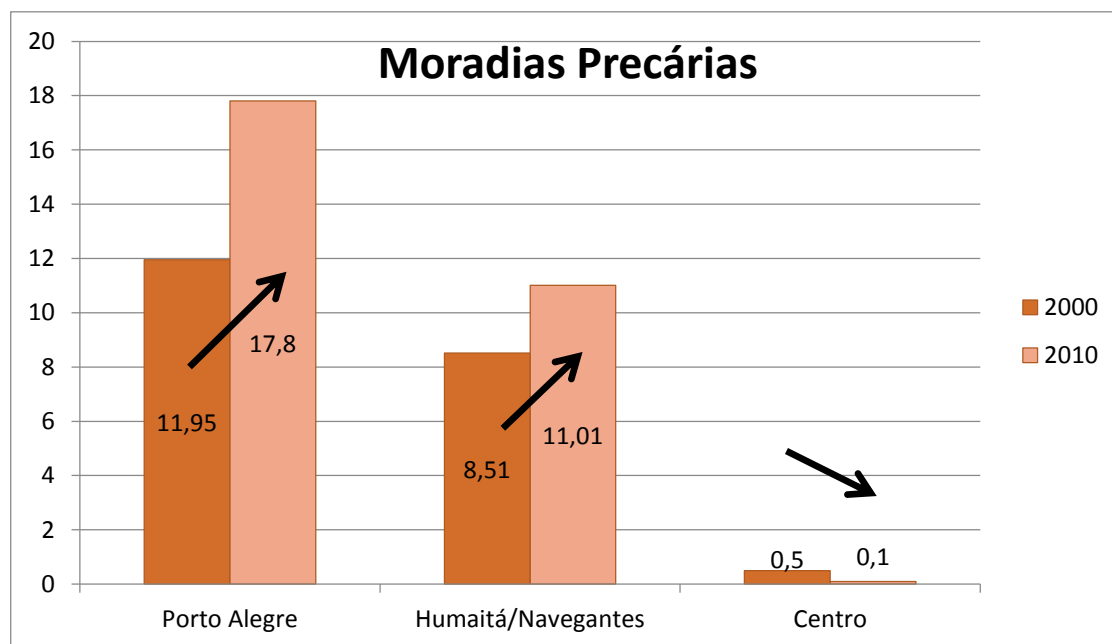
A divisão social do espaço urbano traduz-se em numerosas áreas sociais, cada uma caracterizada por uma relativa homogeneidade interna e heterogeneidade entre elas. Atributos como renda, instrução, ocupação, faixa etária, fecundidade, etnicidade. Religião, status migratórios e qualidade da habitação definem o conteúdo de cada área. Há um mosaico social na cidade, com distintas formas e conteúdos sociais. O preço da terra, expressão cabal da valorização da propriedade fundiária, e a proximidade dos centros de negócios — área central, subcentros e áreas especializadas -, assim como das áreas de amenidade naturais ou socialmente criadas e das áreas fabris, desempenham papéis fundamentais na estruturação desse mosaico social. (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013, p. 8).

---

<sup>30</sup> O Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) disponibiliza uma ampla base de informações georreferenciadas sobre o município de Porto Alegre contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade. O georreferenciamento das informações por regiões e bairros tem um papel pedagógico e político fundamental. Trata-se de reforçar a identidade do local, promovendo o sentido de comunidade nas pessoas e nas famílias.

Em relação às moradias, em 2010 o fator de desigualdade, que estabelece a relação entre o melhor e o pior indicador no município, foi de 440 vezes. Para fins de demonstrar a diferença entre as regiões, ilustra-se, no Gráfico 6, a evolução dos índices em uma década, na relação entre o dado geral do município e as regiões Centro e Humaitá/Navegantes, esta última local onde se desenvolve o PIEC.

**Gráfico 6** - Moradias Precárias por Bairros.



Fonte: Site Observapoa, disponível em: [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br).

A comparação da oscilação do índice de moradias precárias nos últimos 10 anos entre as regiões demonstra que, enquanto a média das regiões de Porto Alegre apresenta uma piora de 30% nesse indicador, a região Centro apresentou melhora, beirando a erradicação desse fenômeno. Já, os bairros localizados na Zona Norte do município tiveram uma piora acima da média do município de quase 50%.

Quem estuda um mapa da distribuição dos serviços urbanos de responsabilidade do Estado no território da cidade verifica facilmente que eles se encontram apenas à disposição dos moradores de rendimentos elevados ou médios. Quanto menor a renda da população, tanto mais escassos são os referidos serviços. (SINGER, 1982, p.35).

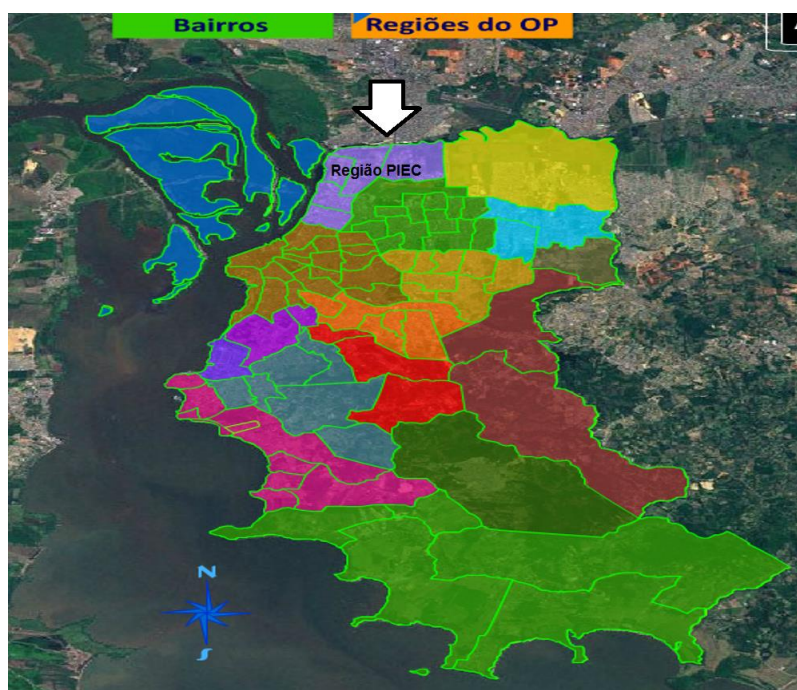
Localizada na Zona Norte do município, a região Humaitá/Navegantes é composta pelos bairros: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes e São Geraldo. A



Região possui 43.689 habitantes, representando 3,10% da população do município. Com área de 15,11 km<sup>2</sup>, representa 12,45% da área de Porto Alegre, sendo sua densidade demográfica de 2.891,40 habitantes por Km<sup>2</sup> <sup>31</sup>. Segundo o IBGE (2010), a taxa de analfabetismo é de 2,56% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 3,22 salários mínimos.

A localização dos bairros com intervenção do PIEC, conforme o mapa:

**Figura 1** - Imagem Porto Alegre dividida por Regiões do Orçamento Participativo



Fonte: Site Observapoa. Grifo da autora (2014)

As áreas livres da região, semelhante a tantas outras no município de Porto Alegre, foram ocupadas por migrantes provenientes da zona rural. Esse movimento, conforme já explicitado, foi identificado em escala mundial a partir do processo de industrialização. O adensamento populacional na região foi se conformando, em sua maioria, em ocupações de moradia precária sem acesso à infraestrutura urbana. Na Zona Norte, a existência de importantes extensões de áreas livres e públicas possibilitou a idealização de projetos habitacionais de reassentamento, reurbanização e regularização fundiária. Somado a isso, através do Orçamento Participativo foi possível realizar a análise dos indicadores socioeconômicos das regiões do município, estabelecendo relação comparativa entre essas, referenciando

<sup>31</sup> Dados obtidos no OBSERVAPOA, disponível em [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br).

a região como área prioritária para a intervenção urbana. Os bairros que compõem o PIEC são Humaitá, Farrapos e Navegantes.

**Quadro 4** - História dos Bairros de Porto Alegre

BAIRRO	
<b>Humaitá</b>	O bairro se situa na Zona Norte da capital, limita-se ao sul com o bairro Navegantes e, ao norte, com o município de Canoas. Originalmente uma zona de aterro sanitário, conhecido como aterro Benópolis, caracteriza-se por ser uma região essencialmente residencial, dispondo apenas de pequenos comércios que atendem aos moradores locais. A partir da década de 1960, o aumento populacional promovido com o processo de industrialização acarreta problemas de habitação, transportes e infraestrutura, que demandam projetos de integração urbanística. É nesse contexto que a expansão para a zona norte/nordeste da capital torna-se mais efetiva, pois os custos de moradia eram mais acessíveis em função da distância do centro.
<b>Navegantes</b>	Um dos mais antigos bairros da cidade. Sua localização já era nítida nas plantas da cidade no final do século XIX. O bairro desde a sua origem fazia a ligação entre o Centro da cidade e a região de imigração (vale do Rio dos Sinos). No século XIX, a região já apresentava forte vocação industrial, e especialmente a partir de 1890, quando várias indústrias da Capital instalaram-se no bairro. O crescimento industrial contribuiu para o aumento da população, pois seus moradores, em sua maioria operários, passaram a habitá-lo em função da proximidade com seus locais de trabalho.
<b>Farrapos</b>	O bairro faz divisa com os bairros Humaitá e Navegantes. O bairro Farrapos foi oficializado pela Lei nº 6218 de 17/11/1988, conhecido como Vila Farrapos, é uma das regiões mais carentes da cidade. Os habitantes são de origem humilde e muitos vivem em precárias condições de moradia. A ocupação da região está ligada ao processo de crescimento populacional de Porto Alegre.

Fonte: História dos Bairros de Porto Alegre.<sup>32</sup> Dados sistematizados pela autora (2014).

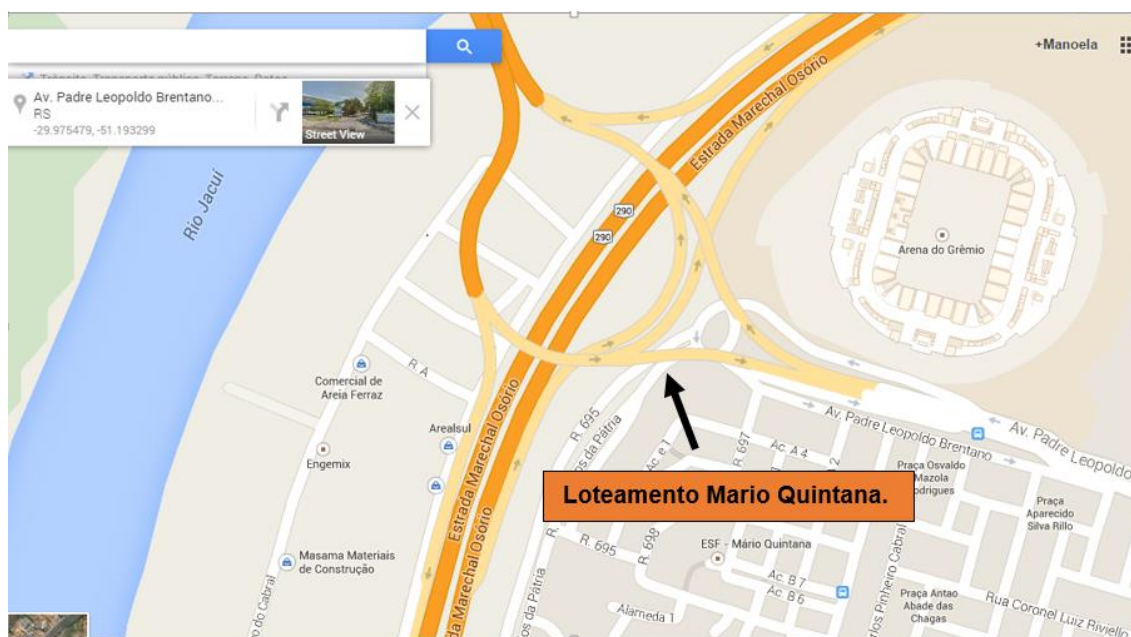
Essa região passou por profundas mudanças nas últimas décadas. Como espaço residencial, a área foi destacada a partir da década de 1970, com a implantação dos conjuntos habitacionais da COHAB do Rio Grande do Sul, nos bairros Farrapos e Humaitá. Nessa década também foi construído o Loteamento Mario Quintana, conjunto habitacional vizinho à Vila Liberdade, e, em razão disso, abriga, atualmente, em sua área de praça, as famílias atingidas pelo incêndio da Vila (ocorrido em 2013), instaladas em Casas de Emergência.

O loteamento Mario Quintana também “faz divisa” com o estádio de futebol Arena do Grêmio, construído em 2012. Essa vizinhança, que a priori gerou expectativas na comunidade, porque impulsionou a valorização dos comércios e

<sup>32</sup> História dos Bairros de Porto Alegre. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/historia\\_dos\\_bairros\\_de\\_porto\\_alegre.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf)>. Acesso em janeiro de 2015.

possibilidades de renda, atualmente tem significado transtorno para as famílias do loteamento. Tramita um processo de retirada das casas que estão localizadas na curva da Avenida Padre Leopoldo Beltrano para viabilizar o alargamento da avenida, que pretende facilitar o acesso ao estádio e dar maior vazão ao anel viário que liga a BR 290 com a BR 448. A avaliação dos imóveis, realizada pela Secretaria Municipal da Fazenda do Município, não contabiliza o valor do terreno onde as casas foram construídas, somente foram consideradas, para fins de indenização, as benfeitorias realizadas sobre a área pública, de propriedade do estado do Rio Grande do Sul. Ressalta-se que a PMPA não tem poupado esforços para que o impacto dessa obra viária seja o menor possível para as famílias já reassentadas, o que incluiu a alteração no traçado viário previsto no projeto inicial, mas, apesar disso, a realização da obra demanda a saída de 16 famílias. Dessa forma, as expectativas iniciais foram suplantadas pela possibilidade de remoção da região mediante indenização que, de forma geral, corresponde ao valor do bônus moradia.<sup>33</sup>

**Figura 2 - Mapa Avenida Leopoldo Beltrano**



Fonte: sistematizado pela autora com base em dados coletados no site ObservaPOA.

Na década de 1990 foram construídos os Loteamentos Vila Tecnológica e Pampa, executados pelo município de Porto Alegre. A partir dos anos 2000, uma

<sup>33</sup> Bônus Moradia é uma indenização assistida com valor próximo ao custo de um Unidade Habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, hoje de aproximadamente 60 mil reais.

série de intervenções previstas pelo PIEC foi mudando a paisagem da região. Contudo, essas transformações não foram suficientes para a superação da desigualdade existente entre a zona norte e a região central do município. Tal qual a comparação da relação de existência de moradias precárias, os indicadores de renda, escolaridade e violência também apresentam profundas disparidades entre as duas regiões. As condições existentes nesta ou naquela região determinam essa desigualdade no valor de cada pessoa, “tais distorções contribuem para que o homem passe literalmente a valer em função do lugar onde vive” (SANTOS, 2012, p. 140).

#### 4.2 “ESSES QUE AI ESTÃO ATRAVANCANDO O MEU CAMINHO”: A BUSCA DE “RESPOSTAS” PARA OS NÓS CRÍTICOS

A busca pela resposta do problema dessa pesquisa parte necessariamente da avaliação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento do PIEC. Para se compreender de que modo as diferentes alternativas de moradia transitória se refletem no eixo habitacional do Programa Integrado Entrada da Cidade é preciso ouvir os atuais moradores, as lideranças comunitárias que acompanham o processo migratório e os trabalhadores do DEMHAB que realizam o acompanhamento dessas famílias. Além das entrevistas, é preciso identificar, a partir dos registros do departamento, o orçamento previsto para o processo migratório, seu impacto no programa, a localização das famílias encaminhadas para Aluguel Social e Casa de Emergência e o tempo de permanência das famílias nas respectivas estratégias.

Ao se abordar o fluxo migratório do programa, inúmeros sentimentos, questionamentos e ponderações emergem para além da questão das estratégias de moradia transitória. Essas conexões são imprescindíveis para a compreensão da atual situação do programa e o subsídio para a avaliação dessas estratégias. A partir da realidade descrita, questionam-se os reflexos do desalinhamento entre os eixos em seu status de execução na proposta de um programa integrado, o alarmante descompasso entre o cumprimento de metas físicas e atual capacidade orçamentária, entre outros elementos que emergiram ao longo do processo de coleta de dados.

Julga-se relevante abordar a situação atual do programa, em relação ao contrato de financiamento externo, como forma de facilitar a compreensão dos

relatos dos trabalhadores, usuários e lideranças comunitárias. Conforme mencionado no capítulo inicial, o contrato com o FONPLATA passou por uma sucessão de aditamentos de prazos. Os 60 meses previstos inicialmente para a execução do programa já ultrapassam 120 meses e, no que se refere ao cumprimento da meta física, muito ainda há a fazer. A quantidade de unidades habitacionais previstas em contrato não atende à atual demanda por moradia na região. Soma-se a isso o custo das unidades habitacionais que tampouco se mantiveram estanques, extrapolando sobremaneira todas as previsões orçamentárias do programa.

Com objetivo de sanar esse problema de insuficiência de recursos para o atendimento contratual de metas físicas, previsto impreterivelmente para 2015, a coordenação do programa encaminhou pedido de alteração de um dos itens contratuais (que faz menção ao perímetro de intervenção do programa) a fim de apresentar como metas físicas outros empreendimentos habitacionais realizados pelo município, na região da Zona Norte.

Ao ser aceita a proposta de encerramento do contrato, encaminhou-se o saque do saldo (ainda que residual) do financiamento. Existe a intenção de aplicar o recurso nos loteamentos em construção do programa. Essa articulação com o agente externo permite a conclusão do contrato sem retaliações à PMPA, como restrições de novos empréstimos, deixando aberta a possibilidade de viabilizar contratos futuros com esse e outros agentes financeiros. Por outro lado, o status de conclusão do contrato desperta incertezas em relação ao desenvolvimento do programa. Livre da ameaça de descumprimento das metas com o agente externo, o prazo para execução das unidades habitacionais previstas no PIEC, e a localização dos futuros empreendimentos, passa a depender da vontade política e da capacidade de pressão das famílias que aguardam atendimento sobre essa “vontade”. No período da coleta de dados desta pesquisa, o pedido de alteração contratual ainda não havia sido encaminhado ao FONPLATA.

Destaca-se, portanto: 1) não há nenhuma irregularidade na alteração contratual promovida pela PMPA e aceita pelo agente financiador; 2) semestralmente, a SMGes realiza a prestação de contas do programa em relatório oficial enviado ao FONPLATA, e da mesma forma são realizadas, no mesmo intervalo de tempo, as auditorias fiscais do programa, nesse sentido não há indícios de irregularidade no orçamento do PIEC; 3) a insuficiência de recursos para atingir a

meta física à princípio é fruto exclusivamente da defasagem da previsão - realizada há mais de dez anos, das oscilações cambiais (hoje favoráveis à PMPA em razão da alta do dólar), das intercorrências e adaptações às novas legislações ambientais, além das transformações da cidade nesse período, que impactaram intensamente a demanda por habitação no local, o valor das áreas na região e, por conseguinte, o custo construtivo das unidades habitacionais.

A alteração do item contratual de perímetro de intervenção do programa ainda não foi publicizada. O detalhamento dessa ampliação da área de abrangência para contemplar outros loteamentos será detalhado no último relatório de prestação de contas ao banco, e na última auditoria do contrato que ainda não foram concluídos. A entrega da documentação final tem data prevista para o encerramento do contrato em dezembro de 2015.

Ressalta-se, porém, que, apesar de regular do ponto de vista legal, essas tratativas, realizadas em 2014, não foram devidamente socializadas com as equipes executoras e tampouco com as famílias cadastradas no programa. Agravou-se assim, o quadro de dúvidas, boatos, receios e insegurança entre os diferentes atores envolvidos nesse processo. Essa situação reforça a ideia de inexistência de uma integração entre os diferentes setores e, para além, viola o enfoque democrático e participativo contido na proposta de desenvolvimento do PIEC, assim descrito por Nalin<sup>34</sup> (2007):

O conjunto de ações desenvolvidas no PIEC, se retroalimenta através de **reuniões com a equipe multidisciplinar** envolvendo as diferentes secretarias e órgãos da prefeitura de Porto Alegre, bem como a participação dos integrantes das comissões representativas das comunidades envolvidas no processo e das famílias beneficiárias. Desde o princípio, as ações apresentam enquanto substrato, **o enfoque participativo junto às comunidades envolvidas, legitimando o processo democrático e tornando ilegítimo a tomada unilateral de decisões**. (p. 202, grifo nosso).

São muitos os entraves identificados nas falas dos entrevistados para a execução do programa. Em relação às ações intersetoriais e de caráter participativo, descritas como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo PIEC, identificam-se profundas mudanças. A difícil articulação entre os diferentes atores envolvidos é

---

<sup>34</sup> Nilene Nalin é trabalhadora do DEMHAB e doutora em Serviço Social pela PUCRS. Para maiores informações acerca dos anos iniciais do PIEC, sugere-se a consulta à dissertação de mestrado da autora, disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5069/1/000391943-Texto%2BCompleto-0.pdf>

identificada como nó crítico nas falas dos entrevistados. Esse fenômeno não é recente, segundo documento oficial produzido pelo DEMHAB, “O diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre”, de 2009. Essas e outras dificuldades relativas à execução do PIEC já estavam sendo apontadas:

**Falta de integração** entre os órgãos municipais que participam do desenvolvimento do Programa; Desativação da equipe de fiscalização do Programa; **Falta centralização e organização da documentação relativa ao Programa**; **Inexistência de previsão orçamentária para outras alternativas de atendimento como aluguel social ou indenização assistida**; **Dificuldade operacional de acompanhamentos das famílias**; **Dificuldades na conclusão do processo de aprovação dos projetos dos loteamentos**; (DEMHAB, 2009, p.246)

A questão da desarticulação com os demais eixos do programa esteve presente nas falas do Gestor, trabalhadores e lideranças. Observa-se, a partir dos relatos, que a noção de “integrado”, prevista na elaboração do programa, e, em alguma medida, estruturada nos seus anos iniciais, vem apresentando dificuldades em se concretizar, mesmo entre as secretarias diretamente envolvidas. Sobre a intersetorialidade, diz Koga,

a própria intersetorialidade pode incorrer na armadilha de ser uma simples soma de programas e projetos, sem haver uma real estratégia conjunta de ação a partir do território. Dito de outra maneira, não é a conjugação de várias ações de diferentes secretarias que irá figurar a intersetorialidade, mas uma estratégia comum que defina, a partir do lugar comum de ação, quais ou que tipos de intervenção deverão ser efetuadas. (KOGA, 2011, p.257)

Sabe-se da relevância do debate acerca da intersetorialidade como caminho para a superação da configuração fragmentada da política pública no Brasil que, via de regra, “obstaculiza o atendimento das necessidades da população em sua integralidade” (MIOTO, 2011, p.2). Esse debate envolve a integração de diferentes setores no atendimento das necessidades concretas da população usuária das políticas públicas. Junqueira e Inojosa (1997) definem a intersetorialidade na gestão pública como a articulação entre saberes e práticas no planejamento, realização e avaliação de ações que servem para “alcançar efeitos sinérgicos em situações complexas” (p. 24), visando a superação dos processos de exclusão. Constitui-se em uma nova lógica para gerir a cidade, que busca superar a fragmentação e considerar o cidadão em sua totalidade. A concretização dessa nova lógica tem sido

um desafio para as administrações públicas. Sobre a noção de integrado prevista no PIEC tem-se a crítica que:

O integrado é assim, o DEMHAB faz a casa, cuida do ônibus, vê como é que fica a parada de ônibus, se não tem quebra-mola é o DEMHAB que tem que pedir para a EPTC. Então o DEMHAB passa a ser a grande prefeitura. Passa a ser o Gestor único, tudo tem que ser pelo DEMHAB. Eu já ouvi de colegas (de outras secretarias) dizer assim: “Só um pouquinho, vocês não entregaram o projeto do loteamento.” Dai eu pergunto: E quando é que a empresa privada entrega o condomínio dela? Uma vez construído ele faz parte da cidade. (G)

A fala do Gestor, além da crítica sobre a ausência de articulação entre os setores do município, aborda uma dificuldade sobre o tratamento dispensado pelos agentes públicos aos projetos por eles mesmos desenvolvidos. A relação soa esquizofrênica, mas a desarticulação entre as secretarias acaba por fazer que os encaminhamentos internos da prefeitura encontrem maiores entraves burocráticos que os externos, originários da iniciativa privada. Os processos de regularização fundiária, liberação ambiental, implantação de serviços, entre outros, apresentam maior morosidade quando vinculados à área social desenvolvida pelo próprio município.

A ausência de integração entre os distintos eixos que compõem o PIEC é também referida pelos trabalhadores e usuários.

Aquela história que a casa não se esgota nela mesma, ela vai muito além disso e não temos esse respaldo, e no PIEC apesar de ser “integrado” parece que menos ainda. Aí que está, quando falávamos que era um programa desintegrado, em função dessas coisas né, eu participei, no governo passado [...], eu me lembro que quando a gente tinha as reuniões lá a gente tinha essa articulação. No planejamento geral do PIEC estava prevista essa articulação, inclusive com construção e ampliação de salas de aula, estava previsto construção de posto de saúde, ginásio, creche, SASE[...] Esse foi o diferencial do PIEC, ele foi pensado para ser feito articulado e integrado. (T1).

Com as secretarias também tinha uma articulação, porque já tinham um levantamento com a educação, que se a gente levasse (as famílias) pra lá ia faltar escola, então precisava trabalhar isso com as lideranças, precisava que eles demandassem isso. E tinha essa articulação, isso é preciso ser dito, no governo passado, não foi todo tempo, mas teve um período que a gente fez isso. Hoje em dia eu não vejo nada disso, nada! (T2).

A construção de diálogos entre distintos setores visando a superar problemas sociais complexos é originalmente limitada pela lógica histórica de



fragmentação de saberes e práticas promovidas pela racionalidade científica. Netto (1992), ao recuperar as origens do “ser social” como objeto específico de reflexão teórica de matriz positivista, diz que a base da ciência social, inicialmente contida na economia política clássica, passa pelo processo de especialização que consiste na proposital (e mal intencionada) desvinculação dos fenômenos sociais de sua base econômica. Desse processo nascem as inúmeras fatias aleatórias e desconexas de saberes e práticas.

A partir da evolução das ciências sociais embasadas no positivismo, dividida em especializações e descontextualizada de sua totalidade, repercute o quadro das políticas sociais públicas, caracterizadas pela fragmentação e setorização. Essas ações desenvolvidas pelo Estado não são apenas desarticuladas entre si, mas também são focos de disputa, sobretudo orçamentária, pois a farta previsão de recursos representa, dentre outras coisas, maior poder e visibilidade política.

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito. (MARICATO, 2011, p.75)

A atuação intersetorial, portanto, não emergirá da intenção solitária de determinado profissional, departamento ou projeto; ela requer esforços no planejamento e diálogo de diferentes áreas, pois se trata de uma articulação institucional e política. Exige uma mudança na cultura organizacional das instituições, a qual só será concreta quando for estabelecida uma nova leitura da realidade social, que só ocorrerá à medida que forem transformados os valores e a cultura das próprias organizações (JUNQUEIRA, 2005).

A legislação brasileira, no que se refere à seguridade social, aponta para a discussão da necessária articulação entre as políticas sociais para a construção de um sistema protetivo. Contudo, conforme referenciado no capítulo 3 deste estudo, o contexto econômico em que se institui o novo marco regulatório das políticas é avesso às noções de integralidade e universalidade. A própria condição contraditória da política pública “faz da intersetorialidade uma proposta para o embate político, que envolve distintos projetos em disputa nesse âmbito” (MIOTO, 2011, p.3).

Ao longo das entrevistas, ganha destaque o nexo temporal no processo de desarticulação entre os eixos do programa. As falas remetem a sensação de que

essa articulação vem sendo fragilizada ao longo do tempo. De fato, algumas secretarias já concluíram as metas físicas previstas em contrato e, portanto, ausentaram-se dos espaços de discussão sobre a gestão do programa. De modo geral, houve o esvaziamento de alguns setores em razão da reunião de esforços do município para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014. Outro fator que agrava esse sentimento de esfacelamento da noção de “integrado” diz respeito ao término do contrato com o agente financiador. O encaminhamento do pedido de encerramento do contrato, que em razão da forma que foi encaminhado, por si próprio já deflagra a ausência de integração, deixou um rastro de insegurança sobre o futuro do programa, antes balizado pelos limites contratuais com o agente externo. A forte herança hierárquica (piramidal) de decisões tomadas de cima para baixo reforça a ausência de articulação e integração no PIEC.

Até o ano de 2011 a gente vinha tendo um trabalho lá dentro, menos organizado assim, mas a gente tinha assessoria comunitária e a CTS<sup>35</sup> dentro da casa de passagem, **mas como a coisa ficou sem controle, depois não teve mais**, a assessoria comunitária ainda responde por algumas situações lá dentro mas nada de acompanhamento coletivo. **O trabalho coletivo morreu, não existe mais**, o que existe é um trabalho apaga incêndio, muito individual. (T2)

Para além das dificuldades de articulação entre os eixos que compõem o PIEC evidencia-se a ausência de relação entre as diferentes políticas no território. A ausência de planejamento entre as distintas ações reverbera no cotidiano das famílias e dos serviços da região. As mudanças ocasionadas pelo processo de intervenção do programa vão interferir nos serviços de referência dessas famílias, como unidades de saúde, equipamentos de assistência social, educação, entre outros. Na região do PIEC existe um grave problema de acúmulo de prontuários inativos nas Unidades Básicas de Saúde, o processo migratório prolongado e constante interfere na real noção de cobertura dos serviços. Conforme fala da liderança sobre o processo migratório, isto acontece

porque não teve nenhuma garantia de “a tua (referência) é posto tal, vou te mandar para o posto tal e depois trazer para cá”, não. Isso eu sei porque teve gente que passou por isso ali na vila, a minha comadre ela fazia parte do posto da Mario Quintana, saíram ali da vila, ela foi para a vila Farrapos, vai fazer parte do posto da vila Farrapos. Daí é um transtorno (L3)

---

<sup>35</sup> Equipe de Coordenação do Trabalho Social.

A contextualização sobre os possíveis fatores que incidem na desarticulação identificada no PIEC não pretende atenuar a crítica à negligência do poder público em relação ao programa. Sabe-se que a articulação das ações e a construção de uma intervenção intersetorial enfrentam barreiras estruturais impostas pela lógica fragmentada das políticas sociais públicas. Contudo, sabe-se, da mesma forma, sobre a habilidade de o setor público estabelecer parcerias devidamente articuladas com o setor privado, e identifica-se, nesse sentido, a necessidade de evidenciar com criticidade a notória dificuldade de comunicação existente, hoje, entre as secretarias envolvidas no PIEC.

O que eu acho assim, dentro de um governo que é feito por uma colcha de retalhos como é a administração municipal não existe um consenso de prioridades das secretarias. Então os secretários não estão interessados do sucesso do outro, eu vejo isso, que o secretário do trabalho não está interessado no sucesso do secretário do DEMHAB (por exemplo). Não existe uma unidade. É essa a questão não existe uma gestão, alguém que faça essa coordenação. (T1)

A fala do trabalhador traduz uma situação recorrente das administrações públicas. O número de coligações político-partidárias necessárias para garantir uma eleição provoca a distribuição das secretarias entre Gestores que não estão necessariamente alinhados num mesmo projeto de governo, no caso dos municípios, muitos, preocupados com a próxima eleição para os cargos de Deputados Estaduais e Federais.

A perspectiva de intersetorialidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública mostra-se como uma tônica constante no debate sobre gestão de territórios. A leitura sobre o território vem acompanhada de forte teor político, isto é, da vontade política de se fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas sociais. (KOGA, 2011, p. 269)

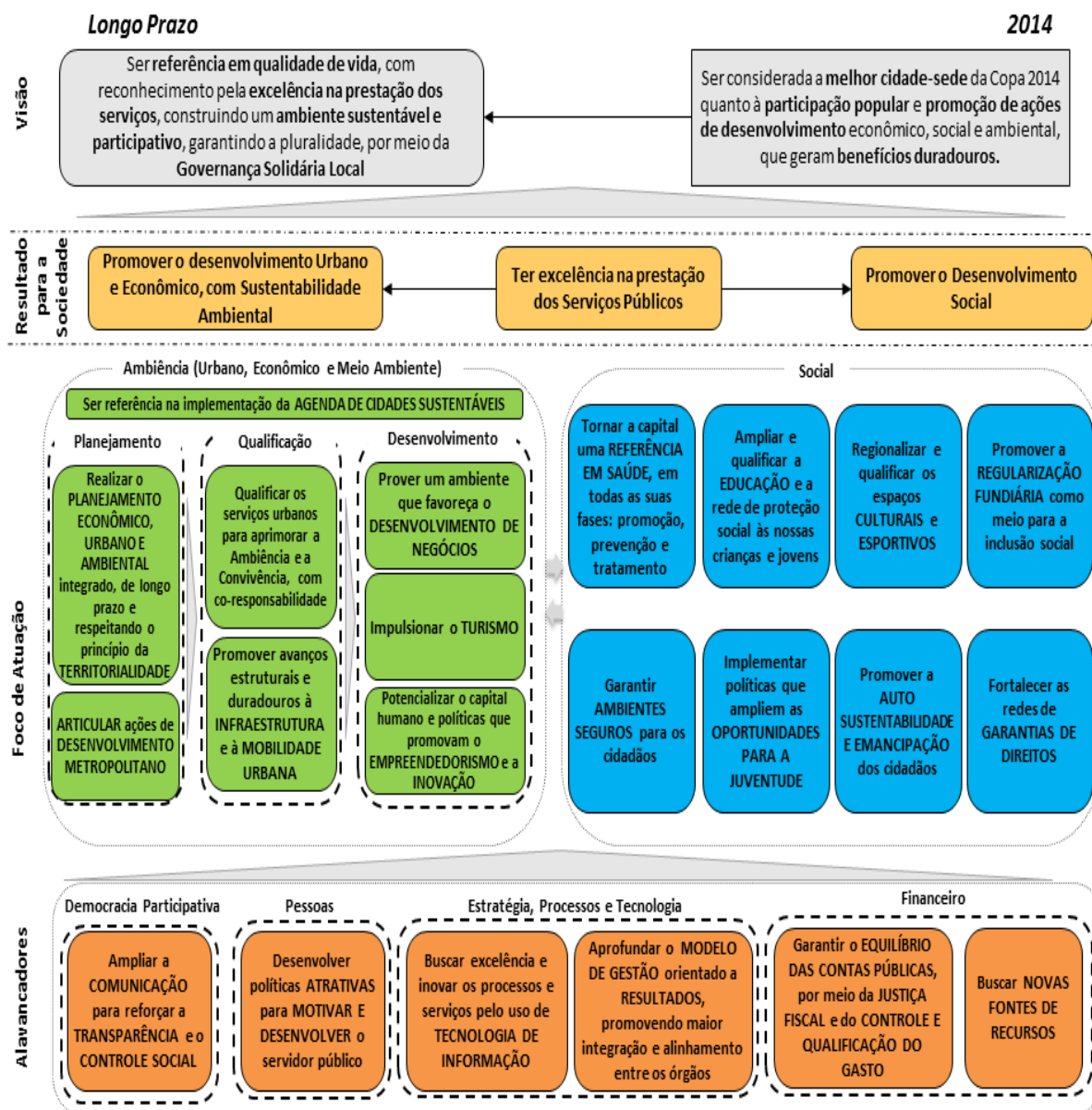
Para além da frágil relação com os demais agentes municipais envolvidos no PIEC ou prestadores dos serviços do território, os trabalhadores também mencionam a dificuldade interna do departamento e a relação com a Secretaria de Gestão, e foi recorrente, nas entrevistas realizadas, a crítica da ausência de coordenação e gestão.

O orçamento do PIEC hoje é uma piada eu acho, de mau gosto eu acredito. Para te ser sincera eu não conheço nem o orçamento. Sei que acabou o dinheiro, acabou o dinheiro que a gente diz, eu não sei nem quanto era de dinheiro. Também acabou o dinheiro não atingiram as metas, e na hora de

explicar porque não atingiram as metas ninguém consegue, mas deveria.  
(G)

A crítica à ausência de articulação e gestão presente nas entrevistas é identificada nas falas confusas. O Gestor faz menção ao término do contrato com o agente financeiro, tonando evidente a pouca compreensão acerca dos processos encaminhados pela SMGes. Essa situação deflagra uma contradição no atual cenário da estrutura municipal. O PIEC, em razão da complexidade, proporção e do tipo de financiamento, possui uma unidade responsável exclusivamente pelo gerenciamento do programa, e também conta com uma empresa gerenciadora contratada para dar suporte a essa unidade. Além disso, a atual configuração estrutural do município é voltada para a excelência dos processos de Gestão. O novo modelo municipal é desenhado através de grandes eixos de atuação, com programas transversais, ademais, implantou-se o Portal de Gestão, instrumento interno que dá visibilidade a todas as ações desenvolvidas pelo município em todas as secretarias. Essa nova configuração iniciou em 2005, com o objetivo de superar a fragmentação das intervenções e a sobreposição de ações, conforme se constata no site da PMPA:

Figura 3 - Mapa Estratégico PMPA



Fonte: Site PMPA, disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo>

O novo modelo de gestão, implantado a partir de 2005 na PMPA, foi elaborado em parceria com o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGPQ) e o Movimento do Brasil Competitivo. Esse modelo está ainda em processo de expansão e consolidação, conforme o site da PMPA:

Já 2014 foi um ano que **inovações gerenciais que marcam o processo de descentralização** da estratégia da Prefeitura. Iniciou-se a realização de Reuniões de Gestão (RGs) periódicas em todos os órgãos municipais e a atuação de agentes setoriais da SMPEO, com a **missão de atuar diretamente nos órgãos, facilitando o trabalho das equipes e contribuindo para o planejamento e monitoramento das ações em execução. Além disso, a instalação de Painéis Gestão à Vista em todas as sedes da Prefeitura, com informações detalhadas sobre missão, objetivos, macroprocessos, indicadores operacionais e finalísticos, proporciona alinhamento entre os servidores e transparência em relação à comunidade.** PMPA, 2014.<sup>36</sup>

De acordo com Alves (2014), configura-se como característica do modelo neodesenvolvimentista<sup>37</sup> de governo o resgate da coisa pública, a partir da recuperação da capacidade estratégica de intervenção do Estado, dilacerada no período de neoliberalismo ortodoxo. Contudo, o autor pondera que esse processo de recuperação incorpora o modelo empresarial, “privilegiando o ethos do mercado”, ou seja, “o discurso do Estado incorporou a sintaxe do mercado” (idem, p. 100). A modernização da máquina pública ocorreu a partir de adoção do modelo de gestão toyotista acoplado às novas teorias informacionais.

A modernização tecnológico-informacional da máquina pública reforçou a centralização de processos de controle, aprofundando vícios autoritários inerentes da máquina político-estatal brasileira. Deste modo os governos neodesenvolvimentista optaram por “modernizar o atraso”, recusando-se a promover uma democratização efetiva do aparelho público-estatal no Brasil. Pelo contrário, observa-se a sobrevivência da cultura autoritária e das antigas estruturas burocrático-administrativas do Estado brasileiro oriundo da ditadura militar (ALVES, 2014, p. 155).

Ainda, segundo o autor,

deste modo o Estado brasileiro cultivou uma cultura burocrático-administrativa ambivalente que, se por um lado admite a corrupção e tráfico de influência entre os interesses oligárquicos parciais, por outro, adota procedimentos de racionalização da máquina estatal e modernização da gestão da administração pública, aprofundando a alienação histórica dos trabalhadores públicos e dos cidadãos-usuários dos serviços públicos federais. (Idem, p. 156)

---

<sup>36</sup> Evolução do modelo de Gestão 2014. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=88](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=88)

<sup>37</sup> Por neodesenvolvimentismo se entende os governos pós-neoliberais, comprometidos programaticamente com o crescimento da economia e com a redistribuição de renda, que preservaram e reforçaram nos últimos dez anos, os pilares do Estado neoliberal no Brasil. (ALVES, 2014).

Pondera-se que as transformações estruturais — e as mais profundas —, as mudanças culturais no interior das organizações não ocorrem em curtos intervalos de tempo. A visão estratégica e a proposta de transversalidade das ações do município são mudanças muito recentes. A reorganização da estrutura em grandes programas de ação, alinhados por objetivos comuns, apresenta-se como uma excelente alternativa para a superação das fragmentadas ações divididas em “pastas”. Contudo para as ações sejam horizontalizadas, faz-se necessário o envolvimento e a apropriação dos atores envolvidos nesse processo. Destaca-se, ainda, que, para as intenções com que foi desenvolvido, dentre elas a de atrair recursos e otimizar a relação “custo x benefício” e “eficiência x eficácia”, o novo modelo de gestão municipal pode representar um potencial de sucesso.

Em relação ao PIEC, questiona-se: o que os trabalhadores identificam como ausência de gestão poderia ser interpretado como redirecionamento de gestão? A “ausência”, a “não ação” é também uma forma de intervenção do Estado. Não se pode perder de vista o cenário contemporâneo das grandes cidades, conforme referido no item 2.4. A adaptação dos territórios para os interesses mercantis estabelece novas relações técnicas e políticas para fins de garantir a produtividade e a ampliação dos lucros para o capital. “Em última análise, trata-se de uma racionalidade privada obtida com recursos públicos. Em outras palavras, tal racionalidade representa sempre uma drenagem de recursos sociais para a esfera do setor privado” (SANTOS e SILVEIRA, 2012, p. 306).

As impressões sobre desarticulação e ausência de gestão como um processo que vem sendo agravado, revelam um problema de descontinuidade nas intervenções do município. Identificou-se, nas falas dos trabalhadores, lideranças e Gestor, a crítica (ou constatação) sobre esse processo de descontinuidade das ações e a fragilidade do processo de trabalho frente à alternância de governo. Conforme os relatos:

É, e ela dizia que o pessoal ia sair de lá [da vila] direto para o [loteamento] 303, ninguém ia para a casa de passagem. Daí teve um ano que saiu esse assunto de que o pessoal ia ter que ir para a casa de passagem [...] infelizmente mudou a rotina e o ciclo. E aí a gente não sabe mais o que vai acontecer (L 3)

E a dona Mariazinha...bom “tem que se dar por satisfeita porque a sua casa ainda não caiu”, a senhora que estava prevista para ser atendida logo vai ter que esperar mais um pouquinho. “Mais quanto?” Ah isso eu não sei dizer... Isto é a dificuldade que o poder público enfrenta, **sem contar que o Gestor varia**. Como eu falo, eu sou uma passageira no DEMHAB, e eu

procuro sempre intervir o mínimo possível na história que vem sendo construída, mas eu tenho que dar conta de algumas situações pontuais, que são exigidas, é quando tu acaba atropelando alguém. E isso é complicado, tanto para a gente como para o técnico... (G)

Nessa fala, o Gestor relata uma situação recorrente no programa. A atual ausência de um fluxo migratório e de um “plano de ação” para o PIEC permite que, com frequência, haja a inversão de prioridade nos atendimentos. Essas inversões podem decorrer de situações diversas, desde emergenciais - como no caso do incêndio da Vila Liberdade, nas situações onde há maior facilidade em executar a obra (titularidade da área, famílias adensadas, possibilidade de vinculação ao PMCMV), e também podem ocorrer em razão de outros interesses, em geral, político-partidários.

Ainda sobre os riscos da descontinuidade, diz T1:

No serviço público a gente tem um grande dificultador que são as mudanças de governos, então o PIEC é a demonstração cabal disso. Ele vinha com um ritmo, talvez não excelente, mas ele vinha vindo com um ritmo razoável. **No momento em que houve a mudança ele passou a ser um projeto de outro partido e, portanto, ele não tinha o menor valor, tanto é que a coordenação que assumiu dizia que o PIEC era um programa maldito, uma herança maldita.** E ele veio sendo desconstruído desde aquela época e as famílias, nessa história não conta, não são consideradas. (T1)

O entrevistado denuncia, através dessa fala, as dificuldades enfrentadas no cotidiano profissional frente ao iminente risco de descontinuidade das ações. Essas rupturas ocorrem por diversos motivos e podem ser escancaradas, como relatou o trabalhador, ou silenciosas: sem que haja alarde ou ruído, enfraquece-se um espaço de participação, desfalca-se as equipes, troca-se o Gestor, fragmenta-se as ações, coopta-se ou deslegitima-se as lideranças comunitárias —impulsionando o surgimento de outras vinculadas aos atuais interesses e, assim, sorratamente, mata-se à míngua uma ação que não corresponde mais aos interesses dessa ou daquela gestão. Esse processo pode ser intencional, como forma de destituir o antecessor político, pode ser fruto de uma ansiedade em propor algo novo e imprimir uma marca, assim como também, muito frequentemente, pode decorrer do descaso, pela pouca apropriação dos Gestores dos processos em andamento e as barreiras nos diálogos com a equipe técnica.

Trata-se da política como um simples jogo de poder, um vale-tudo, em que o essencial são os resultados imediatos, movidos no plano econômico pela



busca do ganho desenfreado e no plano político por preocupações partidárias, setoriais, e por interesses frequentemente antissociais. Trata-se de mera politicaria, ainda que, para se identificar, na propaganda oficial ou oficiosa, usurpe e utilize a palavra política (SANTOS, 2002, p. 107).

A SMGes, responsável pela coordenação do PIEC, é o órgão que gerencia a relação com o agente financeiro e é também quem deve articular os eixos que compõem o programa, representados pelas Unidades Executoras Locais inseridas nos cinco eixos de atuação do programa. Não há clareza sobre a permanência dessa “equipe” após o término do contrato. Em 2009, a coordenação do programa era composta por: coordenador, engenheiro civil, assistente social, contador, administrador, assistente administrativo, além da equipe terceirizada de apoio operacional da gerenciadora. Atualmente, após inúmeras mudanças, a equipe é composta por dois profissionais: um Coordenador (interino) e uma assistente social. O contrato com a empresa gerenciadora foi concluído em dezembro de 2014. Independente do motivador para a não reposição da equipe de coordenação do programa, a partir das falas dos entrevistados identifica-se que esse processo tem repercussões na secretaria executora do eixo habitacional do PIEC.

Construir um novo paradigma sobre as cidades, ainda que no contexto da periferia do capitalismo, exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio e longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto dos seus interesses. (MARICATO, 2012, p. 44)

Esclarece-se que a dura crítica aos mecanismos do setor público não devem conduzir à ideia de reforço ao discurso privatista. Ao contrário, compreende-se que “a luta pela efetivação da democracia e cidadania é indissociável da ampliação progressiva da esfera pública” (IAMAMOTO, 2007, p. 142). Critica-se a esfera pública visando à superação de processos históricos que marcam o papel do Estado no país, servindo aos interesses das classes dominantes e assumindo papel decisivo “não só na unificação dos interesses das frações burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade.” (IAMAMOTO, 2010, p. 132).

Já temos visto que o Estado, criatura espiritual, opõe-se à ordem natural e a transcende. Mas também é verdade que **essa oposição deve resolver-se em um contraponto para que o quadro social seja coerente consigo.**[...] O espírito não é a força normativa, salvo onde pode servir à vida social e

onde lhe corresponde. As formas superiores da sociedade devem ser um contorno congênito a ela e dela inseparável: emergem continuamente **das suas necessidades específicas e jamais das escolhas caprichosas. Há porém, um demônio pérfido e pretensioso, que se ocupa em obscurecer aos nossos olhos estas verdades singelas.** Inspirados por ele, os homens se veem diverso do que são e criam novas preferências e repugnâncias. É raro que sejam boas. (HOLANDA, 2013, p. 188, grifo nosso).

A ruptura com essas raízes depende substancialmente do conhecimento da realidade do território e da compreensão das forças que atuam sobre ele. No que se refere ao PIEC, a ausência de informações e clareza sobre os encaminhamentos futuros vão repercutir, evidentemente, nos usuários das distintas estratégias de moradia transitória. Quando questionado sobre a expectativa de atendimento, o entrevistado diz:

Para te falar a verdade eu não tenho esperança, não tenho noção de tempo. Estou assim desiludida! (CP 5)

A desilusão desse e dos demais entrevistados esteve explícita nos olhares que não expressavam sequer indignação. Em algumas falas, a possibilidade de permanência na região se sobrepunha ao desejo do reassentamento definitivo em nova unidade habitacional. Mesmo nos casos em que existe obra em execução, ou seja, a possibilidade concreta de conclusão do processo migratório, a interlocução com as famílias aparece comprometida. Sobre a existência da comissão de obras no loteamento em execução na região a Liderança declara:

Não está tendo. Eu sou uma que sou da comissão de obra e estamos pedindo reunião para a gente ver como é procedimento de comissão de obra, ninguém chama e diz que tem que esperar a data do DEMHAB, pelo o que eu conheço isso não era assim. (L3)

Via de regra, ao realizar a ordem de início de determinada obra constitui-se a “Comissão de Obra”. Trata-se da eleição dos representantes da comunidade atendida pelo empreendimento, os quais irão acompanhar as etapas da execução do loteamento. Essa comissão se reúne sistematicamente e também extraordinariamente quando há alguma questão do projeto para debater. Atualmente, em razão da dificuldade em estabelecer quem serão as famílias encaminhadas para o loteamento em construção, essas reuniões não têm ocorrido.

A construção de um espaço de convivência e administração de conflitos, formado por cidadãos interlocutores sobre os principais problemas da cidade, talvez seja a tarefa mais importante que um dirigente municipal possa cumprir no atual momento no Brasil. A abertura desse espaço permitirá o conhecimento e divulgação dos agentes que tem interesses lucrativos, clientelistas e, até mesmo, vinculados à corrupção, nas áreas dos transportes, da saúde, do abastecimento, do mercado fundiário e imobiliário etc. (MARICATO, 2011, p. 73).

Nesse sentido, é possível identificar que para além do desalinhamento entre secretarias, o próprio DEMHAB não tem conseguido realinhar as estratégias de intervenção na região. Os espaços de discussão de acompanhamento do programa, e outras instâncias participativas, por não haver mais previsão de prazos e fluxos, esvaziam-se, e quando questionado sobre os motivos da não participação, CE3 diz:

As pessoas não estão acreditando mais. As pessoas estão desiludidas. É isso, porque eu vou escutar mais uma “ladainha”, se eu posso ficar em casa lavando uma roupa, se eu posso ficar em casa fazendo uma comida, curtindo meu filho, vendo uma TV, descansando, porque segunda a segunda eu trabalho, é por isso. As pessoas estão sem esperança. (CE 3)

O sentimento de descrédito e apatia contido na fala da usuária revela um quadro preocupante no que se refere às atuais possibilidades de resistência da população frente à fragilidade do programa.

Importa percebermos que um dos pontos fundamentais da sociedade capitalista é mascarar as relações sociais entre os homens, transformando-os em seres passivos, em “espectadores de um drama que se renova continuamente e no qual os únicos elementos os únicos elementos realmente ativos são as coisas inertes” (GOLDMANN, 1977, p. 145 apud FERREIRA, 2011, p. 76).

Os trabalhadores também identificam essa desmobilização entre os usuários e lideranças da região:

Tanto é que na época tínhamos uma mobilização das lideranças, o pessoal conseguia se reunir e fazer pressão, e agora até isso morreu na região. Então cada presidente da associação puxa a brasa para o seu assado porque eles também não estão mais vendo um futuro do coletivo. Então eles estão tentando salvar o seu individual, isso foi um retrocesso muito grande. (T2)

A questão da manutenção das famílias em situação de trânsito reunidas, apesar da vizinhança estabelecida entre famílias não ser exclusivamente de casos

oriundos da mesma comunidade - em razão das distintas formas de encaminhamentos — foi citada sob a perspectiva dos trabalhadores como um potencial de mobilização social, pressão e resistência.

E é a necessidade que provoca a organização também, então as pessoas tem necessidade de sair da casa de passagem e tu consegues organizar, através disso tu consegues organizar para a mudança, para comissão de obras, para tudo. E na época com a vila dos papeleiros na casa de passagem teve um acompanhamento permanente do projeto social. (T2)

A pulverização das famílias incide sobre o acompanhamento do trabalho social, e, nos casos de saída do município, sobre a participação das famílias nos espaços de gestão democrática. De modo geral, pode-se dizer, através das entrevistas, que os espaços participativos sofreram abandono mútuo. Os atores envolvidos no programa mencionam, em suas falas, o esvaziamento desses espaços, mas nesses relatos não aparece nenhum movimento de cobrança para a retomada. A não participação, segundo Souza (2000), também é uma forma de participação, a apatia e a indiferença podem se constituir na única forma encontrada pela população (e trabalhadores) para fazer a recusa a determinada situação.

A reunião realizada pela SMGes com as lideranças comunitárias para discutir o andamento do programa não ocorre há mais de um ano. No lugar desses espaços ampliados de discussão, as lideranças buscam individualmente a direção de DEMHAB e ou a coordenação do programa, tentando construir garantias exclusivas para a comunidade que representam. Quanto aos prazos e previsões de atendimento, os entrevistados (todos: trabalhadores, Gestor, lideranças e usuários) não sabiam mensurar ou não nutriam expectativas de reassentamento definitivo.

Esse cenário, de nítido teor conservador, **atinge as formas culturais, a subjetividade, as identidades coletivas, erodindo projetos e utopias.** Estimula **um clima de incertezas e desesperanças.** A debilidade das redes de sociabilidade em sua subordinação às leis **mercantis estimula atitudes e condutas centradas no indivíduo isolado**, em que cada um é “livre” para assumir riscos, opções de responsabilidades por seus atos em uma sociedade de desiguais. (IAMAMOTO, 2010, p. 144, grifo nosso)

O teor apático das falas, a postura não participativa, contrasta com a realidade brasileira de abertura de espaços de gestão democrática. Maricato (2012) pondera essa relação que não é exclusiva do programa, tampouco do município de Porto Alegre, questionando se de fato a sociedade brasileira se tornou mais

participativa, tecendo uma crítica às formas de participação social estimuladas pelo Estado. O processo de gestão democrática e controle social não estão imunes à colisão de interesses entre a noção de proteção social e o Estado enxuto para as políticas sociais. O tratamento dispensado aos espaços democráticos, de garantia da consolidação dos direitos previstos constitucionalmente, é de adequação e imposição de limites, o 'participativismo' assume uma perspectiva reducionista da noção de democracia plena, servindo exclusivamente para adequar o instrumento legal à ideia de Estado mínimo.

Disso resulta que se deslocam os eixos de coordenação das ações coletivas – da sociedade civil para a sociedade política, dos bairros e organizações populares para os gabinetes e secretarias do poder estatal[...] A dimensão política- entendida como espaço possível de construção histórica, de análise da tensão existente entre os diferentes sujeitos e agentes sociopolíticos em cena – desaparece da ação coletiva justamente por ser capturada por estruturas políticas – de cima para baixo, na busca por coesão e de controle social. (GOHN, 2012, p.13).

Ao abordar o tema da participação, Souza (2000) reforça a necessidade do reconhecimento das práticas e discursos intitulados de participação, mas que, na prática, exercem forma de dominação e, em consequência, são processos que a autora denomina de “contraparticipação”. A dominação se realiza, sobretudo, através da aceitação e assume plenitude quanto mais as ideologias e práticas políticas conduzam a maioria da população à aceitação da dominação e exploração. “Essa aceitação vai de encontro à natureza de ser criador e sujeito da história, própria do homem” (p.80), e, como algo socialmente construído, precisa que haja o seu desvendamento para que o homem retome a sua condição de ser participante. A participação é requisito para realização do próprio ser humano. Os processos de cooptação existentes não invalidam os processos participativos, ao contrário, demonstrá-los é forma de retomar a raiz da participação em sua importância e potência.

A participação passa a ser questão social à medida que as próprias contradições sociais desafiam o homem como ser criador e este toma consciência da sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento. Os grupos privilegiados criam mecanismos no sentido de que seus interesses e preocupações sejam assumidos como interesses e preocupações de todos os segmentos da sociedade; as contradições sociais, no entanto fazem com que os grupos não privilegiados se descubram como explorados e, assim, passem a reagir. (SOUZA, 2000, p. 82).

Destaca-se que o objetivo das críticas dispensadas aos mecanismos públicos de atuação, especialmente sobre a potência dos espaços de controle social não pretendem conduzir ao descrédito de uma importante conquista das lutas sociais no período de redemocratização do país. As dificuldades enfrentadas para a consolidação de espaços plenamente democráticos não desqualificam, em nenhuma medida, a fundamental importância da participação popular. Critica-se, contudo, a possibilidade de tornar as práticas participativas institucionais como um fim em si mesmas e os diversos interesses que obstaculizam o aperfeiçoamento desse mecanismo fundamental para a democracia. Conforme refere GOHN,

o problema é como participar. A organização do grupo deve ser anterior, preceder dada política e não ocorrer por meio da implantação de dada política ou de certo projeto social. A participação direta do grupo deve ser combinada com a democracia representativa e não esta última ser a substituição ou negação da primeira. (2012, p. 64)

O direito à cidade não se refere a uma espécie de direito contratual, que apenas o Estado realiza. A participação não se reduz à reunião de dezenas ou centenas de pessoas para que lhes sejam apresentados projetos de intervenções urbanísticas. Esse mecanismo não se constitui em participação e serve somente para publicizar as ações propostas pelo Gestor e criar um simulacro participativo.

Sobre o trabalho social do eixo habitacional, desenvolvido pela Coordenação de Trabalho Social do DEMHAB, pode-se dizer que esse tem sentido diretamente o impacto das transformações já ocorridas no programa. A inserção de novas estratégias de moradia transitória, o abandono do fluxo migratório previsto para o atendimento das famílias, a incerteza sobre os prazos e formas de atendimento, todos esses fatores vão atravessando o processo de trabalho das equipes. Ressalta-se, ainda, o quão recente é a inclusão do PMCMV como forma de atendimento no PIEC (e no município), fator que tem exigido adaptações profundas no processo de trabalho desse setor. Diante desse contexto afloram os questionamentos e dilemas enfrentados pelo Assistente Social<sup>38</sup>.

Em relação ao trabalho do Assistente Social, entre a expectativa dos empregadores e a defesa do projeto ético político da profissão, parece existir um

---

<sup>38</sup> Ainda que não se constitua em objeto de análise dessa investigação o trabalho social e o processo de trabalho do assistente social na política habitacional, o recorte dos trabalhadores entrevistados fez com que inevitavelmente essa categoria emergisse. Em razão do teor das falas, julgou-se relevante inseri-las no debate.

abismo, um universo de contradições. Da mesma forma em que – no contexto das relações capitalistas — não é pressuposto da política social a superação da condição da pobreza, desse profissional espera-se uma intervenção que minimize conflitos através de ações compensatórias, criação de alternativas para gerir a pobreza, na contramão da ideia de universalização dos direitos sociais.

Na condição de trabalhador assalariado, o assistente social, tal qual outro trabalhador, vende sua força de trabalho como mercadoria e, portanto, sua atuação profissional envolve, invariavelmente, a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho.

Assim, a condição de trabalhador assalariado, regulada por um contrato de trabalho impregna o trabalho profissional de dilemas da alienação e de determinações sociais que afetam a coletividade dos trabalhadores, ainda que se expressem de modo particular no âmbito desse trabalho qualificado e complexo (IAMAMOTO, 2010, p. 215).

Assim, como servidores do município de Porto Alegre, os trabalhadores se questionam sobre os limites da intervenção nesse cenário permeado pela hostilidade, incerteza e insegurança:

Daí vem a questão do serviço social em busca dos direitos, porque tu não deve fechar os olhos. O Serviço Social tem esse papel de fazer a mobilização. Mas na posição que nós estamos, vinculadas à um departamento que deveria dar respostas, então assim, como fica a nossa credibilidade? Eu até digo para as famílias, abre um processo aqui no DEMHAB e se a resposta não vier, vai no ministério público, mas é ridículo né. Nós que estamos dentro do departamento que deveríamos dar respostas [...] (T2)

É que assim se tu fizeres uma reunião com o pessoal da casa de passagem, chegar neles e dizer assim: Tranquem a voluntários da pátria [...] Vão lá pra frente da prefeitura com panela na mão. Como é que eles vão acreditar na gente? Nós que somos as representantes do órgão que tem que dar a resposta (T1).

O desmonte do processo de trabalho, e a insegurança nos encaminhamentos futuros do programa, aparecem nas falas dos trabalhadores como frustração, constrangimento e impotência. A perda da credibilidade junto à população usuária é citada como responsabilidade do próprio trabalhador que se vê confuso em relação aos limites do seu papel na instituição. São muitas as “respostas” que faltam ao trabalhador nesse contexto: sobre o destino do programa,

dos usuários e sobre o seu próprio processo de trabalho, que aparece esvaziado de sentido. E nesse contexto evidencia-se que

as precárias condições de existência social da população usuária se revelam cotidianamente nas instituições, exigindo respostas dos profissionais que, em grande medida, **não dispõe de condições objetivas para viabilizá-las**. Além disso o agravamento da “questão social” também rebate em sua vida de trabalhadores assalariados – que enfrentam em níveis diversos – os mesmos problemas da população usuária. (BARROCO, 2009, p.180, grifo nosso).

Essa situação é relatada pelos trabalhadores diante do receio em estabelecer compromissos com a comunidade, pois não se sentem respaldados pela coordenação do programa:

Bem claro, as pessoas têm consciência disso, que se saírem de lá, não terão garantia de retorno, não sabem se voltarão para o projeto que vai ser feito dentro da casa de passagem, ou dentro do projeto da Vila Dona Teodora, tu não sabe dizer, porque não tem projeto, não tem gerência, não tem planejamento. Porque tu não sabe o que vai acontecer amanhã. (T2)

**Tu não tem o que dizer para as famílias porque tu também não sabe o que vai acontecer com elas.** E o risco que as famílias relatam, e nós temos esse mesmo medo, é de que mude o governo ou o interesse e assim como podem chamar de “maldito”, podem dizer “ó não tem mais”. Sumiu o processo e as famílias ficarem a ver navios, e isso sim, nós não temos a segurança para passar para as famílias de que realmente vai acontecer. (T1).

No relato acima percebem-se as dificuldades enfrentadas pela equipe que acompanha as famílias desde o início do programa. Ainda que até o momento não tenha ocorrido nenhum caso de impossibilidade de retorno à região (somente fora do local previsto inicialmente), quando o Gestor decide desocupar determinada área, sem que haja projeto em andamento, ou, sem que se tenha resolvido todas as pendências sobre a titularidade dessa área, essa dúvida impera tanto entre as famílias – que em muitos casos oferecem resistência nessa saída —, quanto entre os profissionais que mediam esse encaminhamento para as alternativas de moradia transitória.

É na dinâmica das relações entre classes sociais e destas com o Estado e a sociedade inclusiva – na práxis social – que se encontram a fonte das problemáticas a serem enfrentadas e a chave de suas soluções. Assim, é lançado o olhar para um horizonte mais amplo, que apreenda o movimento da sociedade e as necessidades sociais aí produzidas, alvo potenciais da atuação do assistente social, que se torna possível iluminar as



particularidades dessa especialização do trabalho na trama das relações de classes. E desentrenhar dos processos sociais uma nova agenda profissional e inéditos desafios que impulsionem a consolidação do projeto do Serviço Social brasileiro (IAMAMOTO, 2010, p.221).

Reconhecer com criticidade os limitantes do cotidiano profissional é passo importante para a negação desses. Tornar visíveis os interesses em disputa, valorizar os espaços contraditórios e seu tratamento crítico, são possibilidades da relativa autonomia do profissional nesses espaços. O Assistente Social necessita de articulação com outros pares, seja com outras categorias que compartilham os mesmos dilemas, seja com a sociedade civil — a partir dos movimentos sociais e principalmente com a população usuária. A ausência de “respostas” já sugere uma resposta do poder público. E talvez o que falte para a população usuária é tão somente ter clareza dessa.

No que se refere ao *lócus* de reassentamento do programa, ponto de alteração contratual e principal preocupação de usuários e trabalhadores, no projeto original está prevista a permanência das famílias na região. Até o momento não há nenhuma intenção explícita, determinação ou nova “regra” que contrarie essa garantia. Mantém-se, em razão disso, o processo migratório das famílias vinculadas ao programa, encaminhadas para as diferentes estratégias de moradia transitória: casa de passagem, aluguel social e, mais recentemente, casa de emergência. As duas últimas se tornaram alternativas para o quadro migratório do programa nos últimos anos.

Segundo as informações do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, as estratégias de moradia transitórias são consideradas ações habitacionais, e estão assim descritas:

Quadro 5 - Estratégias de Moradia Transitória

Estratégia	Conceito	Funcionamento	Prática Proposta
Casa de Passagem	Consiste em uma construção para moradia provisória, com caráter coletivo, no intuito de viabilizar obras de reassentamento.	O uso da unidade é exclusivo para o período de obras, para atender especificamente às famílias beneficiadas no programa em questão. Em alguns casos, a casa de passagem poderá atender a outras comunidades que sejam também atendidas por obras de reassentamento no entorno imediato. Entretanto, é utilizada quando a família não possui condições de contar com apoio de parentes ou amigos.	É uma ação de apoio à promoção de moradia no município, correspondendo de maneira eficaz à expectativa da população à espera de reassentamento.
Casa de Emergência	Concretiza-se na construção de uma unidade mínima, destinada exclusivamente à população de baixa renda, com vista ao atendimento de situações emergenciais de moradia geradas em decorrência de sinistro.	O benefício da Casa de Emergência segue a instrução normativa nº 5/07, abrangendo casos como sinistro, risco de desabamento, encaminhamentos oriundos da rede de serviço assistencial municipal, própria e conveniadas. As famílias beneficiárias devem apresentar um lote onde a casa será instalada, não podendo ser de risco, ou impróprio para moradia. A instalação poderá ser realizada pela Unidade de Operações do departamento, ou pela própria família.	É uma ação de apoio à promoção de moradia no município nas situações especificadas em caráter emergencial e provisório e, portanto, deve continuar a ser implantada.
Aluguel Social	Constitui-se em um recurso assistencial mensal destinado a atender, em caráter emergência, famílias sem moradia.	A concessão é exclusiva para o atendimento de famílias em situações de calamidade pública, desocupação de área pública ou privada que estejam sob a intervenção do DEMHAB, moradores de rua ou em estado de vulnerabilidade social, que não possuem um lote ou área para instalação de uma casa de emergência. Após firmar o contrato com o DEMHAB, receberá um valor mensal em dinheiro, que poderá variar dependendo da região da capital em que se localizar o imóvel a ser locado. A vigência do contrato é de cinco ou seis meses, prorrogável por igual período, desde que permaneça a mesma situação avaliada no momento do ingresso. Esta ação passou a ser responsabilidade do DEMHAB a partir de 2007. Deste modo, tem sido utilizada nas situações de excedentes do cadastro (famílias que ocupam a área pós-cadastro) já efetivado, quando da consecução das ações do Programa de Reassentamento ou Programa de Regularização Fundiária.	É uma ação de apoio à promoção de moradia no município e, devido ao seu caráter e às situações a que se presta, deve permanecer.

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Porto Alegre (2009). Dados sistematizados pela autora (2014).

Atualmente, residem nos distintos espaços de moradia transitória aproximadamente 600 famílias vinculadas ao PIEC. Essa proporção é alterada diariamente, pois, constantemente, ingressam famílias em aluguel social, especialmente as oriundas da Vila Liberdade. Da mesma forma se alteram os dados sobre as famílias que estão na Casa de Passagem, no caminho inverso, de saída dessa estratégia também para o aluguel social.

**Quadro 6** - Famílias vinculadas ao PIEC em moradia transitória.

<b>Estratégia</b>	<b>Número de Famílias</b>	<b>Percentual</b>
<b>Aluguel Social</b>	406	69%
<b>Casa de Passagem</b>	100	16%
<b>Casa de Emergência</b>	90	15%
<b>Total</b>	<b>596</b>	<b>100%</b>

Fonte: Registros de acompanhamento do PIEC do DEMHAB. Dados sistematizados pela autora (2014).

O aumento no investimento no aluguel social é decorrente dos empreendimentos do MCMV que mobiliza simultaneamente diversas famílias, dada a dimensão dos empreendimentos que chegam a atingir mil famílias. No contrato do PIEC, entretanto, não há previsão de aporte financeiro para o processo migratório, a única previsão orçamentária para esse fim foi a construção da Casa de Passagem. A inserção das outras estratégias de moradia transitória e a manutenção da Casa de Passagem são custeadas pelo município, através da previsão orçamentária do DEMHAB. Portanto, essa alteração na dinâmica dos encaminhamentos não acarretou nenhum impacto no financiamento do programa.

Segundo a avaliação do Gestor, a alternativa mais onerosa para o município é o Aluguel Social. Em contrapartida, a Casa de Emergência possui menor custo - especialmente porque não depende de manutenção e por ser um investimento único, dessa forma o custo vai sendo diluído com o tempo de permanência das famílias nos módulos habitacionais. A relação de custo entre as três estratégias de moradia transitória, oscila de acordo com o período de permanência das famílias nesses espaços. Segundo as informações públicas do DEMHAB, é possível fazer

uma relação (estimada porque os dados são desatualizados) entre os custos das três alternativas:

**Quadro 7 - Relação custo anual por família (estimado)**

<b>Estratégia</b>	<b>Custo anual (estimado em reais)</b>	<b>Relação por família atendida</b>
Casa de Passagem (Gastos anuais)	Luz: 171.530,00 (referente aos gastos de 2013 - custo variável) Manutenção: 25.000,00 (referente aos gastos de 2013 – custo variável); Contrato Vigilância: 216.000,00 <sup>39</sup>	Atende 100 famílias <b>4.120,00/família/ano</b>
Aluguel Social (Repasso mensal)	400,00 de repasse por família (valor aluguel social em 2014)	Atende 406 famílias <b>4.800,00/família/ano</b>
Casa de Emergência (Gasto único)	6.856,00 a unidade (valor referente ao orçamento de 2012) <sup>40</sup>	Atende 90 famílias (considerando que as famílias estão há 2 anos no espaço) <b>3.428,00/família/ano</b>

Fonte: Publicações de editais de licitação e registro interno do DEMHAB. Dados sistematizados pela autora (2015).

Apresenta-se, no Quadro 7, a relação (estimada) para demonstrar que se for considerado o intervalo de dois anos de permanência em moradia transitória (tempo médio de uma obra), a diferença é residual entre os valores das estratégias de moradia transitória (porque a construção da Casa de Passagem foi financiada pelo contrato do PIEC e, portanto, não foi incluída no cálculo) para o orçamento do DEMHAB. A impressão de maior investimento no aluguel social é em razão do tempo de permanência, geralmente ultrapassa o período de dois anos, assim, à medida que a casa de emergência vai diluindo o custo ao longo dos meses, o aluguel social e a casa de passagem são investimentos contínuos — são gastos mensais fixos até a entrega da moradia definitiva. O trabalhador entrevistado assim se expressa sobre o custo do aluguel social:

É que a forma como se está fazendo hoje em dia é que encarece. Porque na verdade as famílias tinham de sair de suas casas quando tiver a obra licitada para construir, daí pode ser um ano, dois anos, o tempo da obra. Dessa forma que está sendo hoje, as famílias saem entram para o aluguel social e a obra não está nem no horizonte. (T 1)

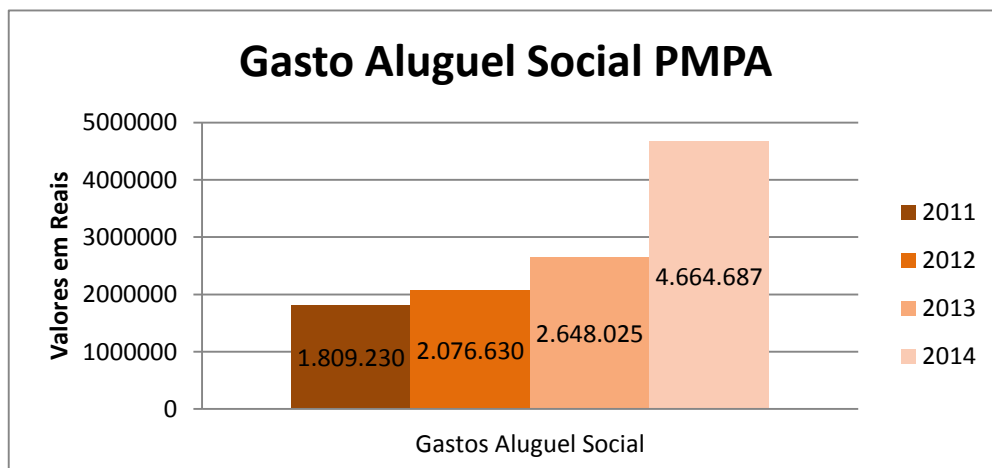
<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.radaroficial.com.br/d/5992706836791296?q=%22004.002327.09.0%22>

<sup>40</sup> Disponível em:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/cc.07.12.casas.de.emergencia.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/cc.07.12.casas.de.emergencia.pdf)

Contudo, no que se refere às implicações do departamento em cada uma das estratégias, evidencia-se que o aluguel social representa menor “risco”, pois as outras estruturas são do próprio departamento, o qual assume a responsabilidade sobre qualquer situação que ocorra no seu interior – especialmente a Casa de Passagem (situações como ocupações, problemas na infraestrutura, articulação dos serviços de coleta de lixo, saneamento, manutenção, conflitos e segurança das famílias, entre outros). Essa proximidade nos custos também é significativa quando comparado à avaliação dos moradores, alternativas com maior e menor aceitabilidade/habitabilidade possuem, em linhas gerais, o mesmo impacto no orçamento do departamento. Esse dado conduz a noção que a escolha por uma determinada estratégia de moradia transitória, em detrimento de outras, não é balizada pela relação do custo dessas moradias.

A exemplo da maior frequência de encaminhamentos para o aluguel social, que é decorrente dessa estratégia não possuir um limitante físico (estrutural - Casa de passagem) ou dependência de área livre (casa de Emergência). Assim, basta que haja previsão orçamentária para realizar o encaminhamento das famílias. Segundo o Gestor, os gastos com aluguel social no município subiram muito nos últimos anos, contudo, dada a inserção do MCMV, a PMPA passou a dispensar valores menores de recursos próprios para a construção de novas moradias. Para o Gestor essa relação permite que haja maior disponibilidade de aluguel social, não tendo até o momento ocorrido ausência de recurso para viabilizar os processos migratórios. No Gráfico 7 visualizam-se os dados disponíveis no portal de transparência da Secretaria Municipal da Fazenda:

**Gráfico 7 - Gasto Aluguel Social 2011 - 2014**

Fonte: Dados disponíveis no portal de transparência da PMPA<sup>41</sup>. Sistematizados pela autora (2015).

Nos próximos subitens apresenta-se a avaliação das famílias, lideranças, trabalhadores e Gestor do DEMHAB sobre as distintas formas de morar no período de espera pelo reassentamento promovido pelo eixo habitacional do PIEC.

#### 4.2.1 Casa de passagem ou casa de “ficagem”

Uma das estratégias adotadas para viabilizar as obras de reestruturação urbana da região de abrangência do PIEC foi a implantação da Casa de Passagem, localizada na Rua Frederico Mentz, 857. Quando construída, em 2004, a instalação contava com 214 módulos de 20m<sup>2</sup> para habitação provisória, havia o compartilhamento dos banheiros, divididos por blocos de moradia. Em 2006, a Casa de Passagem passou por uma reforma a fim de melhorar as condições de habitabilidade. O espaço das moradias foi aumentado e os sanitários foram individualizados, chegando a uma unidade de 36m<sup>2</sup>, muito próxima da metragem das unidades habitacionais dos loteamentos construídos pelo DEMHAB. No momento, a estrutura possui 109 unidades que são ocupadas pelas famílias que estão em processo migratório, aguardando o reassentamento promovido pelo PIEC. No projeto inicial estava prevista a transformação desse equipamento, a partir de uma nova reforma, em loteamento para moradia definitiva como a última intervenção do programa.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/saida.asp>>. Acesso em janeiro de 2015.

No final de 2013, houve a decisão de antecipar o processo de desativação da Casa de Passagem. Entre outros motivos, a possibilidade de realizar o empreendimento através do MCMV reduziria sobremaneira o custo do loteamento, pois, nesse caso, o município tem a posse da área. A partir dessa tomada de decisão, não mais houve encaminhamentos para essa modalidade de moradia transitória. À medida que os módulos ocupados são liberados, o DEMHAB providencia a sua demolição ou integra-os ao módulo vizinho.

Quando questionados sobre a casa de passagem, trabalhadores, lideranças e Gestor fizeram menção ao excessivo **tempo de permanência** e à ausência de **controle de fluxos** de entrada e saída de famílias. Ao longo das falas, os entrevistados foram relatando exemplos de encaminhamentos de famílias que foram para a Casa de Passagem em períodos dissociados dos prazos de obras do programa. São diversos os motivos lembrados pelos entrevistados para que houvesse o encaminhamento para a casa de passagem: incêndio, enchente, situação de risco, convite do próprio DEMHAB para fins de evitar ocupações irregulares, entre outras.

Aqui na comunidade só teve duas ou três [famílias] que foram para a Casa de Passagem, **mas elas foram bem antes de mexer na vila, porque as casas delas eram muito precárias**. Eles pagavam aluguel, era bem difícil, caiu a casinha deles então tivemos que botar na Casa de Passagem. (L1)

Tem gente na casa de passagem da vila “x” que já faz **4 ou 5 anos**, então isso ai não é vida, isso ai tinha que ser mais rápido, pegar e já dentro de um ano e meio de dois anos. A gente sabe o que fazer, mas é que vão levando, bota gente que está doente, sem casa, então isso ai vai demorando muito mais. (L2)

Tem cinco famílias (da comunidade representada) que foram **em 2008 quando deu a enchente**. Até queriam me colocar para lá e eu disse que não queria. (L3)

Atualmente, as famílias que estão na Casa de Passagem aguardando a conclusão de obra em andamento não correspondem a 10% dos módulos ocupados. Nesse sentido, apesar de ter sido concebida para esse fim, a alternativa deixa de ser uma possibilidade exclusiva de viabilizar o fluxo migratório do programa. Conforme é evidenciado nas falas:

Tu as colocas lá, para fazer uma passagem, e pensa-se que isso se dará em no máximo 24/36 meses e de repente tu te depara com **famílias que estão morando há quase dez anos**. (G)

**As famílias só deveriam sair da área no momento em que nós estivéssemos com a licitação pronta e a obra para começar para ter um período mais curto de transitoriedade.** Agora se tira as famílias e a obra sequer tem projeto é impossível ter uma perspectiva de retorno de atendimento. (T1)

A questão da desarticulação entre os encaminhamentos e o período de execução da obra foi mencionada em relação a todas as alternativas de moradia transitória, e, com maior ênfase, a casa de passagem, em razão do tempo de existência no programa que é superior às outras. Portanto, conforme a fala do Gestor, a casa de passagem apresenta situações gritantes de períodos de transitoriedade que completam uma década.

Ao que parece, o município tem tentado “aproveitar” o cenário de fortes investimentos do Governo Federal, através dos programas de aceleração do crescimento, para solucionar antigos problemas urbanísticos. Assim, aprovam-se projetos de grande porte com a Caixa Econômica Federal e, depois, busca-se sanar os seus impactos nos locais de intervenção. Apesar de todos os repasses realizados a partir do PAC exigirem um projeto social prévio, para o município a atual configuração da política habitacional facilita o apontamento de soluções para possíveis remoções de famílias, especialmente aquelas com renda de até três salários mínimos: as famílias serão encaminhadas para aluguel social e terão prioridade no atendimento do programa MCMV.

Quando se decide fazer a rua já se sabe que lá em cima tem famílias e bom, tinha que ter sido feita concomitante a obra das casas. O ideal seria que fosse antes da obra da rua fazer a casa tira e leva para lá. Mas digamos assim, no extremo que as duas obras andassem juntas e que nesse período as famílias ficassem no aluguel social, só que não é isso que acontece. Então assim, se tu tira as família do local e tu não tem uma obra acontecendo, pra mim tanto faz casa de passagem, aluguel social, é tudo a mesma coisa, é tudo descaso com a família que tem que ser atendida. (T1)

Essas situações de aceleração do processo de remoção para viabilizar outras obras têm sido recorrentes, por exemplo o caso já mencionado da Vila Tronco e o movimento chave por chave. De fato, ainda que se compreenda a intenção do município em querer sanar grandes problemas urbanísticos da cidade, esse processo não pode colocar em segundo plano a situação das famílias que vivem em áreas de interesse de intervenção municipal, que se ressaltam, são muitas.

Os trabalhadores relatam que nas fases iniciais do programa, antes da construção do empreendimento que se tem hoje, a casa de passagem era uma “fita”



de módulos habitacionais estruturados no próprio local da obra, e as casas eram desmanchadas assim que a obra era concluída.

Esse é o pulo do gato, porque se está dentro da obra ela existe enquanto a obra está sendo feita e depois evidentemente tu colocas as famílias para dentro das unidades e aquela área onde tinha a casa de passagem vai ser urbanizada como praça, ou enfim. Aqui no condomínio dos Anjos foi feita a construção de duas etapas, então na primeira etapa, ficou pronto as pessoas foram para dentro dos apartamentos, e os outros estavam de aluguel por conta própria (não tinha aluguel social na época). Então pra mim, casa de passagem funciona se estiver dentro da obra, fora da obra é pra sempre, ou por muito tempo. (T1)

Na fala de T1 constata-se a centralidade na garantia do fluxo da obra na avaliação sobre as distintas estratégias. Compreende-se que a garantia de vinculação entre o período de moradia transitória e a execução da obra do futuro loteamento é premissa para um processo migratório adequado. Contudo, dada a semelhança dessa estrutura, mencionada na fala de T1, com as Casas de Emergência e o fato da localização ser no interior do canteiro de obras, questiona-se se de fato seria essa a melhor alternativa para viabilizar o fluxo de famílias, sob o ponto de vista da habitabilidade. De qualquer forma, atualmente, com o método construtivo — que exige áreas totalmente livres para a execução das obras — já tornaria inviável essa estratégia.

A disponibilidade de módulos habitacionais acabou se tornando, conforme mencionado nas falas, uma estratégia fácil e rápida para atender distintas necessidades. Com frequência são utilizados os módulos da casa de passagem para contornar conflitos com lideranças comunitárias ou como forma de minimizar os efeitos do desgaste entre comunidade e gestor em relação ao atraso do programa. Da mesma forma, a disponibilidade desses módulos serviu para viabilizar obras viárias nas regiões do entorno, ligadas ou não ao PIEC. Com encaminhamentos distintos, muitos sem previsão de atendimento em reassentamento definitivo, o controle do fluxo de liberação dos módulos foi sendo comprometido. A seguir, no Quadro 8, conforme as entrevistas realizadas com os moradores da Casa de Passagem, consta o tempo de permanência no espaço, o motivo do encaminhamento e a previsão de conclusão do fluxo migratório.

**Quadro 8** - Famílias entrevistadas Casa de Passagem

<b>Entrevistados</b>	<b>Tempo Casa de Passagem</b>	<b>Motivo do Encaminhamento</b>	<b>Previsão de Reassentamento</b>
<b>Usuário 1</b>	7 anos	Solicitação: Situação de enchente	Não há previsão de licitação para obra para comunidade de origem.
<b>Usuário 2</b>	6 anos	Necessidade de liberação de área para obra viária	Aguarda definição da II Ponte do Guaíba, porém sem nenhuma obra habitacional em andamento.
<b>Usuário 3</b>	2,5 anos	Solicitação: Saída da cooperativa habitacional por impossibilidade de pagamento	Não há previsão para licitação da obra da comunidade de origem.
<b>Usuário 4</b>	2,5 anos	Solicitação: Saída da cooperativa habitacional por impossibilidade de pagamento	Não há previsão para licitação da obra da comunidade de origem.
<b>Usuário 5</b>	3 anos	Solicitação: Situação de enchente	Não há previsão de licitação para obra para comunidade de origem.

Fonte: Pesquisa de Campo. Dados sistematizados pela autora (2014)

A partir do Quadro 8 se observa que nenhuma das famílias entrevistadas foi encaminhada para a Casa de Passagem com o objetivo de realizar o trânsito para o reassentamento definitivo promovido pelo programa.

No ano de 2011, o DEMHAB, em parceria com a SMGes, apresentou uma proposta de encaminhamento para as famílias que estavam ocupando os módulos da Casa de Passagem e, em razão de não possuir cadastro no PIEC, não tinham perspectiva de saída do local. À época foram garantidas 65 unidades habitacionais no MCMV para realizar o reassentamento dessas famílias que viviam há mais de cinco anos no espaço. Realizaram-se reuniões no local para fins de consultar o interesse das famílias. A ação visava garantir a moradia definitiva para parcela das famílias desprovidas de cadastro no programa e retomar o fluxo da Casa de Passagem. No entanto, o período eleitoral adiou os encaminhamentos em razão do processo de transição. A nova gestão que assumiu o departamento não identificou necessidade de continuidade no trabalho, assumindo o compromisso de atendimentos de todas as famílias no local independentemente da situação cadastral.

Em junho de 2014, como forma de cumprir com o compromisso de atendimento das famílias da Casa de Passagem na região da Entrada da Cidade, a direção do DEMHAB fez o chamamento público (através do processo 004.001260.14.6) para empresas, a fim de executar projeto vertical de moradia no

local, via PMCMV. Não houve ainda interessados, entretanto, quando surgir o interesse empresarial em executar obra na região, ocorrerá uma situação insólita: as famílias remanejadas em diferentes momentos para a casa de passagem, como estratégia de moradia transitória, serão novamente encaminhadas para outra estratégia de moradia transitória para viabilizar a obra. E a partir desse encaminhamento, a Casa de Passagem deixará de ser uma alternativa do PIEC. Saúda-se a inclusão de famílias não cadastradas no atendimento da região, tal qual houve na Vila Liberdade. Pondera-se, apenas, a decisão de reduzir as alternativas de moradia transitória ao aluguel social e casa de emergência.

A desativação da Casa de Passagem conta com o apoio dos trabalhadores do DEMHAB, em razão dos **encaminhamentos alheios às necessidades do programa, à inadequação da infraestrutura, as ocupações espontâneas** dos módulos vazios e a **comercialização** dos módulos habitacionais. De fato, hoje coabitam na Casa de Passagem famílias cadastradas no programa vinculadas aos loteamentos em processo de execução, famílias cadastradas que foram encaminhadas por outra situação, famílias não cadastradas encaminhadas pelo Gestor e famílias que ocuparam os módulos vazios. Sobre essa coabitação, tem-se:

E eles não conseguem se organizar, porque você traz gente de tudo quanto é lado, não são mais os vizinhos e ai tem a questão da segurança que tu junta pessoas que não se relacionam e ai fica inadministrável. (T1)

Eu gostava daquele lugar (antiga moradia), mas eu acho que a casa aqui é um pouco melhor, mas eu acho aqui muita junção, muita coisa, entendeu o que eu quero falar? Lá eu não tinha incomodação e a casa fui eu que fiz ai é uma coisa diferente. (CP2)

A dificuldade no convívio, quando mencionada, estava atrelada ao uso e comercialização de drogas ilícitas, às diferenças de status entre cadastrados e não cadastrados (subalternizando o segundo), entre trabalhadores e não trabalhadores. Um dado curioso é que apenas um entre cinco usuários (20%) deram ênfase aos problemas nas relações de vizinhança, em contrapartida essa difícil relação foi apontada por todas as lideranças comunitárias.

As forças derivativas oriundas da dinâmica capitalista envolvem, de um lado, o processo de acumulação e, de outro, a reprodução de uma sociedade diferenciada. É recorrente observar nas relações entre cadastrados e não cadastrados do PIEC os desvios na consciência de classe e projeção ideológica da

classe dominante, que visam “desviar a atenção dos problemas das relações capital-trabalho, explorando, por exemplo, os conflitos entre empregados e desempregados” (CORRÊA, 2013, p.42). Essa relação vai aparecer através de distintas roupagens, nas múltiplas diferenciações que se estabelecem no território.

Por causa que a casa de passagem tem muitos problemas que é a migração, que as pessoas moram uma do lado da outra, umas trabalham e outras não trabalham. As que não trabalham ficam a noite quem gosta de escutar um som e tal. Então as pessoas que trabalham se sentem meio mal de ficar junto. Então a melhor opção é o aluguel social. (L2).

Percebe-se então, que, além da distinção entre cadastrados e não cadastrados, entre as lideranças comunitárias predomina o sentimento de reprovação para as situações de venda de cadastros. É comum observar a transferência da responsabilidade sobre a fiscalização das áreas do município para os representantes das associações comunitárias. Não raro essas lideranças assumem relação de risco pessoal ao realizar o enfrentamento para evitar o adensamento de famílias nas áreas destinadas para intervenção municipal. As lideranças se sentem responsáveis pelo controle dos cadastros na região, especialmente aquelas que possuem vínculo com a prefeitura, seja através dos convênios das associações comunitárias com os SASES<sup>42</sup> e creches da região, seja através de vínculo profissional como no caso de agentes comunitários ou funcionários contratados na região para o trabalho no CAR<sup>43</sup>.

**É que na nossa comunidade a gente é um pouco diferente dos outros loteamentos, porque ali eu sou a presidente da associação e eu me engajo nisso aí, para não deixar invadir, não deixar isso, não deixar aquilo, não deixar sujar, então nossa vila é premiada, tinha 200 cadastros e quando o DEMHAB entrou para urbanizar tinha 196, então, diminuiu 4 famílias porque não deixavam invadir, eu como liderança sou responsável pelo lugar onde eu moro, se eu quero ser presidente da associação, tem que dar a cara pra bater, e dar a cara pra bater é não deixar invadir, não deixar vender, não deixar trocar, e isso até hoje eu estou em cima, em cima, em cima, não vamos vender, não vamos trocar, vamos morar porque casa não é elástico que espicha, se tem 200 não podemos botar 204, agora 196 era bom botar que sobrava 4 para outro**

<sup>42</sup> Serviços de Apoio Socioeducativo realizado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em entidades conveniadas, as crianças e adolescentes participam de oficinas culturais, esportivas e atividades lúdicas para estimular o desenvolvimento afetivo e social. No caso dos convênios a fiscalização dos serviços é realizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania.

<sup>43</sup> Órgãos de descentralização político-administrativa da Prefeitura, os Centros Administrativos Regionais – CAR - organizam regionalmente o processo do OP, e das demais instâncias participativas, e atendem às demandas de serviços dos bairros e regiões.

loteamento, como a gente ganhou o prédio da associação por isso, que foi feita a associação porque sobrou essa casa, então foi um ganho para nós aqui da Vila, foi muito bom (L1, grifo nosso).

É recorrente, também, o discurso que culpabiliza exclusivamente o adensamento populacional pelo atraso das obras no PIEC. Não há dúvida que essa é uma questão de extrema relevância para a solução do programa, contudo, conforme já foi mencionado, há uma gama de fatores que interferiram no não desenvolvimento do programa, e pondera-se o contrário: o adensamento como o reflexo do atraso e não sua causa.

Trata-se de uma luta surda, praticamente ignorada pela quase totalidade da população embora ela participe cotidianamente dela. Quando moradores de um loteamento ilegal situado na periferia urbana se mobilizam para a retirada de uma favela que se instalou na área pública próxima, estão defendendo seu direito de uso daquela área mas também a remoção dos vizinhos indesejáveis que desvalorizam sua pequena propriedade. O status de proprietário privado, mesmo que de um lote e uma pequena casa ilegais, é a expressão ideológica de um processo que também é social e econômico. (MARICATO, 2011, p.84).

Sobre a **infraestrutura** e adequação do local não há convergência entre os usuários, lideranças e trabalhadores do DEMHAB. Apenas os trabalhadores destacaram a estrutura física do equipamento como um problema.

É porque a estrutura que nós temos hoje de casa de passagem é um horror! Porque a casa de passagem é assim, em função de que ela vira eterna. Porque ela é planejada e construída para ser provisória, então precária, a construção, a urbanização, tudo é precário porque não é pra ser muito tempo. E o que acontece porque acaba ficando para muito tempo e tudo se deteriora. (T1)

Apesar da consciência de que muitas famílias criticam a estrutura do espaço, pelas construções de qualidade inferior, dado o caráter provisório do equipamento, a fala dos usuários contrasta com a avaliação do trabalhador. Nas entrevistas, 80% das famílias afirmam ter melhorado sua condição de moradia, se comparado à casa que residiam nas comunidades de origem. Surpreendem, inclusive, as falas que demonstram vontade de permanecer no espaço, sugerindo a formalização apenas do status para definitivo.

Pra mim pra gente aqui melhorou, meu marido também, melhorou. Aqui é grande, lá eu não tinha espaço, eu só tinha um cantinho. **Aqui é bem melhor.** Aqui melhorou. (CP5)

O tamanho era bom era grande [a casa anterior]. Só que eu prefiro aqui tanto pela **vizinhança** tanto pela **casa de material**. Ah é melhor até quando chove, lá chovia mais dentro de casa do que na rua. (CP 3)

Eu sinto satisfeita. Se pudesse ficar aqui, **se eles dessem a casa aqui** pra gente construir mesmo, que no momento eles falaram que não dá, porque a gente não pode construir porque a casa vai ser demolida depois. **Mas eu estou bem satisfeita aqui** principalmente nesse lugar aqui. (CP 1)

**Se deixassem arrumar aqui eu ficava aqui!** Até esperar essas casinhas, já faz dois anos que estou esperando, em novembro agora faz dois anos que estou aqui. Se chegasse o DEMHAB e dissesse vocês fiquem aqui, vocês arrumem vocês gostam assim, eu ficava aqui. **Daí eu não queria casinha nenhuma eu queria ficar aqui.** Entendeu? (CP 4)

Identifica-se, nas falas dos entrevistados, uma avaliação positiva dessa estratégia de moradia transitória. Como um motivador apontado pelas lideranças e trabalhadores na escolha dos usuários pela casa de passagem, emerge a possibilidade de **permanecerem na região** de origem, e a ausência de clareza com os prazos e fluxos migratórios gerou um sentimento de insegurança na comunidade e nos trabalhadores, reforçando a necessidade de permanência na região como forma de garantia de atendimento.

O acesso à **infraestrutura urbana** (saneamento, coleta de lixo...) é apontado por trabalhadores e lideranças como outro ponto de motivação pela escolha da casa de passagem. Além do acesso à infraestrutura, gestor, trabalhadores e lideranças mencionaram a questão da isenção de pagamento das taxas de água e luz da Casa de Passagem como elemento relevante na escolha por essa estratégia. O gestor aponta a preocupação de que essa situação possa se configurar em assistencialismo.

O poder público é o provedor de tudo e eu [usuário] não tenho compromisso com nada, nem mesmo de manter, de cortar a grama de capinar, eu não tenho compromisso com nada, que afinal de contas o paizão do poder público tem que dar conta, afinal foi ele que me botou aqui. (G)

A política pública de habitação, quando se propõe atender famílias de **zero** a três salários mínimos, deveria estar preparada para garantir o acesso das famílias que não possuem renda. Nesse sentido, a manutenção das taxas (água e luz) pelo Estado deve ser uma premissa para o atendimento desse público. Investir para que as famílias tenham autonomia de renda é parte das ações previstas no trabalho social dos programas habitacionais. Contudo, apesar dos baixos índices de desemprego, a sociedade de pleno emprego não é uma realidade brasileira e,

portanto, precisa-se considerar a hipótese de que algumas famílias estarão à margem do direito ao trabalho e, conseqüentemente, sem possibilidade de arcar com os custos da “cidade formal”.

Convive-se com a dificuldade de compreensão da noção de direitos sociais. O discurso burguês que trata das desigualdades como processos naturais advindos da inabilidade individual, o darwinismo social, é cotidianamente reproduzido, tornando distante a possibilidade de avançar o debate para a superação dessas desigualdades. A cidadania é reduzida à capacidade de consumo. Manter as camadas populares em situação de “gratidão” aos poucos acessos garantidos pelo poder público é uma forma de manutenção das relações de opressão de classe.

As concepções sobre “ensinar a pescar”, como se o direito à moradia devesse ser uma conquista, servem para confirmar a máxima que para “cavalo dado não se olha os dentes”, e o tom do favor desqualifica as possíveis críticas da população usuária sobre as condições precárias de habitabilidade a que estão expostas, traduzindo-as como ingratidão. Mas a inversão dos valores não se esgota nisso, as intervenções públicas são tratadas como favores apenas para uma parcela da população, pois se “eu pago os meus impostos” (frase que denota profundo desconhecimento sobre os meios de tributação) torna legítimo que haja tratamento diferenciado entre os “níveis” de cidadãos que convivem na mesma sociedade. Assim é mantida a dúbia relação entre garantia de direitos e “favores”, à medida que para as camadas populares uma situação é tratada como favor, para as elites, essa mesma situação se configura em direito, mesmo quando contraria a Constituição do país (como no caso da função social x propriedade privada mencionada no capítulo 3). As falas do cotidiano, impregnadas de sentido, são mordanças difíceis de romper; o próprio oprimido se apropria dela, como forma a fazer parte do todo unificado, harmônico e natural.

Assim, considera-se que, conforme o documento do próprio DEMHAB (2009, descrito no quadro 5), a casa de passagem é uma estratégia que responde à expectativa das famílias. O uso inadequado das unidades habitacionais não é responsabilidade do modelo do equipamento, e, sim, da forma como esse espaço foi administrado. Marcada pelo abandono, a Casa de Passagem foi se transformando em um fantasma da PMPA. Na comunidade desperta amores e horrores, parte da região se reporta ao espaço como “Carandiru”, mas há um grupo que a chama de “casinha”. Admite-se que no atual panorama, essa tende a ser uma modalidade

extinta na política habitacional promovida pelo município, pois não há possibilidade de reprodução desse modelo para outros empreendimentos, em vista do porte que, normalmente, ultrapassa as 300 unidades habitacionais, a exemplo dos empreendimentos do PMCMV, das inúmeras dificuldades em adquirir áreas livres, e do elevado custo de construção que não justifica o investimento em estrutura de caráter provisório.

Contudo, questiona-se a decisão de desativação de um equipamento já existente ao invés da retomada dos seus objetivos iniciais. A Casa de Passagem, em condições ideais de uso, possui um potencial para a intervenção do trabalho social, em razão da reunião das famílias no mesmo espaço. O acesso à infraestrutura urbana formal com a isenção das taxas é uma necessidade para importante parcela da população beneficiária da política habitacional. Além disso, esse fator pode ser identificado como importante travessia para as famílias rumo à formalidade. Muitas, quando recebem as unidades habitacionais, em razão da pouca dimensão do uso desses recursos, assumem dívidas impagáveis com o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) e Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), sendo esse um fator relevante na não retenção das famílias nos reassentamentos promovidos pelo município.

#### **4.2.2 Aluguel social: autonomia para quem?**

No ano de 2012, a direção geral do DEMHAB criou a Instrução Normativa para disciplinar o benefício do Aluguel Social, estabelecendo critérios de concessão, regimentando a forma de pagamento do benefício, definindo o público beneficiário e período de concessão. Para fins dessa pesquisa, será abordado o encaminhamento para o benefício exclusivamente para os casos de necessidade de desocupação de áreas para intervenções de novos loteamentos ou infraestrutura para regularização fundiária.

A Instrução Normativa 01/2012 DEMHAB, no seu artigo 4º, diz que nos casos de encaminhamento de liberação de área para fins de intervenções urbanísticas o período de concessão coincidirá com o período de duração da obra, encerrando-se com o recebimento da Unidade Habitacional.

Em 25 de fevereiro de 2014, a Instrução Normativa se tornou Decreto Municipal de nº 18.576, que regulamentou o artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar



nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 – que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, inserindo o benefício do Aluguel Social como item de aplicação de recursos desse fundo e estabelecendo os critérios de concessão.

Esse Decreto, se deteve em ratificar o que já havia descrito na Instrução Normativa do Departamento, no que se refere aos critérios de uso. No que se refere ao PIEC, o aluguel social compartilha do mesmo problema das outras estratégias de moradia transitória — a relação da ausência de previsão de atendimento. Atualmente, 91% das famílias que aguardam em Aluguel Social são oriundas de comunidades que não iniciaram o processo de intervenção do DEMHAB, ou seja, para essa parcela não há nenhuma previsão de retorno para o local de origem. Essas famílias foram encaminhadas por distintas razões que oscilam de acordo com cada comunidade, o caso mais emblemático é o da Vila Liberdade.

Em janeiro de 2013 ocorreu o episódio de incêndio da Vila Liberdade, cerca de 80 unidades habitacionais foram completamente destruídas. Parte dessas famílias foi encaminhada para o aluguel social e casa de emergência. Contudo, o DEMHAB ofertou o benefício para quem mais tivesse interesse de sair da região, para fins de ir liberando o espaço na expectativa da futura obra de intervenção do programa, que se pretendia breve. Passados quase dois anos, a PMPA enfrenta um problema de regularização da matrícula da área, o que impossibilita o início do processo de intervenção. Assim, sem que seja sanada essa questão, não é possível mensurar prazos, e segundo os dados do DEMHAB são 372 famílias em aluguel social sem previsão de atendimento.

Para a população vinculada ao PIEC, o valor do benefício é de 400,00 mensais. Esse valor pode variar de acordo com o projeto habitacional, que tenta contemplar as diferenças da média de valores dos aluguéis existentes nas distintas regiões. O benefício varia entre 300,00 e 450,00. Entre os entrevistados, a amostra que compõem o grupo em “aluguel social” é numericamente inferior aos demais (Casa de Passagem e Emergência), em razão da dificuldade de acesso às famílias. As lideranças comunitárias não possuem um acompanhamento dos locais onde as famílias estão residindo, mesmo quando há permanência na região. Realizaram-se duas entrevistas, contemplando as situações de permanência e saída da região.

O entrevistado que se manteve na região, próximo ao local de origem, relata que utilizou como estratégia de permanência no local, a coabitação com o filho, também vinculado ao programa. A partir da soma de dois benefícios, a família

conseguiu encontrar imóvel nas proximidades. Mais especificamente, só foi possível alugar imóvel (de quatro peças) com o valor de 800,00 reais, na região. Além disso, as peças onde residem mãe e filho foram construídas atrás de outra casa, justamente para esse fim. Em contrapartida, o entrevistado que alugou residência fora do município utilizou estratégia inversa, adaptou o local de moradia ao benefício de 400,00 reais repassados pelo DEMHAB. Essas informações já sinalizam para a dificuldade em encontrar disponibilidade de imóveis para locação no valor de 400,00 reais, na região. Esse dado é ratificado nas falas dos trabalhadores, lideranças e usuários, conforme será explicitado adiante.

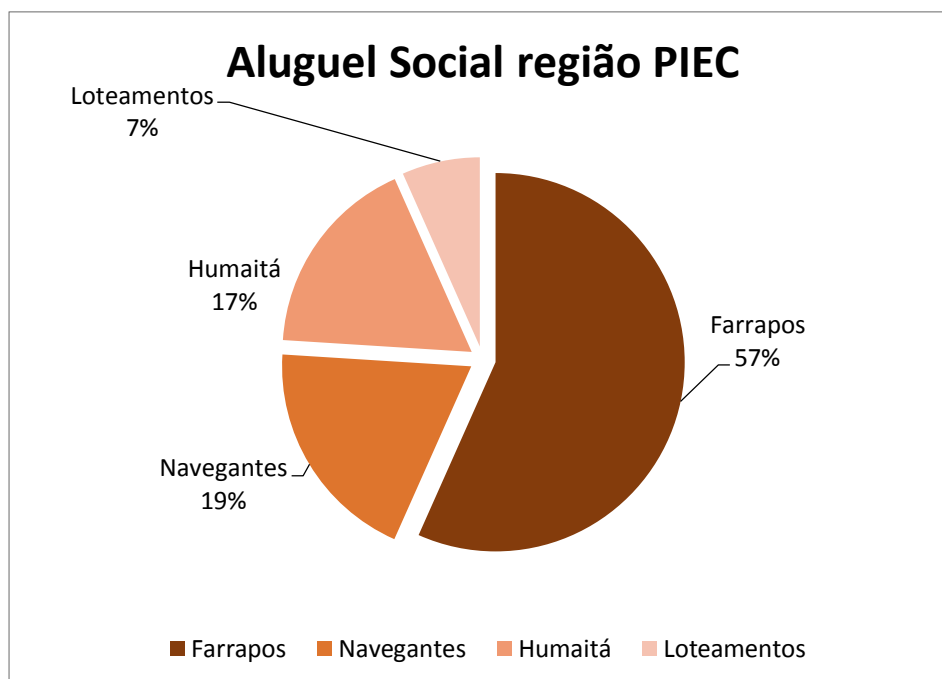
Em dezembro de 2014 havia 406 famílias vinculadas ao PIEC em aluguel social. Sobre a possibilidade de permanência na região foram analisados 221 processos do DEMHAB, correspondendo a 54,4% do total dos benefícios em andamento. Essa amostra foi definida a partir da disponibilidade das planilhas de atendimento do DEMHAB, e foram incluídos os registros dos processos que continham o dado “endereço” completo, conforme se constata no quadro a seguir.

**Quadro 9-** Frequência permanência aluguel social na região

SITUAÇÃO	NÚMERO DE FAMÍLIAS	PORCENTAGEM
Aluguel de moradia na região do PIEC	150	68%
Aluguel de moradia em outros bairros de POA	40	18%
Aluguel de moradia fora do município	31	14%
<b>TOTAL</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>

Fonte: Registros dos processos do DEMHAB – Setor responsável pelo aluguel social. Sistematizados pela autora (2014).

Apesar de os entrevistados relatarem a dificuldade de locação de imóveis com o valor do benefício do aluguel social, observou-se – nos processos analisados - que a maioria das famílias encaminhadas para o aluguel social permanece na região de abrangência do programa. Segundo as falas das lideranças, identifica-se que algumas famílias optam por complementar o valor repassado pelo DEMHAB para garantir essa permanência. Na região, as famílias estão distribuídas da seguinte forma:

**Gráfico 8-** Localização Aluguel Social por bairros na Região do PIEC

Fonte: Dados dos registros de acompanhamento de Aluguel Social do DEMHAB sistematizados pela autora (2014).

Além dos bairros, incluiu-se o item “loteamentos” para identificar a frequência de moradores locando imóveis do próprio DEMHAB em loteamentos já executados. Dada a irregularidade (locação de imóveis DEMHAB), os aluguéis ficavam abaixo dos valores do mercado. Essa situação não é mais permitida para os novos processos de aluguel social, pois as unidades habitacionais do departamento possuem função exclusiva de moradia, não podendo se constituir em fonte de renda. Outra estratégia que não tem sido mais autorizada pelo DEMHAB é descrita na entrevista da família que permaneceu na região do programa — a união de dois benefícios. As razões dessa última determinação não foram exploradas nas entrevistas, mas presume-se que seja uma forma de o departamento reduzir as possibilidades de uso inadequado do benefício e conter a especulação imobiliária que normalmente regula os valores dos aluguéis a partir do valor do benefício fornecido pelo DEMHAB.

É possível perceber, na região, a partir do episódio de incêndio, uma série de pequenas obras em andamento no local, e, segundo as lideranças, as comunidades vizinhas passaram a construir pequenos módulos anexos às casas para fins de locação. Dessa forma, o benefício de aluguel social se constitui em

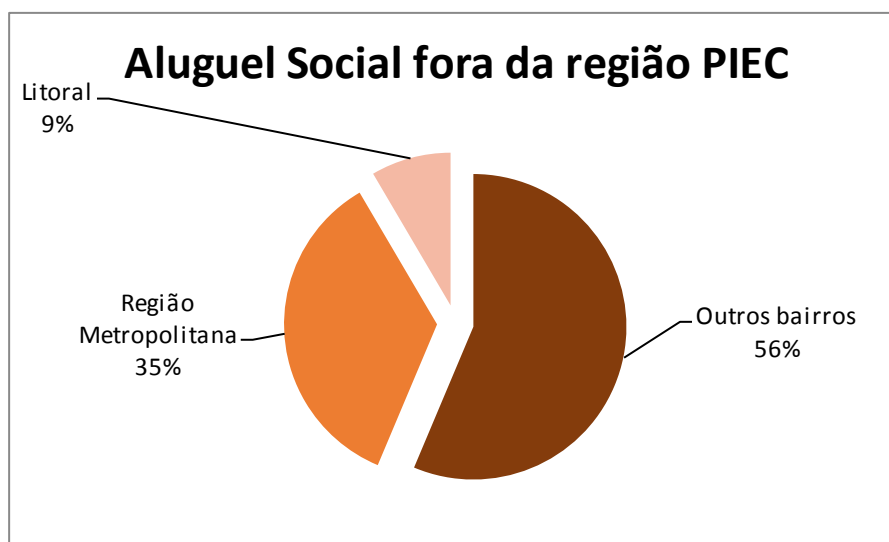
fonte de renda para as famílias já reassentadas. Existe um estímulo para essas ações por parte das famílias que estão sendo remanejadas para o aluguel social, à medida que essa estratégia tem aumentado a possibilidade de elas continuarem residindo próximas ao local de origem.

Sobre a saída da região, segundo a fala do entrevistado, ocorreu pela maior facilidade de encontrar imóveis no valor do benefício. Conforme já mencionado, observa-se, nas lideranças e usuários, a resistência em sair do local, sobretudo porque não há obra em andamento, o que aumenta a incerteza em relação ao prazo e o receio de não conseguir retornar. Sobre essa impossibilidade de permanência diz AS2:

As pessoas estão indo para Viamão, Canoas, Cachoeirinha, esses lugares. Sai da região para conseguir adequar o valor com a moradia. Então já sai totalmente de dentro de onde foi criado, de onde tem seus laços, de onde teus filhos estudam, suas raízes. Daí fica difícil, então já vem prejudicar e influenciar na vida social da pessoa. Então são coisas que são difíceis da gente conseguir, psicologicamente, até mesmo a maioria que tem os familiares aqui, ficam abandonados porque, porque simplesmente para se adequar aos valores que são muito baixos. (AS 2)

Somada aos receios e incertezas, quanto aos desdobramentos do programa, a saída do território, como forma de adequar a vida do usuário ao benefício, surge o que há de mais perverso na relação das políticas sociais sob as severas restrições impostas pelo sistema capitalista. Sobre a saída da região, identificou-se:

Gráfico 9 - Localização aluguel social fora da região do PIEC



Fonte: Dados dos registros de acompanhamento de Aluguel Social do DEMHAB sistematizados pela autora (2014)

Segundo o gráfico, há uma maior incidência de famílias em Porto Alegre, residindo em outros bairros da cidade. As condições para o deferimento do benefício estão sofrendo alterações, tanto nos casos de permanência no município, quanto nos casos de saída para outras cidades. Atualmente não é mais possível residir no litoral, por exemplo. Essa nova determinação foi posterior à coleta de dados, por isso sua razão não pôde ser explorada nas entrevistas.

Nas entrevistas, quando mencionada a estratégia do aluguel social, o Gestor menciona ser essa a estratégia de moradia transitória que mais onera o orçamento do município, porém, apenas os trabalhadores vinculam esse custo à desarticulação entre o encaminhamento e a execução da obra, ao tempo incerto de permanência:

Que não tem cabimento que é um recurso que não fica para a cidade, nem para a família, não é uma coisa concreta. Isso é uma coisa que a gente pensa bastante porque **é um dinheiro por muito tempo** é um dinheiro que não tem retorno. A gente fica com pena na verdade de duas coisas, uma das famílias estarem tanto tempo em aluguel social e do dinheiro que a gente gasta com isso. (T 2)

Acho que assim, aluguel social é um projeto importante, não dá para descartar, mas tem que ter esse condicionante [de tempo limite], digamos, **para que a coisa não seja eterna e nem desperdício público**. E desrespeito a família. (T1).

Os casos de maior tempo de espera, nessa modalidade de encaminhamento, aguardam há três anos. As famílias saíram da região para dar

viabilidade à obra de infraestrutura urbana e a obra ainda não foi concluída, em razão da ocupação na área (utilizada para fins comerciais, conforme relatado no capítulo 2). Sobre essas famílias que aguardam há mais tempo, o entrevistado T2 assim se expressa:

E essas famílias estão vindo, e elas telefonam muito pra cá, tem gente que está no aluguel social há muito tempo, desde 2011 e estão querendo saber, e a gente não tem o que dizer para elas, é a pior coisa. Tu também não quer dizer que não tem previsão, mas também não pode desesperar a família também, a gente tem uma esperança de retorno e eles também [...] **quando tu oferece o aluguel social, tu acredita que não vai ser tanto tempo assim.** (T2)

Contudo, apesar da nítida desarticulação do planejamento do programa e da ausência de expectativa de atendimento definitivo, no que se refere aos **encaminhamentos para o aluguel social, todos os entrevistados** fizeram menção à **organização do setor responsável**. Segundo trabalhadores, lideranças, moradores e usuários, existe agilidade nos procedimentos para conceder o benefício e regularidade no repasse. As lideranças que representam as famílias que já completaram o ciclo migratório, ou seja, aquelas que já foram para o aluguel social e já retornaram para receber a unidade habitacional definitiva, afirmam ter sido essa uma boa experiência sob o ponto de vista da intervenção do DEMHAB. Diante de um cenário de tantas críticas, julga-se relevante frisar essa avaliação positiva sobre o serviço prestado, conforme as falas:

Existe sim um setor para o aluguel social, e tem um fluxo já determinado que funciona aqui dentro, depois que aquele aluguel social é autorizado pela direção ou combinado antes que ele possa ser divulgado, **existe um fluxo que funciona bem aqui dentro**, que é definido, junto com a contabilidade que libera o dinheiro. (T1).

O DEMHAB não foi a dificuldade, porque o DEMHAB facilitou tudo, a prefeitura facilitou tudo para as pessoas e os moradores ficarem tranquilos no pagamento dos aluguéis. A parte da governança foi tranquila. (L1)

Mas teve gente que alugou casa até em Canoas, eles alugaram e foi levado pra lá, então não tinha dizer que tinha que ficar aqui na região, não, qualquer lugar dentro de Porto Alegre, Sapucaia, para Alvorada também a gente levou família pra lá e alugou, depois voltou e já estão dentro das casas ali. Então muito bom. [...] **Todas as famílias que entraram, o aluguel foi pago direitinho e no dia, não tiveram queixa nenhuma.** (L2)

A renovação é de 12 em 12 meses, ano em ano. Daí quando a gente vai fazer tem que levar toda a papelada de novo. **Nesse sentido aí é bem**

**organizado**, só a parte que eu não acho organizado é da fiscalização. Fiscalização não tem nenhuma. (AS1)

Outra convergência entre as falas dos entrevistados foi quanto à predileção por essa estratégia de moradia transitória. Diante dos distintos olhares essa foi a alternativa considerada mais adequada entre os entrevistados. As lideranças e os trabalhadores enfatizaram o poder de escolha do local de moradia e a possibilidade de acesso às melhores condições de habitabilidade (moradia digna), o Gestor deu maior destaque à questão da experiência contribuir para a preparação e adaptação das famílias para as exigências da cidade formal. Segundo as falas:

Aluguel Social, eu acho uma boa, porque a pessoa vai morar com **mais dignidade, onde ela acha que deve**, só que está tão difícil achar uma casa, com esse tanto de aluguel que é pago. Porque as casas [...] o aluguel está muito caro, as pessoas ficam com dificuldade, mas eu acho ainda que a coisa mais digna e humana para as pessoas, é o Aluguel social. (L3)

Mas para as famílias o Aluguel Social é melhor porque ela procura o que for melhor pra ela, claro que o dinheiro nem sempre é o suficiente, mas pra **mim é melhor para família pelo fato de ela se acomodar melhor e poder escolher onde morar**. (T1)

Sob o olhar da adaptação para a cidade formal:

Porque no aluguel social ela vai ter o custo na luz, o custo da água, o custo da net, o custo da internet. **A família já vai entrando no processo formal**. Esse é o lado bom do aluguel social. A outra coisa boa do aluguel social é que se ela vender o seu cadastro, se ela desistir do assentamento, ela vai perder o aluguel social. (G)

A questão da impossibilidade de venda do benefício aluguel, em relação às recorrentes comercializações dos módulos da casa de emergência, é identificada pelo Gestor como uma forma de maior controle sobre o cadastro. Existe um “mercado de cadastros” muito forte na região, os denominados “grileiros” costumam comprar unidades habitacionais a preços ínfimos de famílias que não conseguem arcar com as taxas da formalidade e as revendem a outras famílias com melhor poder aquisitivo. O controle sobre a comercialização dos cadastros é uma forma de minimizar as formas de exploração existentes na região que comprometem a retenção das famílias nos reassentamentos promovidos pelo município. Mas a fala dos entrevistados também retoma a ideia de cidadania mediada pela capacidade de

assumir taxas, do consumo como forma de inclusão, educação, adaptação, o que, segundo Pereira, se caracteriza como a monetarização das políticas sociais:

[...] esta não mais visa concretizar direitos sociais, mas fortalecer o **mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades**. As privilegiadas opções governamentais de repassar dinheiro aos pobres em lugar de garantir-lhes, como dever de cidadania, serviços sociais públicos, empregos e salários de qualidade, não são ingênuas e nem assistenciais. Tais opções apostam no poder mágico, fetichista, do dinheiro, que transforma os pobres em consumidores; e, no Brasil, também os transforma em uma significativa massa de pagadores de impostos, já que o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo e grandemente incidente no consumo. (PEREIRA, 2012a, p. 748).

A pulverização das famílias em distintos lugares, inclusive fora do município, apareceu nas falas dos trabalhadores como um fator de dificuldade de acesso do departamento e um elemento prejudicial às possibilidades de mobilização e pressão das famílias.

Mas em questão de atendimento, quanto mais longe, mais esquecida ela é, e a pressão quando tu pulveriza se perde a organização, perde a referência uma organização, tu perde para fazer uma pressão para o DEMHAB responder uma necessidade, alguma coisa. (T2)

Fica mais difícil para nós entrarmos em contato com essas famílias porque é um grupo muito grande. [...] tu tinha que fazer a visita daí tu precisa de mais tempo, precisa porque estão pulverizadas e elas não se encontram [...] A prefeitura, o DEMHAB, tinha que fazer reuniões periódicas com essas famílias, mas não fazem até por estratégia, **porque quando tu reúne elas começam a pressionar a se dar conta que o problema de uma é problema da outra e o que podem fazer e tal** [...] mas com as pessoas isoladas, claro né, para a prefeitura é uma coisa interessante isso. (T1)

Essa preocupação dos trabalhadores é confirmada nas falas das duas entrevistas com usuários do Aluguel Social. O entrevistado que permaneceu na região disse acompanhar as reuniões na associação comunitária e OP. Já, o entrevistado que teve que sair do município, quando questionado sobre a participação nas reuniões da comunidade, ou outras formas de acompanhamento do processo de reassentamento, respondeu:

“não participo das reuniões porque ficou longe e contramão pra mim” (Usuária AS 2).



A pulverização das famílias incide sobre o acompanhamento do trabalho social, e, nos casos de saída do município, sobre a participação das famílias nos espaços de gestão democrática. Porém, observou-se que a aglomeração das famílias não tem garantido o desenvolvimento desse trabalho, e, apesar da proximidade das associações comunitárias, salvo situações pontuais, tampouco apresenta melhores quadros de mobilização e resistência.

No âmbito das dificuldades apontadas, no que se refere à estratégia, são unânimes entre trabalhadores, lideranças e usuários as avaliações sobre o valor do benefício e os desdobramentos desse como limitador na possibilidade de permanência na região.

O complicado foi encontrar o espaço porque foi uma procura muito grande dos aluguéis de casas com a vinda da Arena. E o valor aumentou bastante, mas a dificuldade foi em encontrar o local. (L1)

Então eu acho que o aluguel social é mais digno para as pessoas. Mas tem que aumentar o aluguel, 300 pila, 400 pila, não! Tem que ser de 500 para cima, se não, não consegue mais pagar aluguel. Endente? Dignamente não, ninguém é bicho para morar em galinheiro, tem que morar dignamente com Aluguel Social. (L2)

Eu acho pouco o valor, muito pouco, disseram que ia aumentar para 420, mas não resolve. E outra coisa está muito caro por causa da arena do grêmio. O aluguel subiu, uma casinha que era 400, hoje está 650, ainda separado de água e luz. (L3)

A palavra autonomia expressa nas falas para referenciar essa alternativa de moradia transitória esbarra no limitador financeiro. As lideranças apontam para a possibilidade de complementação do valor. Questiona-se, contudo, sobre a autonomia daqueles que não dispõem de renda para essa complementação e para os pagamentos das taxas de luz e água.

Foi difícil encontrar casa na região por esse valor, quando encontrava era uma peça com banheiro água ou luz clandestina [...] como havia muitas procuras eles abusavam das regras e como eu tinha perdido tudo no incêndio estava tudo mais complicado pra mim, por isso vim para outra cidade. (AS 2)

Eu quis ir para o aluguel, mas não pude. Uma porque o aluguel, ainda mais aqui na volta por causa da arena se torna bem mais caro que eles dizem que vão ajudar e tudo, mas é metade deles e metade nossa. Aí a gente que tem criança que tem família tem que botar comida dentro de casa tudo, aí fica um pouco mais difícil. (Usuário CP3)

A centralidade da política econômica em detrimento da social é justificada, na contemporaneidade, pela retração do Estado a fim de garantir liberdades individuais e um dos seus reflexos mais aparentes é a mercantilização dos serviços considerados básicos para a população. Transforma-se, assim, o agente político em agente econômico, e, em consequência, o cidadão em consumidor.

Referendado e apoiado pelas políticas imperialistas ditadas pelos organismos multilaterais, o capital subordina, aos seus fins de valorização, toda a organização da vida em sociedade: a economia, a política e a cultura. Potencia as mistificações – o mundo dos seus fetichismos - tornando opacas as relações de exploração e subordinação política que mantém com os trabalhadores (e suas lutas), que nutrem o processo de acumulação e sua desagregação (IAMAMOTO, 2010, p.53).

A manutenção da estratégia de moradia transitória é defendida mesmo nas situações de necessidade de complementação do valor do benefício por parte do usuário e nos casos de saída da região (por período indeterminado), conforme se constata nas falas:

E essa ferramenta tem esse lado de inserção na sociedade, inserção na economia trazer esse combo. Bom o que a gente percebe que **mesmo a família tendo que investir um pouquinho do seu dinheiro**, porque a gente trabalha os alugueis com a média do bairro, e a família quer uma casa um pouco melhor, se ela pode desembolsar ela desembolsa (G)

Mesmo que tenha que sair da região. Tu pode ir para Canoas, vai, mas vai para uma Casa de Aluguel. Tem que pagar mais um pouquinho, **faz umas faxinas, mas, se o salário não chega, faz faxina e paga 200, 300 pila a mais, mas mora dignamente**, porque, aquilo ali, Casa de Emergência e Casa de Passagem é, Deus o livre, pra morar só quem não tem mesmo alguma. (L1)

O PIEC, ao atingir, ainda que parcialmente, seus objetivos de reestruturação urbana e a recuperação ambiental do acesso norte de Porto Alegre, torna a entrada da cidade uma região atrativa ao interesse comercial, nesse sentido, paradoxalmente, ao tentar garantir a qualidade de vida da população residente na região, torna-a vulnerável às investidas da especulação imobiliária. No que se refere ao aluguel social pode-se dizer que o aquecimento do mercado imobiliário na região acabou por limitar a possibilidade de permanência das famílias que dependiam exclusivamente do benefício para o pagamento da locação. Conforme as falas:

E fora que inflaciona tudo, quando tu tens muita gente no aluguel social, inflaciona o mercado, quando a arena começou a ser construída se falava muito que tinha inflacionado, o preço do aluguel subiu demais. (T2)

Bom eu acho que no caso teria que ter o aumento do aluguel, porque a gente não consegue uma casa por 400 reais nessa região. Porque depois que veio a arena aumentou muito os alugueis e a gente não consegue. Qualquer pecinha é 300, 400 reais. Peça, peça, tem umas que estão alugando duas peças por 500 reais. É um absurdo, então depois dessa situação ai. E eles não fazem questão do aluguel social também. (AS1)

A Arena do Grêmio se tornou o caso mais simbólico na região, mas a expectativa das obras viárias, recuperação ambiental e investimento em infraestrutura urbana de modo geral foram fatores determinantes para a valorização de uma área que, dada a localização próxima à região central, já apresentava grande potencial mercadológico. Atualmente, existem, na região, muitos condomínios fechados particulares, e o próprio empreendimento anexo à Arena prevê a construção de um centro comercial e um complexo habitacional de tamanha proporção que se cogitou criar um novo bairro na cidade para “demarcar o território” do condomínio hoje em construção.

As transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado são aproveitadas pelos especuladores, quando estes têm possibilidade de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviços urbanos serão expandidas. No entanto, esta antecipação nem sempre é factível e quando o é a concorrência entre os especuladores pode forçar a elevação do preço antes que o melhoramento previsto se realize, produzindo sobremaneira os ganhos futuros da operação. (SINGER, 1982, p.34)

Atualmente, o benefício do aluguel social funciona como um “pisso” dos valores no mercado imobiliário. Essa situação se tornou evidente nos últimos anos, em que as estratégias de moradia (transitória ou permanente) passaram a envolver corretores de imóveis via bônus moradia e aluguel social. São raros (quase inexistentes) em Porto Alegre imóveis para locar com valor inferior ao benefício de aluguel social, ou casas à venda de valor inferior ao bônus moradia.

Assim, define-se que quem possui condições de complementação de valor pode optar pela alternativa considerada como moradia “digna”; quem não as possui terá de aceitar as condições das outras alternativas rechaçadas como moradias inadequadas. Dessa forma, o princípio antes referenciado para a definição da estratégia: “autonomia”, torna-se seletivo, vinculado ao poder aquisitivo e direcionado para, apenas, uma parcela da população atendida.

O processo a que se assiste no Brasil é o da mercantilização dos chamados serviços públicos: passa-se a ter direito a saúde, educação, assistência e seguridade social de forma digna, pagando-se, isto é, na condição de consumidor e não de cidadão. A gratuidade tem sido sinônimo de precariedade no atendimento. (KOGA, 2011, 283)

Quanto à seletividade, para além das possibilidades de complementação do valor do aluguel, outros entraves emergiram quanto ao acesso à estratégia: famílias numerosas, animais de estimação, triadores, catadores, carrinheiros e carroceiros não são encaminhados para aluguel social. Motivo: o mercado imobiliário (ou o arrendatário direto) não tem interesse em locar imóveis para esse público. Destituídos da possibilidade de escolha, para essa população — que, ressalta-se, é expressiva na constituição dos cadastros do programa —, sobrou a aceitação da alternativa de moradia transitória “adaptada” e, em consequência, com as mais precárias condições de habitabilidade dentre as três analisadas: a casa de emergência.

A pessoa que tenha, por mais simples que tenha sua casinha do fundo do seu pátio, ou alguma coisa, ela não vai querer que torne aquele espaço ali um espaço de triagem, até porque [...] a não ser que seja na própria vila e coisas muito precárias, porque os vizinhos vão incomodar e não tem necessidade de pegar uma bronca dessas. Os proprietários não querem. (G)

Diante desse quadro, considera-se que a estratégia de aluguel social é uma excelente alternativa para o município, pois permite realizar processos migratórios diversos simultaneamente, uma necessidade em tempo de remoções numerosas promovidas pelo MCMV. Pontua-se, ainda, a possibilidade de as famílias escolherem os seus espaços de moradia, levando em consideração a flexibilidade das noções de transitoriedade, que têm se prolongado por (muito) mais tempo que a previsão de tempo de execução de uma obra. Considera-se que o DEMHAB deveria estar atento aos novos arranjos que estão se conformando nas comunidades, como forma de estimular essas relações nas vizinhanças, a fim de permitir maior possibilidade no grau de escolha das famílias. As comunidades rapidamente encontraram soluções para a situação (de renda e moradia), essas estratégias são interessantíssimas do ponto de vista das relações do território. Deve-se ter o cuidado de não assumir conduta fiscalizadora e criar um complexo de exigências de

forma que só seja possível encontrar imóveis com aluguéis compatíveis ao benefício fora do município de Porto Alegre, na região metropolitana.

Constata-se, porém, que essa é uma alternativa que não abarca a totalidade dos beneficiados pela política habitacional. Arrisca-se dizer que, à medida que selecionam o potencial atendido pela capacidade financeira de assumir os custos da cidade formal (e em alguns casos complementar o valor do aluguel), não atingem a maioria do público a que a política se propõe atender.

#### **4.2.3 CASA DE EMERGÊNCIA: “ERA UMA CASA MUITO ENGRAÇADA...”**

A casa de emergência ou casa ecológica surge como modalidade de alternativa de moradia transitória no PIEC a partir do episódio de incêndio na Vila Liberdade, no início do ano de 2013. Antes disso, a ação do departamento municipal era utilizada exclusivamente para os casos de emergência, conforme o próprio nome refere. Segundo o site do DEMHAB, trata-se de um recurso assistencial específico, destinado exclusivamente à população de baixa renda, visando ao atendimento de situações emergenciais — incêndios e alagamentos. Quanto à infraestrutura, a casa de emergência é feita de material reciclado e madeira de reflorestamento. As unidades possuem tamanho padrão, incluindo o banheiro, de 3,10 x 4m. A área total mínima é de 12,40 m<sup>2</sup> e tem duas peças.

No primeiro momento elas seriam destinadas as famílias com um perfil adverso a uma contratação a um aluguel normal. O que é esse perfil? Carroceiros, catadores de lixo, dificilmente tu vai conseguir alguém para alugar uma casa com esse perfil. Bom... Faze-los abandonar esse perfil em um estalar de dedos isso não existe, é um processo [...]Era para ser, inicialmente, 21 famílias, nós tínhamos identificado com esse perfil, e aí quando tu fazes para um, o resto também se enquadrava, “não quero sair daqui, não quero, não quero”. Optamos por fazer a transitoriedade assim, que já tem um ano e oito meses. Transitoriedade que não é casa de passagem nem transitória. Porque a gente ainda não vislumbra o fim do projeto Vila Liberdade. Aliás, a gente não vislumbra nem o start dele efetivo, executivo. Tudo é estudo, tudo depende. (G)

A fala do Gestor aponta para a resistência de algumas famílias deixarem a região. Apesar da unidade da casa de emergência ser absolutamente limitada, a ideia de deixar a região e não conseguir retornar parece prevalecer para algumas famílias. Dessa forma, foram organizados dois espaços com as casas de emergência para as famílias da Vila Liberdade. Uma no local da praça da

comunidade vizinha e outra em um espaço público desocupado, também nas proximidades do local de origem das famílias. Atualmente, são aproximadamente 90 famílias residindo nessa estratégia de moradia transitória há quase dois anos. A perspectiva de saída dessas famílias para o local de moradia definitivo passa pelas mesmas situações já mencionadas nas estratégias anteriores. Sobre a casa de emergência as lideranças são uníssonas na avaliação de inadequação e precariedade:

Casa de Emergência é precário, Eles vão para um lugar que não tem esgoto, não tem água não tem luz, tudo improvisado tudo lotado, está certo que eles vão ganhar lá, mas eu não iria com a casa de emergência, então eu preferia uma casa de passagem ou um aluguel social, as de emergência eu acho muito precária. É muito tumultuado, é muita gente e é muita coisa, pra gente mesmo, o ser humano, isso ai está ficando muito ruim, na região mesmo, está muito difícil, então eu, no caso assim eu ainda preferia o aluguel social. (L1)

Me dá dó quando eu olho as pessoas na Casa de Emergência e na Casa de Passagem, me dá dó mesmo, isso me dói muito. (L2)

Terrível é a casa ecológica, aquilo não é lugar para um ser humano viver, nem um animal porque não tem encanamento. Tudo bem que na vila não tinha, as pessoas lavavam a louça lá embaixo, tinha mangueira aquela coisa toda, mas eles davam um jeitinho faziam uma valinha e caía direto aonde tinha que cair. Mas ali nem isso pode. (L3)

Os trabalhadores ponderam que, se a estrutura estivesse dentro do espaço destinado para a obra, e se a obra do empreendimento já estivesse sendo encaminhada, ou seja, as condições ideais para o espaço de moradia transitória, essa talvez fosse a melhor alternativa, porque permite manter as famílias reunidas e fazendo pressão para o desenvolvimento da obra em tempo otimizado. Contudo, dada a realidade, em relação aos riscos do tempo de permanência nessa estrutura precária, os trabalhadores relatam preocupação com risco de incêndio ou desabamento dessas estruturas elaboradas para pouca duração.

Até tem uma situação que é muito mais grave que até a gente usa isso nas reuniões é de dizer que a direção vai ser responsabilizada em caso de incêndio, mortes ou coisa parecida. E nem isso repercute, nem na questão do risco de responsabilização, já que não pensam nas famílias que estão lá, que pensem no seu ônus político e responsabilização. (T1)

O Gestor entende a diferença entre as alternativas de casa de passagem e emergência, confirmando que a segunda é uma versão piorada da primeira, segundo as suas palavras:

E a casa de emergência, para mim, é casa de passagem piorada, o nome já diz: “casa de emergência”. Porque o nome já diz, é uma emergência, uma situação emergencial, não é para ficar ali esperando. (G)

Algumas falas dos usuários que hoje vivem nas casas de emergência exemplificam essa condição de “casa de passagem piorada” mencionada pelo Gestor:

Eu estava afim de tentar o aluguel, mas pra nós que temos 4 crianças ninguém quer alugar, o que a gente quer é a nossa casinha de uma vez. Com tratamento de esgoto, ruas, aqui nós não temos nada. Lá nosso esgoto quando entupia nós limpávamos. A água também aqui é fraca, eu pra mim tomar banho é só de noite. Água fica bem fraquinha não sobe no chuveiro. Ainda mais no inverno a água fraquinha, imagina tomar banho gelado com esse frio. Imagina eu com as crianças no inverno e a água bem fraquinha. A melhor solução pra nós é sair mais rápido daqui para a nossa casinha. Imagina ficar 5 anos aqui com essa estrutura, se com um ano está assim se despedaçando, imagina 3 anos. Eu já trabalhei em obra, isso daqui (aponta para a parede da casa) é só uma massa de areia e cimento. É tudo material reciclado, papelão, isso aqui começa a chover e já era. (CE 1)

Quanto aos usuários, todos foram encaminhados a partir do incêndio, residem, portanto, no espaço desde o episódio. No quadro a seguir constam o perfil dos entrevistados, contemplando o número de membros da família, sua atividade, e avaliação das condições habitabilidade.

**Quadro 10-** Avaliação Famílias Casa de Emergência

Usuário	Número de membros na família	Atividade	Avaliação das condições de habitabilidade (comparada a moradia anterior)
Usuário CE 1	5	Reciclagem	Bah, a casa era muito melhor, minha casa era muito grande, nós tínhamos uma baita casa, aqui piorou, olha o beco que nos colocaram! Aqui chove e alaga tudo, entra água na casa, semana passada molhou tudo. Essas paredes são de plástico, toca aqui que tu vê que sai os pedaços.
Usuário CE 2	7	Carrinheiros	Essa é pior, muito pior, não tem como ficar num lugar assim, imagina, um ano quase dois já nessa situação. Eu tinha uma casa grande, de madeira, mas grande, perto dessas aqui, nem comparação. Esgoto a gente não tem. Daí fica esse monte d'água. A gente só veio pra cá por causa do cavalo.
Usuário CE 3	8	Carrinheiro, triagem	Lá a gente tinha espaço né, aqui Deus o livre, o espaço é bem pouquinho, não vejo a hora de ir embora. Quando nós vamos dormir isso aqui é assim, tudo no chão, um acampamento.
Usuário CE 4	5	Carroceiro	Aqui está ruim pra nós, tem água molha tudo, e as casas lá vão saindo e os ratos vem tudo pra Ca, o bom era eles arrumarem para nós de uma vez aquilo lá, com umas ruas boas. Outro material para as casas também, aqui tem muita umidade, essas paredes incham, essas manchas aqui são a umidade na parede, escorre água por tudo.

Fonte: Autora (2014)

Evidencia-se que todos os entrevistados têm atividade laborativa ligada ao processo de triagem e reciclagem de resíduos sólidos. Assim, ainda que não se possa generalizar, a estratégia de moradia transitória definida como “precária” e “inadequada” pela maioria absoluta dos entrevistados parece ter um público-alvo definido.

Em Porto Alegre, o órgão que gerencia a coleta de resíduos sólidos e o trabalho de seus agentes é o Departamento Municipal de Limpeza Urbana. A relação com o grupo de carrinheiros e carroceiros autônomos oscila entre parcerias (convênios) e conflitos. O município pretende extinguir a coleta autônoma, alegando ser essa uma medida para minimizar os riscos dos catadores, evitar o acúmulo de lixo no interior das comunidades (e moradias), coibir os centros de reciclagem clandestinos, centralizar o sistema de separação de resíduos e minimizar os



transtornos no trânsito. Como medida compensatória, pretende criar um centro de capacitação para diversificar as alternativas de geração de renda das famílias que vivem da coleta e investir em Unidades de Triagem, estabelecendo convênio com os grupos organizados em cooperativas.

Destaca-se que, em Porto Alegre, essa atividade se tornou parte importante da política de geração de trabalho e renda. O DMLU entende que o trabalho de triagem dos resíduos sólidos deve ser considerado em caráter transitório, investindo em projetos de qualificação desses trabalhadores. Somente no PIEC foram construídas duas Unidades de Triagem pelo eixo de Geração de Trabalho e Renda.

Sobre o tratamento dispensado a essa população pelo município, conforme já referido no capítulo 2, uma liderança aponta a situação de forma crítica:

Bem pra nós, porque a maioria ali é reciclador, vai ser vendido os apartamentos. Bem no português mesmo, no conhecimento da realidade da vila, os apartamentos vão ser vendidos. Eles acham que as pessoas têm que vender o cavalinho que eles ganham o pão de cada dia, o prefeito estava pagando mil reais pelo cavalo, e mandava para uma sala aprender um curso de padaria, uma coisa de serralheria. Mas a lógica das pessoas é uma. Eu aprendi reciclar é aquilo ali, eles não vão conseguir mudar só com isso. E eles (a prefeitura) não estão fazendo um acompanhamento, um acolhimento. (L 3)

Quando a liderança menciona a possibilidade de não permanência da família na unidade habitacional, com a venda do apartamento, critica a inadequação da tipologia da moradia (vertical), à atividade das famílias, que muito provavelmente resultará na não retenção do cadastrado no local do reassentamento. A crítica é em relação ao padrão verticalizado dos empreendimentos, adotado pelo município na intervenção via PMCMV. Nesse sentido, cabe uma reflexão sobre as múltiplas formas de expulsão dessa população que, em razão da sua atividade laboral, tem vivenciado a negação do direito à circulação na cidade e o acesso a um espaço adequado de moradia. Sobre a verticalização das unidades habitacionais como única possibilidade de atendimento recorre-se à passagem de Koga:

A mudança da residência não é simplesmente uma mudança de casa, mas de todo um estilo de vida, de novas normas de convivência (vizinhança muito mais próxima, limitação quanto a ter animais domésticos, restrição ao comércio local, etc.) A dupla função – residência/comércio- é um traço comum nas áreas de favelas, o que pode se perder numa mudança para o edifício. Enfim, toda uma gama de relações sociais se transforma ou se perde no processo de implantação de uma política habitacional. O lócus, o habitat, deve ser foco da ação pública. (KOGA, 2011, p.273)

De modo geral, existe a preocupação com a verticalização dos loteamentos. O discurso que naturaliza esse processo está pautado no valor comercial da área urbana. De fato, ignorada a dimensão de função social da propriedade, os valores, conforme já se mencionou, são exorbitantes. Contudo, os apartamentos, com as taxas condominiais e a impossibilidade de realizar atividade produtiva, não serão possíveis para a população com menor renda. Assim, reforça-se que a política habitacional de interesse social corre o risco de estar direcionando sua ação não mais para as famílias de zero a três salários mínimos, e, sim, para famílias que tenham fonte de renda suficiente para permanecer nos espaços de reassentamento com suas múltiplas taxas. A renda se tornará, nesse caso, um pré-requisito para o reassentamento, reproduzindo a lógica privada de financiamento habitacional e revivendo os limites da política do BNH, fazendo com que a concentração do déficit permaneça inalterada nessa faixa de renda.

Sobre a relação entre as ações habitacionais do município e o déficit habitacional, a configuração da unidade habitacional de emergência se enquadra no componente 1, habitação precária. Segundo o IPEA (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013)<sup>44</sup>:

Componente 1 – Habitações precárias: As habitações precárias compreendem dois subcomponentes, quais sejam: (i) domicílios improvisados: são todos os domicílios classificados como Particular Improvisado. (ii) domicílios rústicos: caracterizados quando há Domicílios Particulares Permanentes (do tipo casa e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada; cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material. (IPEA, 2013, p.3).

Conforme a descrição do componente de precariedade, as unidades habitacionais de emergência estão nele enquadradas, fazendo com que o município de Porto Alegre, através das suas ações habitacionais, esteja promovendo o adensamento do quadro do déficit habitacional. A casa de emergência é fundamental para o atendimento às famílias vítimas de incêndios, enchentes, entre outras tantas intempéries a que estão expostas as habitações mais vulneráveis. Critica-se, porém, que essa seja uma estratégia de moradia transitória, porque nesses casos específicos o DEMHAB retira as famílias do seu local de origem para

---

<sup>44</sup> Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)

promover a transição prevista no processo de reassentamento, sobretudo em situações como as que se presenciou nos últimos anos, em que o tempo de permanência tem se prolongado para além do período de execução das obras.

Ressalta-se que, no caso específico do PIEC, a inserção do uso do módulo como alternativa de moradia transitória respondeu a uma necessidade emergencial de abrigo para as famílias que haviam perdido as casas no incêndio, não desconfigurando a priori a característica da ação. Aponta-se, porém, para a manutenção desse encaminhamento diante da longa permanência nesse espaço inadequado de moradia sob a responsabilidade do DEMHAB. É, no mínimo, controverso pensar que o município, através de sua política pública, esteja adensado o índice de déficit habitacional da cidade.

Apesar da avaliação negativa da unanimidade dos usuários e lideranças, da relação próxima em relação aos custos dessa estratégia de moradia comparada às demais, o município não descarta a possibilidade de estender a ferramenta para outros programas habitacionais. Em 2014, a Presidenta Dilma anunciou como processo migratório das famílias que serão atingidas pela Il Ponte do Guaíba uma “vila provisória”. Até o momento não se avançou nesse processo, mas é de se esperar que a Casa de Emergência assuma novas roupagens e se torne uma alternativa para os empreendimentos federais, com maior aparato financeiro.

Quando questionado sobre as tendências dos próximos encaminhamentos, o Gestor relata que, ainda que não haja nenhuma determinação sobre o tema, o aluguel social tende a ser a ferramenta central do município para as situações de moradia transitória, e existe uma aposta na manutenção da casa de emergência, como forma a viabilizar o processo transitório das famílias que não são atendidas pelo aluguel social. Destaca, ainda, que foi nessa atual gestão que a casa de emergência passou por melhorias, incluindo no módulo um banheiro, situação que reforça a possibilidade da ampliação do uso da casa de emergência para outros fins, em outros programas habitacionais de Porto Alegre.

O caráter de transitoriedade não deveria servir como justificativa para inadequação, a precariedade dos módulos emergenciais merece atenção do poder público, sobretudo, como estratégia de moradia transitória no contexto de prazos estendidos, que perduram para além de um tempo de execução das obras dos empreendimentos habitacionais.

## 5. CONSIDERAÇÕES: “VER UMA FLOR BROTAR DO IMPOSSÍVEL CHÃO”

Sonhar mais um sonho impossível. Lutar quando é fácil ceder. Vencer o inimigo invencível. Negar Quando a regra é vender. Sofrer a tortura implacável. Romper a incabível prisão. Voar num limite improvável. Tocar o inacessível chão. (Chico Buarque)

Estudar a questão habitacional é se deparar com “cláusulas pétreas” do sistema capitalista na relação com a classe trabalhadora. As reformas agrária e urbana ameaçam a tríade de sustentação desse sistema: capital, terra e trabalho e a estrutura da racionalidade burguesa pautada na propriedade privada. Portanto é a apropriação dos bens socialmente produzidos que dá forma aos contornos urbanos. O caminho percorrido para a realização desse trabalho foi repleto de sobressaltos. Descobrir na obra escrita por Engels no século XIX a descrição fiel das periferias contemporâneas desperta múltiplos sentimentos. Mergulhar na história é identificar que esse modo de produção fez as cidades “a sua imagem e semelhança”, segregadas, violentas, de acesso restrito. E, assim, como na relação dialética entre homem e natureza, ao fazer as cidades fez-se a própria humanidade. Cidadinos que se habituaram a conviver com engarrafamentos, pessoas vivendo nas ruas, moradias precárias, muros altos, latifúndios urbanos, como se esse fosse um cenário possível.

Na relação orgânica entre o homem e a natureza, a humanidade, ao satisfazer suas necessidades iniciais, desenvolve outras necessidades em busca da emancipação e as supera conforme as satisfaz. O que explica a humanidade ter estacionado no seu processo de satisfação e superação? Trata-se, pois, de desvendar quais são as reais necessidades humanas em meio à densa bruma que camufla a realidade, confunde sonhos e cimenta o grande impulsionador da humanidade: a consciência dessas necessidades. É preciso adentrar no labirinto onde se escondem os sentimentos mais primitivos, evocá-los, despertá-los. Não estivessem tão bem escondidos esses sentimentos, as cidades não estariam sendo organizadas para coisas em detrimento de pessoas.

O acesso à moradia, por exemplo, como pode estar condicionada ao valor de mercado a necessidade do abrigo e proteção? A quem interessa elevar esses valores constantemente a ponto de que não haja forma de uma determinada classe adquiri-lo? À satisfação das necessidades humanas certamente não interessa. Qual

a explicação possível para tantos imóveis desocupados e tantas pessoas sem local para morar? O que explica a remoção de comunidades inteiras para se ampliar o espaço de circulação de automóveis? O que justifica substituir praças por shoppings? Às reais necessidades humanas não justificam. Mas é a evolução. O progresso. Acaso alguém ousaria contestar o progresso?

O “progresso” capitalista, identificado como o processo de expansão privada da cidade é produtor da cidade mercantil. Dessa cidade poucos desfrutam. A substituição gradual dos espaços de convívio por espaços de consumo é vendida como bem comum, mas, tão logo se consolide, expulsa do seu entorno os não consumidores. As formas de enfrentamento a essa demarcação do território privado são instáveis, ora avançam, e criam um amplo arcabouço legal de proteção social (CF 88), ora se retraem, constringendo-os aos orçamentos residuais (ideário neoliberal). Nessa queda de braço, a potência emerge da classe trabalhadora que, organizada, consegue impor suas necessidades aos caprichos do capital.

Atualmente, vive-se em um cenário onde essas relações não são tão bem demarcadas. O Brasil neodesenvolvimentista confunde até os mais céticos. Frente à imponência do Programa Minha Casa Minha Vida é difícil conter as esperanças. O maior investimento já realizado no país na área da habitação é um momento histórico. Mas, ao investigar a raiz, identificam-se os traços privatistas no tratamento dispensado às necessidades humanas. Investe-se no mercado financeiro e nas empreiteiras, criam-se empregos, novas casas, muitas novas casas, chega-se a uma conquista, não há dúvidas, qual seja a garantia de que até o mais baixo salário poderá financiar um imóvel. Está claro, o caminho está distante de findar...

O postulado ilusório de que mais cedo ou mais tarde acabaremos por descobrir medidas remediadoras adequadas contra os processos destruidores identificados dentro dos parâmetros do próprio sistema do capital é, na melhor das hipóteses, ingênuo. (MÉSZÁROS, 2011, p. 263).

“Mas a vida é real e de viés”, e é preciso apostar nessas estratégias de raiz comprometida. Ao satisfazer a necessidade da casa, o homem vai em busca de outras necessidades (MARX; ENGELS, 2013), e esse caminho, ainda que a passos curtos, pode representar o retorno à descoberta das reais necessidades humanas, que são imprescindíveis para a construção de outra cidade possível, outro mundo.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos.” (HARVEY,2014,p.29)

Esse foi o movimento migratório da pesquisa realizado em busca de um reencontro com o fenômeno despido das suas aparências superficiais. Completar esse processo é retomar o concreto, a práxis: o trabalho desenvolvido no PIEC. Inicialmente, cabe pontuar os esforços dispensados para a realização dessa pesquisa. É difícil conter julgamentos prévios quando se investiga o próprio meio. Parte-se para a investigação com a certeza de que há muito ainda a desocultar. Contudo, não é possível partir para essa viagem como se não houvesse bagagem. Há bagagem e implicação. Situação que ora se configura em facilidades, a proximidade com o objeto já aponta para alguns caminhos possíveis. Ora desestabiliza por mexer em feridas que já são próprias. Dessa dúbia relação, buscou-se, cotidianamente, superar os receios e confrontar certezas. Esse movimento é complexo, as falas dos sujeitos se confundem com pensamentos que assombram. Ainda que não se pretenda a neutralidade, compreende-se que para fins de ampliar as perspectivas acerca do fenômeno, essa linha tênue que separa a própria história dos achados da pesquisa demanda atenção redobrada.

No que se refere ao tempo de realização deste estudo, ele foi permeado de incertezas, a pesquisa iniciou em um cenário de desenvolvimento do programa e acabou em outro totalmente distinto. As angústias a partir das mudanças apontadas nas falas dos sujeitos, sobre novos prazos, procedimentos, contrato, configuração da equipe, foram compartilhadas. A profissional pensou a pesquisa, a pesquisa transformou a profissional que retorna, agora, em busca de transformar a realidade, seguindo o curso da dialética.

Sobre os desdobramentos do PIEC ainda permanecem muitas incertezas. Para quem foi em busca de respostas, multiplicaram-se as interrogações. As transformações ocorridas nos últimos dois anos complexificaram as relações entre a região e o poder público. A partir dos achados da pesquisa, dentre esses, as falas dos sujeitos, os documentos analisados e os dados de realidade, identifica-se para além das alternativas de moradia transitória, o cenário atual do programa que é de desarticulação. O “integrado” virou um emaranhado de fragmentos desconexos. Desarticularam-se as metas físicas e a financeira. Os eixos do programa. A

coordenação e a execução. A direção e o trabalho social. Os profissionais dos usuários. E os usuários entre si.

Sobre esse aspecto questiona-se o alcance do novo modelo de gestão proposto pela PMPA. A ideia de transversalização das políticas parece não ter sido compreendida ou incorporada pelos trabalhadores que as executam. Especialmente no que se refere ao PIEC, as falas apontam na contramão de uma ação transversal e/ou integrada. Aponta-se para a necessidade de inclusão dos profissionais nesse processo, para que possa ser possível a compreensão dos caminhos que se pretende trilhar nessa atual gestão, dando sentido, assim, à visão sistêmica que se propõe.

Os maiores nós identificados nas distintas estratégias estão relacionados à dissociação entre os encaminhamentos das famílias para a moradia transitória e as etapas de construção das unidades habitacionais. A saída das famílias após o episódio de incêndio da Vila Liberdade, foi impulsionada pela expectativa de rápida solução dos problemas de matrícula da área. Diante da morosidade dessa solução de regularização, as razões para que sejam mantidos os encaminhamentos contínuos para aluguel social, sem que haja definição de início da obra, não são compreendidas e nem explicadas.

Parte-se da interpretação que as alternativas de moradia transitória em Porto Alegre têm servido antes para viabilizar obras viárias e contornar a ansiedade das famílias do que para dar suporte aos projetos habitacionais. No PIEC, atualmente, há 596 famílias residindo nas três diferentes alternativas de moradias transitórias para apenas 82 unidades habitacionais em execução. O tempo de espera de algumas dessas famílias nesses espaços pode ser comparado ao tempo de existência do próprio programa. Nesse sentido, o status de transitório configura apenas que existe um movimento migratório em andamento, ao invés de sugerir uma passagem breve na espera de atendimento do eixo habitacional do programa.

Esse tempo de espera, identificado nas falas como excessivo, não tem previsão de término, o processo migratório das famílias tem data de início apenas. Esses encaminhamentos, cada vez mais frequentes diante da proporção dos empreendimentos realizados pelo PMCMV, vem sofrendo mudanças. Na alternativa da Casa de Passagem, espaço onde as famílias residem há mais tempo nessa condição de transitoriedade, o fluxo migratório será acrescido de um segundo tempo. A demolição da estrutura que pretende transformar o espaço em loteamento

do programa, antes da conclusão dos demais, o que irá resultar na saída de um espaço transitório para outro, muito provavelmente o aluguel social, para permitir a execução da obra. Assim, permanecem como alternativas do município para realizar o fluxo migratório das famílias o aluguel social e, caso haja manutenção da ação habitacional como moradia transitória, a casa de emergência.

A extinção da Casa de Passagem protagoniza uma situação que merece destaque: o município assume, enfim, a responsabilidade sobre as famílias na região que não possuem cadastro no PIEC. Rompe com o abismo que divide a região em trincheiras entre cadastrados e não cadastrados. Como se a existência do segundo fosse a causa única da espera do primeiro. E não somente na Casa de Passagem. A inserção do PMCMV, na Vila Liberdade, pretende atender pelo menos 600 famílias que residem no local, independente da relação cadastral. É salutar o enfrentamento da realidade concreta da região que há muito não corresponde apenas aos cadastros realizados há mais de uma década.

Mas, a inserção desses novos atendimentos também suscita dúvidas sobre a possibilidade de desenvolvimento integral do programa na região. Incluir novos atores sem que se tenha atendido os primeiros reconfigura as relações entre as comunidades vinculadas ao programa. Atenua-se a divisão entre cadastrados e não cadastrados, mas aprofunda-se a distância entre uma comunidade e outra, ao passo que agora é o atendimento de determinada vila (com desdobramentos familiares e adensamentos) que pode representar a saída de outra para local distante dos bairros de origem. O receio entre os entrevistados é que, esgotada a possibilidade de reassentamento na região, inicie o processo de remoção dos núcleos informais para outras extremidades da cidade. Dadas as transformações vivenciadas na entrada da cidade, com grandes empreendimentos privados, a possibilidade de o município adquirir novas áreas é cada vez mais remota. Ampliado o perímetro de intervenção e concluído o contrato com o agente externo, a disputa por permanência no local dependerá tão somente da mobilização dessas famílias.

A inversão dos fluxos e a supressão do plano de intervenção previsto sem a devida apresentação de outra estratégia que a substitua desperta inseguranças. A isso se soma a desarticulação dos eixos que compõem o programa e a iminência do término do contrato com o agente financeiro. Suprimidos o cadastro e o contrato, o que balizará as próximas intervenções no PIEC? A construção de novos caminhos parece em aberto. Eis o desafio para os que estão envolvidos no programa. Aponta-



se para a necessidade de apropriação desse caminho a construir, para que sobressaíam os interesses das famílias que aguardam atendimento do eixo habitacional do programa.

O otimismo frente ao MCMV e ao PAC, de modo geral, tem permitido que o município assuma maiores riscos e compromissos. O crescente investimento em aluguel social é representativo. Sinaliza-se para uma necessária avaliação sobre essa entrada massiva de famílias em aluguel social sem o mesmo número de obras em andamento. De 2011 para 2014, o valor investido nessa estratégia de moradia triplicou. Questiona-se até quando o município suportará a manutenção de um sem número de famílias em moradia transitória sem previsão de saída. E, ainda, o limite de paciência das famílias que, ao saírem, renovam esperanças de atendimento. Esperança que passa a ser diluída conforme passam os anos de espera sem previsão de encaminhamento para a unidade habitacional definitiva.

As entrevistas realizadas com os usuários em situação de transitoriedade permitiram fazer uma relação entre as manifestações de conformidade, com a expectativa de atendimento na política habitacional, gerada unicamente pela existência do cadastro e a inserção nas estratégias de moradia transitória. Estar em trânsito se configura em garantia de atendimento. Além disso, apesar da amostragem não permitir generalização, observou-se recorrente uma postura passiva das lideranças comunitárias frente ao cenário de incertezas do desenvolvimento do PIEC. Na relação entre as famílias cadastradas com o departamento municipal de habitação ou com a coordenação do programa, identificou-se o esvaziamento dos espaços coletivos em detrimento de uma abordagem que privilegia o tratamento individualizado das distintas comunidades.

Sinaliza-se para a necessidade em estabelecer novas estratégias, especialmente para a reaproximação do trabalho social da política habitacional com a população usuária, um elo importante para o fortalecimento dos espaços de resistências e superação do atual cenário fragmentado. Com isso, não se pretende hiperdimensionar a ação da categoria profissional na garantia pela democratização da cidade. Certamente, as forças que limitam essa ação são maiores do que o potencial interventivo, por mais crítico que ele possa ser. A supressão dos fluxos, cadastros e perspectivas de planejamento fragiliza a intervenção do trabalho social, sem, contudo, inviabilizá-lo. O Assistente Social, ao assumir o Projeto Ético Político profissional, assume sua posição contrária à ordem social vigente, operando no

sentido da transformação societária. No que se refere ao quadro de privatização urbana, a categoria busca compreender a questão habitacional como expressão da questão social, o que permite identificar a perniciosa relação entre o monopólio da propriedade privada e a exploração da força de trabalho. Essa leitura da realidade é compreendida como obstáculo ao conceito capitalista de “desenvolvimento” urbano, porque representa potência para o surgimento de focos de resistência e organização da população usuária.

Sinaliza-se, nesse sentido, para o fortalecimento das famílias que aguardam atendimento do eixo habitacional do programa. A “posse” do cadastro ou a situação de transitoriedade não se configura em situações de menor precariedade. Arrisca-se dizer que essas estão mais próximas da privação do que da garantia do direito, dado à forma em que vivem, sobretudo as famílias que estão há dois anos em módulos emergenciais. Na condição de militante da reforma urbana, durante o último ano, foi possível acompanhar a ação dos movimentos sociais vinculados à luta por moradia, com relativa independência das relações institucionais. Como exemplo cita-se o movimento de ocupação de um prédio no centro da capital de Porto Alegre, denominado: “Ocupação Saraí”. Os ocupantes do prédio, vinculados ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia, estabeleceram parcerias pelas redes sociais na internet, mobilizaram a sociedade civil e conseguiram importantes avanços para que se cumprisse a legislação de função social da propriedade imóvel. Uma flor fura o asfalto! Pode-se dizer que hoje essas famílias estão mais próximas do acesso ao direito à moradia que o grupo de moradores cadastrados há mais de uma década no PIEC.

No que se refere as estratégias de moradia transitória, estas são avaliadas sobre os distintos olhares que ora se encontram, ora se confrontam. Gerou surpresa na pesquisa a identificação de que no que se refere aos custos de cada estratégia, essas se assemelham, ao passo que no que se refere à avaliação das condições de habitabilidade e adequação, identifica-se uma diferenciação fortemente marcada entre elas.

Em consonância com o processo de fragmentação das partes do PIEC, as estratégias que pulverizam as famílias são priorizadas. Extingue-se a Casa de Passagem e consolida-se o Aluguel Social. Esse movimento, contudo, conta com o apoio da maioria dos entrevistados. Identificada como a estratégia mais “digna”, o aluguel social, apesar da limitação do valor do benefício, possui ampla

aceitabilidade. Todavia, a considerada melhor estratégia, passou a ser privilégio para alguns, aqueles que possuem renda para arcar com as taxas de água e luz e que cumpram com os requisitos impostos pelo mercado imobiliário. Não estão aptos para essa estratégia as famílias numerosas, de baixa renda, e, especialmente, as que vivem da coleta e reciclagem de resíduo sólido. Para esse perfil, adaptou-se a ação emergencial como estratégia de moradia transitória: casa de emergência.

A precariedade é a palavra que define as casas de emergência. Quando utilizadas para outros fins que não o da assistência emergencial, constituem o paradoxal adensamento do índice do déficit habitacional na região promovido pela própria política. Intermediária aos extremos de dignidade e precariedade está a Casa de Passagem. Identificada por trabalhadores como inadequada e solicitada pelos usuários como definitiva. Caso não haja nova configuração no cenário das estratégias de moradia transitória, a extinção da Casa de Passagem é a consolidação da Casa de Emergência como alternativa única para as famílias que não se enquadram no perfil do mercado das locações imobiliárias.

Frente a essa possibilidade, aponta-se para a necessidade de aprimorar soluções para o atendimento das famílias hoje consideradas “inaptas” para o aluguel social, a fim de contemplá-las pelo modelo de transitoriedade considerado mais adequado por unanimidade dos entrevistados. A aceitação dessa seletividade com a solução até hoje apresentada (casa de emergência) reafirma a ideia de tratamento diferenciado entre os usuários, privilegiando àqueles que estão em maior conformidade com as exigências da cidade formal, mantendo à margem um importante contingente que, mesmo quando atendido pela política habitacional, tem negado o acesso à moradia adequada previsto constitucionalmente.

Mas distantes do determinismo, ressalta-se que a região tem buscado estratégias próprias ao aluguel social, dando múltiplas funcionalidades ao benefício. Essas devem ser identificadas como possibilidade de as comunidades se “reencontrarem” em suas necessidades comuns. Esses rearranjos incidiram sobre o dado mais surpreendente do aluguel social. Apesar de as falas reforçarem a dificuldade de encontrar moradias na região com o valor do benefício, o levantamento realizado demonstra que 70% das famílias têm se mantido próximas ao local de origem. Um dado importante também para identificar o esforço da comunidade em defender os interesses de permanência no território.

A compreensão desse fenômeno é fruto da articulação entre os dados coletados na pesquisa de campo e documental. Reafirma-se a necessária combinação de dados quantitativos e qualitativos. No que se refere à avaliação das estratégias de moradia transitória utilizadas pelo PIEC, os dados quantitativos contribuíram sobremaneira para a análise do fenômeno: complementaram os dados qualitativos – dando uma real dimensão da proporção dos encaminhamentos na região; comprovaram a desarticulação entre o início dos fluxos migratórios e a expectativa de realização dos empreendimentos para o reassentamento – na relação famílias em estratégias de moradia transitória (590 famílias) x unidades habitacionais em execução (82); desfizeram as impressões sobre a impossibilidade de permanência na região das famílias encaminhadas para o aluguel social e a aparente diferença nos custos de cada estratégia. Aperfeiçoar os mecanismos que garantem os fluxos migratórios nos programas de reassentamento é uma necessidade frente à proporção dos empreendimentos propostos pelo PMCMV.

A política habitacional, hoje centralizada na esfera federal de governo ainda está em processo de apropriação pelos trabalhadores locais. Observa-se que, apesar do sucesso do programa Minha Casa Minha Vida na escala quantitativa, ainda é longo o caminho para que esse avanço reflita da mesma forma em escala qualitativa. É preciso estar atento ao processo histórico dessa política para que os mesmos equívocos cometidos no passado não sejam repetidos, especialmente no que se refere ao não atendimento da maior concentração do déficit habitacional, qual seja, a população que possui faixa de renda de zero a três salários mínimos, ao afastamento dos assentamentos das regiões urbanizadas e à inadequação dos espaços de moradia à vida das famílias atendidas. Acredita-se que a percepção crítica da disputa de interesses vivenciados no tecido urbano é força motriz para a superação da repetição de práticas que reforçam a segregação socioespacial.

A política habitacional não pode servir de instrumento aos interesses mercadológicos da cidade, a força que conduz à privatização dos espaços públicos e a captura da função social do solo urbano já é suficientemente voraz às tentativas de resistência apresentadas pela legislação atual e pela luta dos trabalhadores. A expulsão dos territórios, a inserção de alternativas de moradia inadequadas é uma forma de a política assumir seu posicionamento contrário à classe trabalhadora, e, portando, respondendo à pergunta que se propôs para essa pesquisa, de acordo como for conduzida, dada sua condição contraditória, a própria intervenção da

política habitacional é capaz de promover e reforçar a segregação socioterritorial, sem que o mercado precise mover esforços.

O tratamento dispensado à questão urbana opera, desde o surgimento da cidade capitalista, na manutenção e agravamento da segregação socioterritorial e, portanto, convoca uma inadiável reflexão sobre o caminho que está sendo traçado. A intenção de elucidar tais limitações, contudo, não deve conduzir ao esmorecimento ante as estratégias de enfrentamento das mazelas promovidas pelo modo de produção capitalista. Ao ratificar o marxismo como explicação insubstituível da estrutura capitalista, ratifica-se, também, a posição de resistência às suas formas de dominação. Desvendar as contradições e os diferentes interesses em disputa é um meio de gerar instrumentos para o enfrentamento crítico da realidade posta, na perspectiva marxista da emancipação humana.

Enquanto o processo interventivo vai sendo fragmentado, lideranças assumem acordos individualizados, usuários apresentam apatia, a região vai se tornando cada vez mais atraente aos interesses comerciais. Diante desse cenário é preciso exigir a reformulação do planejamento e execução do PIEC, incorporando os novos elementos que hoje compõem o território, com a devida participação de todos os atores envolvidos, sobretudo os usuários da política, visando a garantir que o compromisso firmado pela PMPA há mais de uma década seja cumprido e ampliado. Fortalecer as famílias vinculadas ao PIEC é uma forma de instrumentalizá-las para a disputa por esse território. “Eles passarão, eu passarinho”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, M. J.; ANDER\_EGG, E. **Avaliações de serviços e programas sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

AHLERT, B. **Casas e seus entornos: o reassentamento com bônus moradia na cidade de Porto Alegre**. Dissertação apresentada para conclusão de curso de mestrado de Serviço Social. Porto Alegre, PUC, 2012.

ALBUQUERQUE, D. M. **Preconceito contra a origem geográfica de lugar**. São Paulo: Cortez, 2012

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALVES, G. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo: Choque de Capitalismo e a nova degradação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Práxis, 2014.

ARAÚJO, M. S de C. **Os donos da casa: das políticas habitacionais aos significados da casa**. Dissertação apresentada para conclusão de curso de mestrado de Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará, 2005

ARROYO, M. M. **A trama de um pensamento complexo: espaço banal, lugar e cotidiano**. In: CARLOS, Ana Fani (Org.). **Ensaio de geografia contemporânea – Milton Santos: obra revisitada**. SP: Hucitec, 1996. p.55-62.

BACHELARD, G. **A Poética do Espaço**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social intencionalidade e instrumentação**. 2 ed. São Paulo: Veras, 2007.

BARBOSA, J. L. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. In: SANTOS, M., BECKER, B. K. (Org.) **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BARROCO, M. L. S. Fundamentos éticos do Serviço Social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E.R. Acumulação Capitalista, Fundo Público e Política Social. In: BOSCHETTI, I. Orgs. et al. **Política Social no Capitalismo Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, E.R. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E.R. Política Social e Política de Saúde. In.: MOTA, A. E. Org. et al. **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BELLO, E. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. Caxias do Sul: Educs, 2013.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 14/08/2013.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. São Paulo vol. XXIX (127), 1994 (3.), 711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 10/08/2013

BOSCHETTI, I. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In. SALVADOR, E. Orgs. et al. **Financeirização Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26** de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 de novembro de 2012 a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADES. **Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano**. Resoluções da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades. Conselho das Cidades, Brasília, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Habitação nº 4. Brasília: MS, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADES. **Estatuto da cidade**: Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CAMPOS, A. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. Dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003, v. 2.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. O homem e a cidade. A cidade e o cidadão. De quem é o solo urbano?. São Paulo: Contexto, 1992.

CARLOS, A. F. A. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: Segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

CARRARO, G. **As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas**: um estudo sobre a metodologia de trabalho com as famílias no SUAS. Dissertação apresentada para conclusão de curso de mestrado de Serviço Social. Porto Alegre, PUC, 2011.

CHAUÍ, M. **Conformismo e Resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CORRÊA, R. L. Segregação Residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALLAGO, C. S. T. **Estado e Políticas Sociais no Brasil**: formas históricas de enfrentamento da pobreza. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfdb310903Cleonilda.pdf>> Acesso em: 05 de outubro de 2013.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2013.

ENGELS, F. **A Questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

FERNANDES, I. A Dialética das Possibilidades: a face interventiva do Serviço Social. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, n. 4, 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1009/789>>. Acesso em 11.09.2013.

FERNANDES, L. Trabalho Social e habitação para população de baixa renda: desafios de uma ação profissional democrática no início do século XXI. In: GOMES, M.de F. C. M., PELEGRINO, A. I. de C. (Org.) **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005a, p. 217 – 240.

FERREIRA, A. **A cidade no século XXI**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FLIK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Bookman, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>>. Acesso em 20/10/2014.

GIGLIONE, R.; MATALON, B. **O inquérito**: teoria e prática. 3 ed. Oeiras: Celta Editora, 1997.

GOMES, M. de F. C. M. Avaliação de Políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In.: SILVA, M. O. S. Org. et. al.



**Avaliação de Políticas e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

GOMES, M. de F. C. M. Habitação e Questão Social – análise do caso brasileiro. In: Scripta Nova. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales**. Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>.

GOMES, M.de F. C. M., PELEGRINO, A. I. de C. (Org.) **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GONÇALVES, R de S. **Catadores de materiais recicláveis:** trajetórias de vida, trabalho e saúde. 2004. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:<<http://teses.icict.fiocruz.br/pdf/goncalvesrsm.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2013.

GOHN. M. da G. **Novas Teorias do Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 2012.

GONÇALVES, R. S., FRANÇA, B. A. Entre o Muro e a Remoção: meio ambiente e favelas no Rio de Janeiro. In.: GOMES, M. de F. C. M, BARBOSA, M. J. de S. **Cidade e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010.

GONÇALVES, S. R. Classes sociais, luta de classes e movimentos sociais. In.: ORSO, P. J. **Educação e Luta de Classes**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

GUIMARÃES, E. C. Espaços Urbanos da habitação: globalização e identidade. In. GOMES, M.de F. C. M., PELEGRINO, A. I. de C. (Org.) **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 23 ed. São Paulo: Loyola, 2012a.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital** e as crises do capitalismo. São Paulo. Boitempo, 2012.

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism:** from the modern state to cosmopolitan governance: Stanford Univ. Press, 2005

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempos de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IASI. M. L. A Rebelião, a cidade e a consciência. In.: MARICATO, E. **Cidades Rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

IASI, M. L. **Ensaio sobre a consciência e emancipação**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico**: 2010. Brasília: IBGE, 2010.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, oct. 2005.

JUNQUEIRA, L.A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”**. Caracas, 1997.

KOGA, D. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KOGA, D., RAMOS, F., NAKANO, K. A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras. **Serviço Social e Sociedade**, n. 94, jun., 2008.

KONDER, L. **O que é a Dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAZZARI, E. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial**. Dissertação apresentada para conclusão de curso de Mestrado de Serviço Social. Porto Alegre, PUC, 2014.

LEFEVBRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999.

LEFEVBRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999a.

LEFEVBRE, H. **Lógica formal lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007 - 2012)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Nota Técnica n. 5. Novembro de 2013. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnico\\_adirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnico_adirur05.pdf)>. Acesso em 07/01/2014.

LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In.: SANTOS, M. BECKER, B. K. **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011

MACIEL, A. L. S., FERNANDES, R. M. C. Tecnologias Sociais: Interface com as políticas públicas e o serviço social. **Serviço Social e Sociedade**, n.105, jan/mar., 2011.

MAIA, R. S. Sob o signo da ordem: política urbana e criminalização da pobreza na cidade do Rio de Janeiro em tempo de megaeventos. In.: GOMES, M. de F. C. M. Orgs. Et al. **Renovação Urbana, Mercantilização da Cidade e Desigualdades Socioespaciais**. Rio de Janeiro: Mauad, 2013.

MNCR. MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAS RECICLÁVEIS. **Site Oficial**: <http://www.mncr.org.br/>. Acesso em dezembro de 2014.

MARICATO, E. As Ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In.: **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARX, K. **O Capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **Manuscritos Econômico- Filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. São Paulo, Boitempo, 2011.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2010.

MIOTO, R. C. T.; SCHUTZ, F. **Intersectorialidade na Política Social**: Reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

MOREIRA, R. O espaço e o contraespaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS,

M. BECKER, B. K. **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 2000.

NALIN, N. M. **Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. Dissertação apresentada para conclusão do curso de mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUC, 2007.

NALIN, N. M. Política Urbana e o direito à cidade: alguns avanços em nível local. In: REIS, C. N. **O sopor do minuano: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

OLIVEIRA, I. M. Cultura Política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, I. Orgs. et al. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, M. P. O retorno à cidade e novos territórios de restrição à cidadania. In.: SANTOS, M. BECKER, B. K. **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011

PAZ, R. D. O. da. TABOADA, K. J. **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo** Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Tese de Doutorado de Serviço Social. Brasília: UNB, 2013.

PEREIRA, P. A. P. Proteção Social Contemporânea: cui prodest? **Serviço Social e Sociedade** n.116, São Paulo: Cortez, 2013.

PEREIRA, P. A. P. Utopias desenvolvimentistas e políticas sociais no Brasil. **Serviço Social e Sociedade** n° 111. São Paulo: Cortez, 2012a.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social Temas & Questões**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Discussões Conceituais sobre Política social pública e direito de cidadania In.: BOSCHETTI, I. Orgs. ET al. **Política Social no Capitalismo Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009a.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas** Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007

PEREIRA, P. A. P., PEREIRA, C. P. **Marxismo e Política Social**. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

PEREIRA, T.D. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulaçãona racionalidade burguesa. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 376 - 389, ago./dez. 2012. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/11956>>. Acesso em 07/01/2015.

PINTO, M. B. Questão Habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Revista Libertas**. Juiz de Fora, MG, V. 4 e 5, 2005. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2010/09/Artigo-Marina.pdf>>

PRATES, J. C. **Avaliação de políticas e programas sociais**. Material didático disponibilizado aos discentes do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social. PUCRS, 2013.

PRATES, J. C. **O método marxista de investigação e o enfoque misto na pesquisa social**: uma relação necessária. Revista Textos e Contextos, Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, vol. 11, n. 1, 2012a. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/11647>>. Acesso em 11.09.2013.

PRATES, J. C. **Serviço Social e pesquisa: O método marxiano de investigação e o enfoque misto**. XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social. 2012. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/VZ733F30vyYV048tULD0.pdf>

PRATES, J. C., CARRARO, G. A necessária articulação quanti-qualitativa para o planejamento de políticas públicas. In: **III Seminário de Política Social no Mercosul**. Pelotas. EDUCAT, 2011. v. 1.

PRATES, J. C. As Pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para a avaliação de programas e políticas sociais. In: **XII ENPESS**, 2010, Rio de Janeiro. XII ENPESS. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

PRATES, J. C. **O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social**. Revista Temporalis, Recife/PE: Editora Universitária UFPE, ano V, n. 9, 2005.

PRATES, J. C. **Planejamento da Pesquisa Social**. In.:Temporalis, nº 7. Porto Alegre: ABEPSS, 2003.

PRATES, J. C. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do Assistente Social**. Tese de Doutorado, Porto Alegre, PUCRS, 2003a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório Semestral Acompanhamento da Execução Física e Financeira**. Porto Alegre: PMPA, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014.** Regulamenta o art. 6º, inc. I, da Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 – que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), institui seu Conselho Gestor, na forma da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a Lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências –, dispendo sobre os critérios para concessão do benefício de Aluguel Social. 18576 /2014 - Decreto Municipal. 25/02/2014. DOPA 28/02/2014. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033935.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em 07.01.2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Site Observapoa. **Perfil dos Bairros de Porto Alegre.** Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br>>. Acesso em 03 de outubro de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Instrução Normativa n. 01/2012.** Estabelece critérios para o recebimento de benefício do Aluguel Social na cidade de Porto Alegre - RS. Disponível em <<http://www.radaroficial.com.br/d/6261955249569792>>. Acesso em 07.01.2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 612 de 19 de fevereiro de 2009.** Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS –, institui seu Conselho Gestor, na forma da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a Lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências. 612 /2009 - Lei Complementar Municipal. 19/02/2009. DOPA 26/02/2009. pág. 2. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030286.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em 07.01.2015.

PREFEITURA MUNICIPAL de PORTO ALEGRE. **Plano de Reassentamento Involuntário de Famílias e Atividades Econômicas.** Porto Alegre, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Site Observapoa. **A História dos Bairros de Porto Alegre.** Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/historia\\_dos\\_bairros\\_de\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf) . Acesso em setembro de 2014.

RAICHELIS, R. **Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade.** São Paulo: Lua Nova, 2006.

ROLNIK, R. **O que é Cidade.** Brasília. Brasiliense. 2012.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa.** 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTANA, J. V. Gestão de cidades, infraestrutura e discurso de diminuição da pobreza do BID: notas sobre Brasil e Argentina. In: GOMES, M.de F. C. M., MAIA R. S., CARDOSO, I. C. da C., FRANÇA, B. A. **Renovação Urbana, Mercantilização da Cidade e Desigualdades Socioespaciais.** Rio de Janeiro: MAUAD, 2013.

SANTOS, B. S. (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Série Reinventar a emancipação social para novos manifestos, 3).

SANTOS, M. **A Urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, M. **O País Distorcido**: O Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M., BECKER, B. K. **Territórios, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. **O BRASIL Território e sociedade no início do século XXI**. 16 edição. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SARAMAGO, J. **A viagem a Portugal**. São Paulo: Cia das Letras, 1997.

SAUL, A. M. Avaliação participante: uma abordagem crítico-transformadora. In.: RICO, E. M. et. al. **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, A. L. da. **A política de habitação e o direito à cidade: um estudo a partir das ações do departamento municipal de habitação de Gravataí-RS**.

Dissertação apresentada para conclusão de curso de mestrado de Serviço Social. Porto Alegre, PUC, 2013.

SILVA, E. V. **Desigualdade de Renda no espaço intra-urbano**: análise de evolução na cidade de Porto Alegre no período de 1991-2000. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

SILVA, M. O. da S. **Política Habitacional Brasileira**. Verso e Reverso. São Paulo. Cortez, 1989.

SILVA, G. S. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégias de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In.: SALVADOR, E. Org. et al. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SIMIONATTO, I. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In.: MARICATO, E. A produção capitalista da casa. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, Cap. II, 2001. p. 42-66.

SOUZA, M. L. de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, A. **Mapa da Exclusão: inclusão social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VAINER, C. **Pátria, Empresa e Mercadoria**. In.: A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: Segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

WANDERLEY, M. B. **Refletindo sobre a noção de exclusão**. Serviço Social & Sociedade, v.18, n. 55, São Paulo: Cortez, 1997.

ZAMBONI, V. **Construção Social, identidades e territórios em processos de remoção: o caso do bairro Restinga – Porto Alegre/RS**. Dissertação do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.



## APÊNDICE 1 – roteiro de entrevista com Gestor da política habitacional

**TÍTULO DA PESQUISA:** O processo migratório das famílias cadastradas no PIEC

Pesquisadora: Manoela Rodrigues Munhoz

Orientadora: Idilia Fernandes

Data:

Número do Instrumento:

---

### Identificação do Trabalhador

Entrevistado(a):

Espaço sócio-ocupacional:

Tempo de trabalho no serviço:

- 
- 1) Percepção com relação às diferentes estratégias de moradia transitória existentes no PIEC: casa de passagem/aluguel social/casa de emergência;
    - Prazo de permanência (transitoriedade);
    - Condições de habitabilidade;
    - Facilidades e dificuldades no processo de encaminhamento;
  - 2) Compreensão referente às possibilidades e dificuldades dessas na etapa preparatória do programa habitacional;
  - 3) Em que momento do processo de reassentamento é realizado o encaminhamento para estratégia de moradia transitória?
  - 4) Como é feito o encaminhamento das famílias, que elementos definem a escolha da estratégia de moradia transitória para cada família?
  - 5) Como ocorre o controle de fluxo do processo migratório, existe um monitoramento dessas famílias no período transitório de moradia?
  - 6) Como é feita a coordenação da equipe de trabalho no processo migratório, quem são os agentes envolvidos?
  - 7) Existe o controle de quantas famílias estão em cada uma das estratégias de moradia transitória?
  - 8) Qual o impacto orçamentário das três diferentes estratégias do programa para o departamento municipal de habitação?
    - Casa de Passagem
    - Casa de Emergência
    - Aluguel Social
  - 9) O PIEC possui um orçamento específico para o processo migratório das famílias? Há previsão de empenho dessas despesas pelo vínculo 2018 (financiamento externo)?
  - 10) Existe uma tendência de se utilizar apenas um tipo de estratégia nos loteamentos ainda não iniciados? Se sim, quais os fatores predominantes para a escolha de uma estratégia em detrimento das outras?

## **APÊNDICE 2 – roteiro de entrevista com técnicos da política habitacional**

**TÍTULO DA PESQUISA:** O processo migratório das famílias cadastradas no PIEC

Pesquisadora: Manoela Rodrigues Munhoz

Orientadora: Idilia Fernandes

Data:

Número do Instrumento:

---

### **Identificação do Trabalhador**

Entrevistado(a):

Espaço sócio-ocupacional:

Tempo de trabalho no serviço:

---

- 1) Percepção com relação às diferentes estratégias de moradia transitória existentes no PIEC: casa de passagem/aluguel social/casa de emergência;
  - Prazo de permanência (transitoriedade);
  - Condições de habitabilidade;
  - Facilidades e dificuldades no processo de encaminhamento;
- 2) Em que momento do processo de reassentamento é realizado o encaminhamento para estratégia de moradia transitória?
- 3) Como é feito o encaminhamento das famílias, que elementos definem a escolha da estratégia de moradia transitória para cada família?
- 4) Compreensão referente às possibilidades e dificuldades dessas na etapa preparatória do programa habitacional;
- 5) Como avalia as ações intersetoriais nesse processo, especialmente nos casos de saída da família da região de origem;

### APÊNDICE 3 – roteiro de entrevista com lideranças comunitárias do piec

**TÍTULO DA PESQUISA:** O processo migratório das famílias cadastradas no PIEC

Pesquisadora: Manoela Rodrigues Munhoz

Orientadora: Idilia Fernandes

Data:

Número do Instrumento:

---

#### Identificação da Liderança

Entrevistado(a):

Comunidade que representa:

Espaço de representatividade:

---

- 1) Percepção com relação às diferentes estratégias de moradia transitória existentes no PIEC: casa de passagem/aluguel social/casa de emergência;
  - Prazo de permanência (transitoriedade);
  - Condições de habitabilidade;
  - Facilidades e dificuldades no processo de encaminhamento;
- 2) Houve situação de encaminhamento para alguma das estratégias de moradia transitória na comunidade que representa?
  - Como foi o encaminhamento?
  - Houve possibilidade de escolha entre as três estratégias?
  - Qual o tempo de permanência?
  - Quais as demandas mais recorrentes para a realização do processo (mudança, outras alternativas, auxílio na procura de casa para alugar...)
- 3) Como é feito o acompanhamento das famílias que estão em moradia transitória?
- 4) Como percebe que as diferentes estratégias impactam na preparação das famílias para o processo de reassentamento definitivo?
- 5) Como avalia as ações intersetoriais (saúde, fasc, educação) nesse processo, especialmente nos casos de saída da família da região de origem;

## APÊNDICE 4 – roteiro de entrevista com usuários da política habitacional em situação de moradia transitória

**TÍTULO DA PESQUISA:** O processo migratório das famílias cadastradas no PIEC

Pesquisadora: Manoela Rodrigues Munhoz

Orientadora: Idília Fernandes

Data:

Número do Instrumento:

### IDENTIFICAÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Profissão/Fonte de renda: \_\_\_\_\_

Número de pessoas que vivem na casa: \_\_\_\_\_

Renda familiar: \_\_\_\_\_

Tempo de cadastro: \_\_\_\_\_

Comunidade de origem: \_\_\_\_\_

Tipo de moradia transitória: \_\_\_\_\_

Tempo de residência em moradia transitória: \_\_\_\_\_

#### 1) Porque você foi encaminhado para moradia transitória?

Encaminhamento do DEMHAB  Solicitação da Associação Comunitária  Demanda espontânea

Explique:

#### 2) Houve possibilidade de escolha entre as três alternativas utilizadas pelo programa?

Sim  Não Se sim, justifique a escolha:

#### 3) Qual a distância da moradia transitória para a antiga casa:

manteve o mesmo bairro  outro bairro, mesma região  outro bairro, outra região

#### 4) Qual impacto da mudança para a moradia transitória no cotidiano da família?

• Condições da moradia (tamanho, condições físicas...)

melhorou  piorou  não houve mudança - Explique:

• Transporte:

melhorou  piorou  não houve mudança

Explique:

• Trabalho (manutenção, novas possibilidades ou impeditivos)

possibilidade de manter a atividade laboral  impeditivos para manutenção  novas possibilidades  novas dificuldades

Explique:

• Serviços de saneamento e coleta de lixo:

melhorou  piorou  não houve mudança

Explique:

• Custos (taxas, complementação de aluguel...):

aumentou  diminuiu  não houve mudança - Explique:

**5) Houve mudança no acesso às políticas sociais públicas de educação, assistência e saúde:**

- **Saúde (UBS e ESF)**

manteve o vínculo  transferiu atendimento

Se houve troca de serviço de referência, como avalia a troca:

melhorou  piorou  manteve a qualidade do anterior

Explique como ocorreu a mudança:

- **Assistência Social (CRAS e SASE)**

manteve o vínculo  transferiu atendimento

Se houve troca de serviço de referência, como avalia a troca:

melhorou  piorou  manteve a qualidade do anterior

Explique como ocorreu a mudança:

- **Educação (Escolas e creches)**

manteve o vínculo  transferiu atendimento

Se houve troca de serviço de referência, como avalia a troca:

melhorou  piorou  manteve a qualidade do anterior

Explique como ocorreu a mudança:

**6) Existe algum serviço público que você acessava no antigo local de moradia e que hoje você encontra dificuldade de acesso?**

Sim  Não

Se sim, qual?

**7) Qual expectativa de prazo para encaminhamento para moradia definitiva?**

**8) Onde busca informações sobre o andamento do programa?**

**9) Houve impacto na participação nos espaços de organização comunitária no período transitório de moradia?** (você participava antes? Continua participando? Com que frequência)

- Reuniões Orçamento Participativo
- Comissão de Obras
- Reuniões da associação de moradores
- Reunião com o DEMHAB (processo de acompanhamento pré-ocupacional)

**10) Cientes da necessidade do processo migratório transitório no programa, aponte sugestões para o aprimoramento dessa etapa.**

## APÊNDICE 5 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - Profissionais do DEMHAB

Você está sendo convidada(o) como voluntária(o) a participar da pesquisa “O processo migratório das famílias cadastradas no programa Integrado Entrada da Cidade” que tem como objetivo geral analisar as repercussões das alternativas de moradia transitória no processo de reassentamento do Programa Integrado Entrada da Cidade, visando subsidiar a discussão desses mecanismos, como etapa preparatória do processo migratório dos Programas Habitacionais do município. A pesquisa é realizada pela pesquisadora/mestranda Manoela Rodrigues Munhoz, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS e está sendo desenvolvida sob orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes.

Para realizar este estudo serão entrevistados os trabalhadores e usuários envolvidos no PIEC. A coleta de informações com o grupo dos profissionais será realizada através de entrevistas, com duração de aproximadamente 1 hora. As entrevistas ocorrerão na sala de reuniões da Secretaria de Gestão, por ser espaço com adequação acústica, resguardando a confiabilidade da entrevista. A data e horário da realização da entrevista atenderão às necessidades dos entrevistados e dos serviços onde os mesmos estão alocados.

Estas entrevistas serão gravadas e o material das entrevistas será guardado com todo o sigilo pela Faculdade de Serviço Social da PUCRS na sala 325, e será destruído após 05 anos. Os dados individuais do (a) entrevistado (a) estarão sob sigilo ético, não serão mencionados os nomes dos (as) participantes em nenhuma apresentação oral ou trabalho escrito, que venha a ser publicado.

A participação nesta pesquisa não oferece maiores riscos ou danos à pessoa entrevistada. Se no decorrer da pesquisa o (a) participante, sentir algum desconforto e resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo, poderá interromper e desistir de sua participação. Sua participação será voluntária, não receberá nenhuma remuneração pelas respostas fornecidas. O benefício de sua participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas, principalmente no que diz respeito às alternativas de moradia transitória como etapa preparatória do processo migratório dos Programas Habitacionais do município de Porto Alegre.

Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, Assistente Social Manoela Rodrigues Munhoz, sob a orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes. Foi submetida à apreciação ética nos Comitês de Ética e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Cumprindo a orientação da Resolução CNS 466/12, esse termo de consentimento livre e esclarecido deverá ser assinado pelo participante e pesquisador, em duas vias, uma para o entrevistado e outra para o entrevistador.

Quaisquer esclarecimentos poderão ser oferecidos no momento da pesquisa ou posteriormente através dos seguintes contatos: Profa. Dra. Idília Fernandes (Orientadora da pesquisa) e Manoela Rodrigues Munhoz (Mestranda pesquisadora), através do telefone: (51) 91494363. Se você considerar que seus direitos como participante da pesquisa não estão sendo respeitados, é possível contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, através do telefone (51) 3320-3345 e o Comitê de Ética e Pesquisa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no endereço capitão montanha, 27/7° andar, através do e-mail [cep\\_sms@hotmail.com](mailto:cep_sms@hotmail.com) ou [cep-sms@sms.prefpoa.com.br](mailto:cep-sms@sms.prefpoa.com.br) e pelo telefone 3289 5517.

**Consentimento:** Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, \_\_\_\_\_ de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informada(o) sobre seu objetivo de maneira clara e detalhada, esclarecendo minhas dúvidas e tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante na pesquisa

\_\_\_\_\_  
Idília Fernandes Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Assistente Social – Orientadora

\_\_\_\_\_  
Manoela Rodrigues Munhoz - Mestranda Pesquisadora

## APÊNDICE 6 – Termo de Consentimento Informado Livre e Esclarecido dos Usuários da Política Habitacional

Você está sendo convidada(o) como voluntária(o) a participar da pesquisa “O processo migratório das famílias cadastradas no programa Integrado Entrada da Cidade”. Meu nome é Manoela Rodrigues Munhoz, sou Pesquisadora/Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Estou desenvolvendo este estudo sob orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes. Neste estudo pretendemos analisar as repercussões das alternativas de moradia transitória no processo de reassentamento do Programa Integrado Entrada da Cidade, visando subsidiar a discussão desses mecanismos, como etapa preparatória do processo migratório dos Programas Habitacionais do município.

A coleta de dados será realizada da seguinte forma: Entrevistas com os trabalhadores envolvidos no desenvolvimento do PIEC e usuários cadastrados no programa. A coleta de informações com você será realizada através de entrevista individual, que terá duração de aproximadamente 30 minutos. As entrevistas ocorrerão na residência dos entrevistados, ou em local sugerido pelo participante, desde que esse seja um espaço que resguarde sua privacidade. Estas entrevistas serão gravadas e o material das entrevistas será guardado com todo o sigilo pela Faculdade de Serviço Social da PUCRS na sala 325, e será destruído após 05 anos.

A participação nesta pesquisa não oferece maiores riscos ou danos à pessoa entrevistada. Se no decorrer da pesquisa o (a) participante, sentir algum desconforto e resolver não mais continuar terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo, poderá interromper e desistir de sua participação. Sua participação será voluntária, não receberá nenhuma remuneração pelas respostas fornecidas. O benefício de sua participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas, principalmente no que diz respeito às alternativas de moradia transitória como etapa preparatória do processo migratório dos Programas Habitacionais do município de Porto Alegre.

Garantia de respostas a qualquer pergunta: Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, Assistente Social Manoela Rodrigues Munhoz, sob a orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes. Foi submetida à apreciação ética nos Comitês de Ética e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Cumprindo a orientação da Resolução CNS 466/12, esse termo de consentimento livre e esclarecido deverá ser assinado pelo participante e pesquisador, em duas vias, uma para o entrevistado e outra para o entrevistador.

Quaisquer esclarecimentos poderão ser oferecidos no momento da pesquisa ou posteriormente através dos seguintes contatos: Profa. Dra. Idília Fernandes (Orientadora da pesquisa) e Manoela Rodrigues Munhoz (Mestranda pesquisadora), através do telefone: (51) 91494363. Se você considerar que seus direitos como participante da pesquisa não estão sendo respeitados, é possível contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, através do telefone (51) 3320-3345 e o Comitê de Ética e Pesquisa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no endereço capitão montanha, 27/7º andar, através do e-mail [cep\\_sms@hotmail.com](mailto:cep_sms@hotmail.com) ou [cep-sms@sms.prefpoa.com.br](mailto:cep-sms@sms.prefpoa.com.br) e pelo telefone 3289 5517.

**Consentimento:** Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, \_\_\_\_\_ de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informada(o) sobre seu objetivo de maneira clara e detalhada, esclarecendo minhas dúvidas e tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante na pesquisa

\_\_\_\_\_  
Idília Fernandes Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Assistente Social – Orientadora

\_\_\_\_\_  
Manoela Rodrigues Munhoz - Mestranda Pesquisadora

**APÊNDICE 7 – Carta de Aceite para a pesquisa da Coordenação do Programa Integrado entrada da Cidade**



**Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
Secretaria Municipal de Saúde  
Comitê de Ética em Pesquisa**

**TERMO DE CIÊNCIA E AUTORIZAÇÃO DA COORDENAÇÃO  
ONDE SERÁ REALIZADA A PESQUISA**

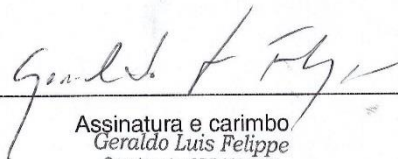
Eu Geraldo Luis Felipe, matrícula 783540

- Coordenador do/a ( ) Coordenadoria da Rede de Atenção Primária em Saúde e Especializados Ambulatoriais e Substitutivos (CGAPSES)
- ( ) Coordenadoria da Rede de Urgências e Emergências
- ( ) Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde (CGVS)
- ( ) Coordenadoria de Regulação de Serviços em Saúde (GRSS)
- ( ) Comissão Multiprofissional de Ensino-Serviço e Pesquisa (COMESP) do Hospital de Pronto Socorro
- ( ) Assessoria de Planejamento (ASSEPLA)
- ( x ) Outra área/secretaria: Coordenador Programa Integrado Entrada da Cidade da Secretaria municipal de Gestão

conheço o Protocolo de Pesquisa intitulado **O PROCESSO MIGRATÓRIO DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS NO PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE**, tendo como Pesquisador Responsável Manoela Rodrigues Munhoz

Declaro estar ciente do projeto e autorizo, após o parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, a realização desta pesquisa.

Porto Alegre, 19/12/2013

  
Assinatura e carimbo  
Geraldo Luis Felipe  
Coordenador CRF / SMGES  
Matr. 783540

Geraldo Luis Felipe  
Coordenador CRF / SMGES  
Matr. 783540

Obs.: Este documento não autoriza o início da pesquisa, sendo apenas um requisito exigido pelo Comitê de Ética da SMSPA para análise do projeto de pesquisa. Sua finalidade é atestar que a Coordenação da área tem ciência e autoriza a realiza do projeto de pesquisa, quando forem cumpridas as instâncias de avaliação ética.

Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre – CEP SMSPA  
Rua Capitão Montanha, 27 - 7º andar – CEP 90.010-040

☎ 3289.5517 ✉ cep\_sms@sms.prefpoa.com.br; cep\_sms@hotmail.com



**APÊNDICE 8 – Aprovação do Comitê Científico da PUCRS**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO


Porto Alegre, 28 de outubro de 2013

Encaminho o projeto de pesquisa sob o número 38/2013 intitulado "**O PROCESSO MIGRATÓRIO DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS NO PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE**" da mestranda Manoela Rodrigues Munhoz.

De acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

- (X) Aprovado
- ( ) Com pendências – anexar parecer
- ( ) Não aprovado – anexar parecer

Atenciosamente,

  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Patrícia Krieger Grossi  
Coordenadora adjunta da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social - FSS/PUCRS

**PUCRS**

**Campus Central**  
Av. Ipiranga, 6681-P. 15-sala 330-CEP90619-900  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3539 - Fax (51) 3320-3606  
E-mail: [servico-social-pg@pucrs.br](mailto:servico-social-pg@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/fss/pos](http://www.pucrs.br/fss/pos)

## APÊNDICE 9 – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP (PLATAFORMA BRASIL)

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O PROCESSO MIGRATÓRIO DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS NO PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE

**Pesquisador:** IDILIA FERNANDES

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 25423314.1.0000.5336

**Instituição Proponente:** UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

**Patrocinador Principal:** MINISTERIO DA EDUCACAO

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 565.214

**Data da Relatoria:** 14/03/2014

#### **Apresentação do Projeto:**

Sem ressalvas ao que foi colocado no parecer anterior.

#### **Objetivo da Pesquisa:**

Sem ressalvas ao que foi colocado no parecer anterior.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Da análise do projeto, depreende-se que não há riscos na implementação da pesquisa proposta.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Sem ressalvas.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Sem ressalvas.

#### **Recomendações:**

Sem ressalvas.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

As pendências elencadas no parecer anterior estão superadas.

#### **Situação do Parecer:**

Aprovado

Endereço: Av. Ipiranga, 6690, prédio 60, sala 314  
Bairro: Partenon CEP: 90.610-900  
UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 565.214

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

PORTO ALEGRE, 24 de Março de 2014

---

Assinador por:  
caio coelho marques  
(Coordenador)

Endereço: Av. Ipiranga, 6690, prédio 60, sala 314  
Bairro: Partenon CEP: 90.610-900  
UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@pucrs.br