

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

ANDRÉ LUIS DA SILVA

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO E O DIREITO À CIDADE:
UM ESTUDO A PARTIR DAS AÇÕES DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE
HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ-RS**

**Porto Alegre
2013**

ANDRÉ LUIS DA SILVA

**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 como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora:

Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla

**Porto Alegre
2013**

S586p Silva, André Luis da

A política de habitação e o direito à cidade : um estudo a partir das ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí-RS / André Luis da Silva. – Porto Alegre, 2013.
182 f.

Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.
Orientador: Prof^a. Dr^a. Leônia Capaverde Bulla.

1. Serviço Social. 2. Políticas Sociais. 3. Desenvolvimento Urbano. 4. Urbanização. 5. Habitação – Aspectos Sociais. I. Bulla, Leônia Capaverde. II. Título.

CDD 301.36

ANDRÉ LUIS DA SILVA

**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 como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: ____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla
Orientadora

Profa. Dra. Jane Cruz Prates – PPGSS/PUCRS

Profa. Dra. Luciana Inês Gomes Miron – PROPUR/UFRGS

**Porto Alegre
2013**

Aos que sonham e tem a coragem de viver seus sonhos. Sonhos de um mundo melhor, sonhos de realização, sonhos cercados de possibilidades. Sonhos!

AGRADECIMENTOS

É chegado o prazeroso momento de agradecer. Agradeço porque não cheguei até aqui sozinho, mesmo que por vezes, a realização do mestrado e a escrita dessa dissertação tenham proporcionado ausências minhas e ausências que senti, a conclusão dessa jornada, porém, só é possível porque muitos estiveram comigo.

Estimulo e força vieram de diversos lugares e por isso agradeço:

A Deus, por minha vida e por que Esta sempre caminhando comigo em todos os momentos;

Aos meus pais, Vani e Valdir, por tudo desde sempre. Guerreiros que são, em todo o tempo me incentivaram e reconheceram meu esforço, fazendo com que fosse possível que eu “estudasse para ter uma vida melhor”;

A toda a minha família, pois, cada um a sua maneira participa comigo de mais essa etapa. Incentivo, momentos de diversão, de compreender minhas ausências. Todos são muito importantes: avós, tios, primos, “agregados”...

Aos meus amigos, de perto e de longe, os que eu vejo sempre e os que são motivo de muita saudade, dos vários locais por onde passei, estudando, estagiando ou trabalhando. Um agradecimento especial ao meu amigo Caio, pelas inúmeras caronas indo ou vindo da PUCRS...

Não posso deixar de citar minha amiga-irmã-cúmplice Taís, por tudo de SEMPRE.

Aos meus colegas do Departamento Municipal de Habitação por me acolherem tão bem, por nossas indignações coletivas, nossas conquistas e nossos esforços sempre constantes por uma política de habitação efetiva. Em especial aos colegas do Setor Social, assistentes sociais e estagiárias, agradeço por tudo, tudo mesmo... AS Silvana e AS Anelise obrigado pelas trocas e pela força durante a realização desse mestrado e as estagiárias Russi, Anita e Taili sou muito feliz por participar com vocês desse momento rico de ensino/aprendizagem que é o estágio. A todos os colegas que são, sobretudo, amigos.

Agradeço a todos as pessoas que responderam a minha pesquisa, oferecendo fonte para que eu pudesse avaliar a política de habitação em Gravataí.

Aos colegas do Mestrado da PUCRS. Obrigado pelas trocas de conhecimento e pela amizade que iniciamos. Silvia, Emmily, Gisele, Monique Damascena e todos

os outros, foi muito bom conhecer vocês. Silvinha nossas viagens, intermináveis, entre Gravataí-POA-Gravataí sempre foram muito agradáveis, ainda vamos fundar nosso partido e mudar a “província”, o Brasil e o mundo.

A todo o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. As funcionárias da secretária (Juliana e Andréa) pela gentileza em responder todas as minhas dúvidas quanto a documentos e prazos... Aos professores, por compartilharem conosco seu vasto conhecimento nos proporcionando aprender e buscar novas fontes e novos desafios. Em especial a minha querida orientadora Profe. Dra. Leonia Capaverde Bulla, parceira desde antes do Mestrado, me proporcionou um tempo rico de aprendizado como apoio técnico no Núcleo de Estudos em Demandas e Política Sociais (NEDEPS) e, no Mestrado, com seu jeito comprometido de orientar, me ajudou a construir essa pesquisa desde o projeto até a escrita final. “Profe” muito, muito obrigado!

Agradeço as Professoras: Dra. Jane Cruz Prates, Dra. Luciana Miron e Dra. Vini Rabassa pelas contribuições desde a banca de qualificação. Em especial a Profe. Jane que esta comigo desde a graduação e me incentivou, no momento do TCC, a fazer o mestrado.

Aos colegas do NEDEPS, pós-graduandos, graduandos e apoios-técnicos, agradeço pela conversas animadas e principalmente aqueles que comigo trabalharam no Grupo de Extensão Matinê das Duas: Cine-comentado, pela parceira exitosa que sempre ocorreu. Da mesma forma, agradeço a todos os idosos que participam desse Grupo, aos quais desejo expor minha admiração e carinho pois, em nossos inúmeros momentos, eu aprendi com cada um(a), muito mais do que podem imaginar. Comentar os filmes sempre foi muito fácil, pois vocês são fonte de vida e conhecimento.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela bolsa que financiou os estudos no Mestrado. Por ser dinheiro público, espero que eu possa retribuir de alguma forma, principalmente com conhecimento para a área da habitação de interesse social.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma foram decisivos para essa conquista. MUITO OBRIGADO!

Depois da Cintura Industrial principia a cidade, enfim, não a cidade propriamente dita, essa avista-se lá adiante, tocada como uma carícia pela primeira e rosada luz do sol, o que aqui se vê são aglomerações caóticas de barracas feitas de quantos materiais, em maioria precários, pudessem ajudar a defender das intempéries, sobretudo da chuva e do frio, os seus mal abrigado moradores.

José Saramago

RESUMO

O presente estudo objetiva discutir a garantia do acesso à cidade, através da política de habitação desenvolvida pelo poder local. Para tanto tem como lócus de investigação o Município de Gravataí, através das ações do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e com isso, além da produção de conhecimento, visa contribuir para o aprimoramento da política habitacional do Município. Trata-se de uma pesquisa do tipo avaliativa formativa *ex-post*, com ênfase qualitativa, fundamentada na teoria crítica de inspiração marxiana. O estudo teve o método dialético-crítico como orientação teórica e metodológica, a partir de suas categorias teóricas de análise: historicidade, totalidade e contradição. Os sujeitos desta pesquisa são os usuários beneficiados em projetos habitacionais do DEMHAB, bem como os gestores e técnicos executores desta política. Além das entrevistas realizadas, desenvolveu-se uma análise documental sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Gravataí. O PLHIS é um dos instrumentos de planejamento que compõem o Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), em âmbito municipal, e se destina ao planejamento das ações na área da habitação, apontando o planejamento estratégico municipal para o atendimento das demandas ligadas à habitação de interesse social, que tem como beneficiárias as famílias com renda de até três salários mínimos. Como resultado, verificou-se que o processo de urbanização das cidades no mundo e no Brasil foi determinante na conformação da demanda habitacional, uma vez que o déficit habitacional, em suas dimensões qualitativa e quantitativa, tem origem na apropriação privada e desigual do espaço das cidades. Segundo a avaliação feita pelos usuários, técnicos e gestores sobre as ações do DEMHAB, em Gravataí, identifica-se que a Política de Habitação, além de não ser prioridade, necessita de um maior planejamento para que, além da aquisição da casa, os usuários possam ter acesso a outros direitos. Percebe-se, ainda, que o direito à habitação e o direito à cidade se veem ameaçados em um contexto de desregulamentação dos direitos e das políticas sociais, exigindo intervenções para que aqueles que mais necessitam de ações efetivas do Estado usufruam dos bens e serviços localizados no espaço urbano das cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Política de Habitação, Direito à Cidade, Urbanização, Política Social.

ABSTRACT

This study aims to discuss the security of access to the city through housing policy developed by the local government. To have both as the locus of research Municipality of Gravataí, through the actions of the Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) and with this, besides the production of knowledge, aims to contribute to the improvement of the housing policy of the city. This is a research type of formative evaluation ex-post, with emphasis qualitative, grounded in Marxist critical theory of inspiration. The study was the critical-dialectical method as theoretical and methodological orientation from their theoretical categories of analysis: historicity, contradiction and totality. The subjects users are benefited in the DEMHAB housing projects, as well as managers and technical implementers of this policy. In addition to the interviews, we developed an analysis of documents on the Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) of Gravataí. The PLHIS is one of the planning tools that compose the Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), at the municipal level, and is intended for planning actions in the area of housing, pointing the municipal strategic planning to meet the demands related to housing social interest, which is benefiting families earning up to three minimum wages. As a result, it was found that the process of urbanization of cities in the world and in Brazil was decisive in shaping housing demand since the housing deficit in their qualitative and quantitative dimensions, comes from the private appropriation of space and uneven cities. According to the evaluation made by users, technicians and administrators about the actions of DEMHAB in Gravataí, identifies that the Housing Policy, besides not being a priority, needs more planning for that, besides the acquisition of home users may have access to other rights. It is clear, moreover, that the right to housing and the right to the city find themselves threatened in a context of deregulation rights and social policies, requiring interventions to those most in need of effective actions of the state enjoy the goods and services located in urban cities.

KEY-WORDS: Housing Policy, Right to the City, Urbanization, Social Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Indicadores de acesso ao direito à cidade a partir das ações do DEMHAB.....	33
Quadro 2 – Delineamento da Pesquisa.....	37
Figura 1 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos segundo as características do entorno dos domicílios – Brasil – 2010.....	64
Figura 2 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos por adequação da moradia, segundo as características do entorno dos domicílios – Brasil – 2010	66
Quadro 3 – Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade.....	74
Quadro 4 – Instrumentos da Política Urbana.....	75
Quadro 5 – Histórico da Política de Habitação no Brasil.....	86
Figura 3 – Estratégias Territoriais apontadas pelo PLHIS.....	105
Quadro 6 – Tipo de Assentamento Irregulares.....	108
Quadro 7 – Diretrizes de Concepção Geral e Prioridade de Atendimento – PLHIS – Plano Estratégico.....	118
Quadro 8 – Diretrizes de Inclusão Social e Reconhecimento dos Assentamentos Precário – PLHIS – Plano Estratégico.....	119
Quadro 9 – Diretrizes de Gestão do Solo, Gestão da Política Habitacional e Articulação dos Agentes – PLHIS – Plano Estratégico.....	122
Quadro 10 – Objetivos da Política de Habitação de Gravataí.....	123
Quadro 11 – Programa para a realização das metas do PLHIS.....	125
Gráfico 1– Acesso ao direito à cidade, segundo os indicadores de avaliação, na avaliação dos usuários.....	131
Gráfico 2 – Orçamento do DEMHAB Gravataí – 2008-2012.....	143
Gráfico 3 – Orçamento do DEMHAB Gravataí – 2008-2012. Dotação orçamentária autorizada ao Fundo Municipal de Habitação e respectivo recurso empenhado.....	144
Quadro 12 - Síntese dos avanços e desafio da Política de Habitação em Gravataí.....	149
Quadro 13 – Comparativo entre as orientações do PLHIS e os dados coletados junto aos sujeitos da Política de Habitação de Gravataí.....	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Característica do entorno dos domicílios em relação a menor e a maior faixa de renda per capita (%).....	68
Tabela 2 – Déficit Habitacional Básico – Gravataí	107
Tabela 3 – Déficit Habitacional Básico por Componente (%) – Gravataí.....	107
Tabela 4 – Atendimento das Demandas Habitacionais de Gravataí até 2023.	114
Tabela 5 – Relação orçamento municipal e recurso destinado ao FMH	144

LISTA DE SIGLAS

AEIS	– Áreas Especiais de Interesse Social
APP	– Áreas de Preservação Permanente
BID	– Banco Interamericano De Desenvolvimento
BNH	– Banco Nacional de Habitação
CFESS	– Conselho Federal de Serviço Social
COMHAB	– Conselho Municipal de Habitação
DEM HAB	– Departamento Municipal de Habitação
ESF	– Estratégia de Saúde da Família
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Trabalho
FLHIS	– Fundo Local de Habitação de Interesse Social
FHM	– Fundo Municipal de Habitação de Gravataí
FNHIS	– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCMV	– Programa Minha Casa, Minha Vida
OGU	– Orçamento Geral da União
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PLANHAB	– Plano Nacional de Habitação
PLHIS	– Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNH	– Política Nacional de Habitação
SEDU	– Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SHIS	– Sub-Sistema de Habitação de Interesse Social
SHM	– Sub-Sistema de Habitação de Mercado
SNHIS	– Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	– Sistema Único de Saúde
TCE-RS	– Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: O MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO E A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	21
2.1 A ESCOLHA METODOLÓGICA: O MÉTODO DIALÉTICO-CRÍTICO	23
2.2 O PROCESSO DE PESQUISA.....	28
2.2.1 A Escolha do Tema, as Questões Norteadoras e os Objetivos da Pesquisa	29
2.2.2 A etapa de coleta e análise dos dados	34
2.2.3 Procedimentos éticos da pesquisa	38
3 AS CIDADES CONTEMPORÂNEAS: A URBANIZAÇÃO E O HABITAR NOS TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	40
3.1 DAS TRIBOS NÔMADES À CIDADE GLOBAL: O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DAS CIDADES	42
3.2 A CONSTITUIÇÃO E A URBANIZAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL: O PROCESSO HISTÓRICO DE REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE	51
3.3 CAVERNAS, CORTIÇOS, CONDOMÍNIOS E FAVELAS: O HABITAR HUMANO.....	58
3.4 A RELAÇÃO ENTRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO	62
4 A CIDADE COMO DIREITO: O ACESSO AOS BENS E SERVIÇOS SOCIAIS URBANOS	71
4.1 OS MARCOS LEGAIS DO DIREITO À CIDADE	71
4.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	78
4.3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: RETROSPECTIVA HISTÓRICA	84
4.4 O CONTROLE SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE	91
5 A HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O ACESSO AO DIREITO À CIDADE	96
5.1 DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ	96
5.2 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GRAVATAÍ: A TENTATIVA DE CONFIGURAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL	100
5.3 A AVALIAÇÃO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NAS AÇÕES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM GRAVATAÍ	128
5.3.1 Os avanços e desafios para a Política de Habitação em Gravataí.....	141
5.3.2 A relação entre a avaliação dos sujeitos envolvidos com Política de Habitação e o Plano Local de Habitação de Interesse Social	151
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	161
APÊNDICE 01 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM GESTORES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ	171
APÊNDICE 02 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ	173
APÊNDICE 03 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM USUÁRIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ	175
APÊNDICE 04 – ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GRAVATAÍ	177
APÊNDICE 05 – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO	179
APÊNDICE 06 – CARTA DE ACEITE PARA A PESQUISA – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	181

1 INTRODUÇÃO

A casa é o local de referência, o que muitos chamam de “porto-seguro”. É o lugar da família, em suas mais variadas configurações, lugar das primeiras experiências de socialização. Para Rifrano (2006, p. 64), morar é uma característica fundamental do homem, sendo mais que um abrigo significa estar enraizado em um determinado lugar e pertencer àquele lugar. Assim, a casa é a edificação em “que o homem habita, seja habitando para residir, estudar, divertir ou trabalhar, deve possibilitar que a relação com o “morar” ocorra e seja plenamente experimentada”.

A casa, também, supera o espaço de quatro paredes e adquire intenso simbolismo aos que nela habitam. É consenso que para o desenvolvimento pleno dos seres humanos, é preciso ter um local com qualidade para morar, mas de nada adianta ter uma casa e não poder ter as demais condições de viver com dignidade. Para tanto, o espaço físico da casa tem que estar ligado ao atendimento de outras necessidades, materializadas, inclusive, pelos demais direitos sociais, ao direito à saúde, à educação, ao saneamento ambiental, à participação nos espaços de organização comunitária e controle social, como prerrogativas de pleno desenvolvimento humano.

Essa é a discussão central da dissertação que ora se apresenta para o Mestrado em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Procura-se, nas páginas que seguem, desenvolver a discussão da relação entre política de habitação e direito à cidade. O ponto de partida para a construção do texto apresentado é o projeto de pesquisa intitulado “A Política de Habitação e o Direito à Cidade: um estudo a partir das ações do departamento municipal de habitação de Gravataí”.

Os objetivos da pesquisa centram-se na avaliação das ações desenvolvidas na área de habitação pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de Gravataí/RS. Pretende-se avaliar como as ações deste Departamento estão garantindo o direito à cidade, tal como exposto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o Estatuto da Cidade ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade contém elementos que fundamentam as políticas urbanas e a forma como deve ocorrer a gestão das cidades (OLIVEIRA, 2001). No Estatuto, visualizam-se objetivos e diretrizes que oferecem subsídios para que os

municípios possam desenvolver ações para a construção e efetivação de uma política urbana, que garanta a todos os cidadãos o acesso às funções sociais da cidade.

Em relação ao direito à habitação, no Brasil, a Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004, aponta as principais diretrizes para o trabalho no atendimento às demandas relacionadas à habitação e ao direito a uma moradia com dignidade e pleno usufruto dos direitos inerentes à cidadania. A PNH aponta como fundamental sanar uma dívida histórica do Estado brasileiro com a sociedade, no provimento de habitações e condições dignas de moradia e, para tanto, salienta que a habitação precisa fazer parte das ações governamentais, a partir de estratégias colocadas na agenda do Estado (BRASIL, 2004).

Esses dois instrumentos legais, o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Habitação, se comprometem a atuar sobre uma área de bastante complexidade, conforme poderá ser identificado nas páginas que seguem. O acesso a uma habitação adequada tem se evidenciado, desde a urbanização das cidades durante o processo de industrialização, como expressão da questão social. Dessa forma, o estudo sobre a habitação no Brasil, suas políticas setoriais específicas e as políticas relacionados se faz importante para o Serviço Social, área de concentração do Mestrado que originou a dissertação que se apresenta.

O Serviço Social tem vinculação direta com as políticas sociais. Quer seja como executor das ações das políticas, quer seja com o seu processo de planejamento e gestão. Assim, mesmo não sendo o objetivo dessa investigação, entende-se que este estudo trará para a profissão contribuições acerca da temática. Como área de atuação do assistente social, a política de habitação é um importante espaço sócio-ocupacional, sendo necessários estudos para que a profissão desempenhe suas funções específicas e também contribua na atuação interdisciplinar.

Assim, captar a capacidade de constante renovação da profissão no contexto da sociedade impõe cotejar o processo de reflexão desenvolvido pela categoria acerca do fazer profissional com a análise das condições concretas dessa ação nos distintos contextos que a demandaram (FERNANDES, 2005, p. 222).

Sendo assim, esta dissertação está estruturada de maneira a explicitar o contexto amplo em que se inserem as áreas da habitação e do direito à cidade.

Então, elegeu-se como método de estudo e exposição o método dialético-crítico que aparece no capítulo 2. A escolha por esse método se deve a sua pertinência na análise das relações constitutivas do fenômeno social que está em estudo. Baseado na teoria social crítica, fundamentada na obra Marxiana, o método dialético-crítico tem caráter interventivo, que lhe é constitutivo, buscando a transformação social (PRATES, 2005). Ainda no capítulo 2, discorre-se sobre o processo de pesquisa, com a apresentação do tema, problema e questões norteadoras, objetivos do estudo, sujeitos participantes, etapa de coleta e análise dos dados bem como os procedimentos éticos adotados. A pesquisa que fora realizada é do tipo avaliativa, dessa forma inseriu-se na discussão desse capítulo, junto à apresentação dos objetivos do estudo, a discussão sobre as pesquisas avaliativas e a construção dos indicadores para a avaliação do acesso ao direito à cidade, conforme objetivo dessa pesquisa, citado acima.

Para o entendimento da relação entre política de habitação e direito à cidade é necessária a compreensão da formação das cidades no Brasil, uma vez que existem algumas características que são comuns a todas as cidades brasileiras. Elas dizem respeito ao fato de que uma parte da cidade possui um nível mais elevado de urbanização, enquanto outra parte concentra a maioria dos problemas relacionados à habitação, ao saneamento, ao transporte e à infraestrutura. Esses aspectos são discutidos no capítulo 3, que trata sobre a constituição da urbanização das cidades no mundo, tendo como central o tempo histórico da Revolução Industrial – responsável pela mudança na dinâmica de formação das cidades e da urbanização – junto com as consequências para o habitar humano. Nessa revisão bibliográfica procurou-se situar o fenômeno em sua expressão global e nacional, apontando-se a atual conformação das cidades na contemporaneidade e os rebatimentos da globalização nessa dinâmica.

Identifica-se que a industrialização no Brasil, a partir dos anos 1930, foi responsável por redimensionar a questão social no Brasil. A concentração de um elevado número de pessoas nas cidades recém industrializadas no Brasil, ocorreu de forma não planejada e bastante desigual.

Simultaneamente registrou-se um incremento da taxa de crescimento da população e de urbanização. A concentração da população nas áreas urbanas trouxe consigo problemas de assistência, educação, habitação, saneamento básico, de infraestrutura e tantos outros. Na medida em que a industrialização avançava, crescia a concentração da renda, ampliando-se as desigualdades sociais, aumentando as tensões nas relações de trabalho e agravando-se a questão social (BULLA, 2003, p.5)

A discussão sobre as políticas sociais como instrumentos de materialização dos direitos sociais comporá o capítulo 4, que estabelecerá uma relação com o processo histórico que permeia essas políticas. A discussão sobre as políticas sociais é precedida pelos marcos legais do direito à cidade no Brasil, e sucedida pela explanação sobre o processo histórico da política de habitação brasileira, até a atual configuração da PNH de 2004. Debate-se, ainda, neste capítulo, o controle social e suas funções nas políticas de planejamento urbano, como instrumento de participação popular na gestão das políticas públicas.

Essa investigação teve como lócus a cidade de Gravataí. O Município situa-se na Região Metropolitana de Porto Alegre. A economia de Gravataí tem a atividade industrial como principal componente o que já lhe conferiu a posição de 4ª economia do Estado do Rio Grande do Sul. Gravataí é sede de duas grandes empresas multinacionais e possui dois distritos industriais além de um parque automotivo (onde fica a sede de uma das multinacionais). Devido à geração de empregos diretos e indiretos a Cidade tem sido destino de muitos trabalhadores buscando sua inserção no mercado de trabalho. Como as demais cidades das regiões metropolitanas no Brasil, principalmente pelo fator da industrialização, diversas situações ocorreram com a ocupação e uso do solo com forte impacto nas condições da população, como será apresentado no capítulo quinto.

No capítulo 5, trata-se, também, da criação e do funcionamento do DEMHAB, órgão gestor da política de habitação de interesse social em Gravataí, bem como se apresentam os projetos habitacionais desenvolvidos pelo órgão no período 2008-2001. Nesse espaço de tempo, o Município de Gravataí elaborou entre os anos de 2007 e 2010, como requisito para se cadastrar junto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e receber recursos do Governo Federal para investimento na área da habitação o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Empreendeu-se sobre o PLHIS uma análise documental, apresentada nesse capítulo, com o objetivo de identificar se o mesmo se valeu da PNH e do

Estatuto da Cidade principalmente das suas diretrizes relacionadas à habitação como vetor de inclusão na cidade, para construir o planejamento do Município para a habitação de interesse social.

Apontam-se no capítulo 5, ainda, limites e possibilidades postos ao Município para a execução da política de habitação de interesse social, identificados a partir da avaliação dos sujeitos envolvidos com essa política. Apresentam-se nessas páginas específicas, ponderações acerca das ações desenvolvidas nas quais os usuários expõem suas opiniões sobre a provisão de moradia ou reassentamento feitos pelo DEMHAB. Da mesma forma, referem como ocorreu ou não o acesso a outros direitos a partir do momento em que são inseridos em uma nova moradia. A avaliação sobre as ações do DEMHAB ocorreram com as considerações efetuadas, também, pelos técnicos e gestores que expuseram dados sobre as orientações para as ações desenvolvidas, identificando limites e possibilidades para a atuação do DEMHAB.

O interesse do mestrando por essa pesquisa vincula-se a sua inserção profissional no DEMHAB de Gravataí-RS, no qual exerce a função de Assistente Social. Desde as primeiras aproximações com o espaço institucional e a temática da habitação, percebeu-se que esta política social tem enorme potencialidade desde que desenvolvida tal como está inscrito na PNH e nas demais normativas legais da área de habitação e das políticas urbanas, inclusive em consonância com a perspectiva de atenção e atuação integral na provisão de moradias e no direito a um habitar com qualidade de vida.

Da mesma forma, por ser o mestrando partícipe da realidade do local onde está sendo desenvolvida a pesquisa, algumas situações exigem um esforço de se pôr “de fora” do processo, não sendo essa uma tarefa fácil. Exigiu-se do mestrando desenvolver a análise de um processo no qual o mesmo está inserido, de maneira que, ao tecer considerações, foi necessário avaliá-las para que não fossem minimizadas pontuações pessoais, ainda que não fosse possível fugir completamente dessa situação, porém, foi necessário, a todo o momento, relacionar os dados empíricos, as vivências, enquanto profissional assalariado da instituição (DEMHAB), e as referências teóricas sobre o tema.

No que tange ao interesse institucional, os apontamentos desta pesquisa avaliativa servirão para o aprimoramento das ações desenvolvidas, garantindo possibilidade de avaliação do processo e dos resultados. Socialmente, considera-se

que esta é uma pesquisa que poderá apontar avanços e desafios para o desenvolvimento da política habitacional, seja em âmbito regional ou federal.

Portanto, pretende-se, na construção da dissertação, a partir dos estudos teóricos e do conteúdo advindo da realização de todas as etapas do processo de pesquisa e da construção da mesma, apresentar considerações e sugestões que possam servir para a tomada de decisão nos momentos de planejamento, execução e avaliação de ações que tem como maior finalidade a garantia do direito à habitação e do melhor usufruto dos bens e serviços sociais disponíveis nas cidades brasileiras.

2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: O MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO E A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Realizar uma pesquisa é a possibilidade de produzir conhecimento a partir do estudo de uma determinada situação, enquanto parte de uma realidade mais ampla e complexa “mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização de métodos e técnicas de investigação científica” (GIL, 2010, p. 1). A pesquisa científica, como parte da produção de conhecimentos, diferencia-se de outros modos de conhecer que são baseados na intuição e na tradição (LAVILLE; DIONNE, 1999). Ao superar as explicações simplificadas, pautadas no senso comum, é possível apontar explicações que respondem à complexidade dos fenômenos que estão sendo observados e que constitui matéria de estudo.

Pesquisar constitui uma atitude e uma prática teórica de constante busca e, por isso, tem a característica do acabado provisório e do inacabado permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados, pensamento e ação (MINAYO, 2010, p. 47).

O conhecimento, tal como exposto por Lefebvre (1983, p. 50), possui três características gerais: primeiro, o conhecimento é prático, advém da experiência; segundo, o conhecimento é social, é fruto de relações; e “finalmente, o conhecimento humano tem um caráter histórico [...] foi adquirido e conquistado”. Isso significa dizer que o conhecimento é uma intenção do ser humano em encontrar explicações para o que acontece ao seu redor, possibilitando deixar a ignorância e aproximar-se do conhecimento.

Para desenvolver pesquisas e, conseqüentemente, produzir conhecimento é necessário que se estabeleça um método. O método diz respeito às regras e aos procedimentos que devem ser adotados em uma pesquisa. A própria palavra ‘método’ deriva do grego *methodos*, cuja possível tradução seria: “caminho para”. Ou seja, o método é a referência que “orienta a pesquisa e ajuda a realizá-la com eficácia” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 13).

Optou-se pelo método dialético-crítico como norteador para ser o “caminho para” de todas as fases dessa pesquisa. O método dialético-crítico, baseado no

materialismo histórico, tem como objetivos principais o entendimento das inter-relações entre os fenômenos e a busca do que está na sua essência.

Dizer que o Ser é dialético, é dizer inicialmente (no plano ontológico) que ele é uma Totalidade que implica a Identidade e a Negatividade. É dizer, em seguida (no plano metafísico), que o Ser se realiza não apenas enquanto Mundo natural, mas também como um Mundo histórico (ou humano); e que esses dois Mundos esgotam a realidade do real objetivo (não existe mundo divino). É dizer, finalmente (no plano fenomenológico), que o real objetivo existe empiricamente e aparece não apenas como coisa inanimada, planta e animal, mas também como indivíduo livre histórico essencialmente temporal ou mental (que luta e que trabalha) (LEFEBVRE, 1983, p. 20-21).

Essa afirmação de Lefebvre (1983) condensa os elementos centrais do método dialético. Cabe ainda salientar que não interessa a esse método tão somente a aparência, pois ela pode mistificar e/ou encobrir a verdadeira realidade, que está na essência dos fenômenos em estudo, embora ela seja relevante como parte do fenômeno.

[...] o método dialético, é capaz de assinalar as causas e as consequências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa (TRIVIÑOS, 2007, p. 125).

Escolheu-se, então, tal método para buscar apreender os diversos fenômenos ligados às situações em estudo e os múltiplos fatores e determinantes que os condicionam. A escolha deste método dá-se pelo fato de que oferece aporte para entender o que está na essência da realidade pesquisada, suas conexões internas, contradições e a inter-relação com o contexto maior e suas condicionalidades. A essência é um dos aspectos do fenômeno que, juntamente com a aparência, o compõe. O método dialético “vem ordenar, desobstruir e organizar a consciência do mundo e do homem” (LEFEBVRE, 1983, p. 44).

É importante frisar que, também no método dialético, pelo reconhecimento da riqueza em que se configura o processo histórico, todo conhecimento é histórico e processual e a pesquisa irá contemplar um número finito de análises. Ter a pretensão de abarcar a totalidade do fenômeno em estudo é incorrer no erro de esquecer que existem algumas características comuns a todo conhecimento: ele é temporal, relativo e limitado. O conhecimento científico preocupa-se em expor e

analisar determinado fenômeno social, através da busca de suas determinações e leis fundamentais (FRIGOTO, 1991).

Espera-se que, ao optar por esse método, se consiga desenvolver um rigor analítico que aprofunde as questões sem reducionismos e superficialidades. Uma pesquisa, ao fundamentar-se na teoria social crítica, como parte da produção de conhecimento e pelo acúmulo teórico advindo da análise dos dados processada, precisa ter uma direção social e uma finalidade: a transformação social.

Dessa forma, a seguir, apresenta-se o método dialético-crítico e seus fundamentos, com a finalidade de demonstrar o referencial que lhe dá embasamento e quais possibilidades se abrem, numa pesquisa que se orienta pelo paradigma do materialismo histórico, e que trazem a perspectiva de transformação vinculada a essa tradição teórica.

2.1 A ESCOLHA METODOLÓGICA: O MÉTODO DIALÉTICO-CRÍTICO

Diversos foram os pensadores que se vincularam à dialética, dentre os quais se destacam: Kant, Descartes, Jean-Jacques Rousseau, Hegel, Feuerbach, Marx e Engels, somente para citar os mais modernos, cujas proposições e discussões balizaram a forma de organização e produção do conhecimento (KONDER, 1985). No entanto, a obra Marxiana foi responsável por fornecer elementos fundamentais para a ampliação da possibilidade de compreensão do real. A obra de Karl Marx¹ trouxe, ao cenário da produção teórica, novas proposições, cuja principal delas é a afirmação de que o concreto é a base do real e, por consequência, com a sua apropriação, tem-se o desenvolvimento da consciência.

Marx vai buscar fundamentação para suas proposições na dialética hegeliana, que tinha por base o idealismo e cuja teoria defende que a essência do ser é composta e determinada pela ideia. Hegel², de quem Marx foi aluno, apontou que a ideia e a razão são a evolução, a mudança do mundo, ou seja, a história. Foi assim que Hegel chegou ao “real, ao concreto, partindo do abstrato: a razão domina

¹ Karl Heinrich Marx – Cientista Social, historiador e revolucionário – nasceu em Trier, no dia 05 de maio de 1818 e faleceu, em Londres, no dia 14 de março de 1883 (BOTTOMORE, 2001).

² George Wilhelm Friedrich Hegel estudou Filosofia, Letras Clássicas e Teologia. Nasceu em Stuttgart, em 27 de agosto de 1770 e morreu em Berlim no dia 14 de novembro de 1831 (BOTTOMORE, 2001).

o mundo e tem por função a unificação, a conciliação, a manutenção da ordem do todo” (GADOTTI, 1997, p. 18).

A oposição fundamental de Marx às ideias de Hegel aparece no momento em que aquele identificou que a dialética hegeliana pecava ao centralizar a ideia em detrimento do concreto.

[...] Hegel chegou à ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se absorve em si, procede de si, move-se de si; enquanto o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto e não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-la mentalmente como coisa concreta (MARX, 2008, p.259)

Exatamente neste ponto que Marx divergiu de forma contundente de Hegel. Em Marx, o ser é o sujeito, a consciência o objeto, que é apreendido a partir da realidade e da prática material (GREGÓRIO, 2011). O concreto aparece nas obras de Marx como o ponto de partida, ainda que dialeticamente represente, também, o ponto de chegada.

O concreto é concreto, porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de 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)

Partindo dessa constatação, a dialética marxista assume o caráter concreto e social que compõe a realidade, para fundamentar seus estudos sobre a produção, sobre as relações sociais e sobre a essência dos fenômenos. Marx, além das “discussões” que travou com as ideias de Hegel, ao longo de suas obras, em especial em “A ideologia alemã” escrito em companhia com Friedrich Engels³, durante os anos de 1845-1846; também se opôs a Feuerbach⁴, mas, ainda que nele tenha buscado outras bases para seus estudos, critica-o, pois como os demais

³ Friedrich Engels nasceu em Barmen, em 28 de novembro de 1820, e morreu em Londres, em 05 de agosto de 1895. Compartilhou o mesmo ideário de Marx. “O projeto dos dois pensadores era convencer os comunistas alemães do acerto de sua posição e forjar laços internacionais com movimentos operários e de outros países, tendo por base uma plataforma proletária revolucionária comum” (BOTTFOMORE, 2001, p. 126)

⁴ Nascido em Rechenberg, em 1804, Ludwig Andreas Feuerbach foi um filósofo alemão conhecido pelo estudo da teologia humanista (BRASIL ESCOLA, 2012).

materialistas, não compreenderam a realidade como atividade humana sensível, como práxis (MARX; ENGELS, 2009).

O tratamento que Marx lhe dá em suas *Teses sobre Feuerbach*, considerando-o um materialista contemplativo que negligenciou o lado ativo do espírito é, no mínimo, equivocado; assim como a acusação de que ele só viu a *práxis* sob seus aspectos *dirty Jewish* (expressão empregada por Marx para caracterizar a prática vulgar) (BOTTOMORE, 2001, p. 151).

O método proposto por Marx (2008), aprofundado e qualificado por seus seguidores, é composto pelo tripé: dialética, conflito entre classes sociais distintas e antagônicas e a teoria do valor trabalho. Baseado nessas três premissas, o método operacionaliza-se a partir de categorias centrais. Existem três grandes categorias que balizam o método dialético-crítico: contradição, totalidade e historicidade. Essas categorias, como não poderiam deixar de ser, têm total vinculação com a dialética fundante do método em Marx.

Para entender os fenômenos dos quais foi contemporâneo, Marx buscou, no desenvolvimento histórico dos modos de produção, as determinações pelas quais a sociedade burguesa se afirmou através do capitalismo. Entender o processo histórico para Marx era fundamental, uma vez que as sociedades mais evoluídas ainda conservam traços das sociedades mais primitivas, num processo inacabado de inúmeras superações.

A chamada evolução histórica descansa em geral no fato de que a última forma considera as formas ultrapassadas como graus que conduzem a ela, sendo capaz de criticar a si mesma alguma vez, e somente em condições muito determinadas – aqui não se trata, é obvio, desses períodos históricos que se descobrem a si próprios – inclusive com tempos de decadência (MARX, 2008, p. 265).

Para Lefebvre (1983, p. 22) a história existe porque o movimento existe. Sobretudo, isso não ocorreria se a dialética não existisse. A história é para ele, ainda, a história de um ser da natureza, do ser humano que é social e do conhecimento, ou seja, “é o movimento de um conteúdo, engendrando diferenças, polaridades, conflitos, problemas teóricos e práticos e resolvendo-os (ou não)”.

Outra categoria que tem importante centralidade diz respeito à totalidade. Sobre a totalidade afirma-se que ela não é simplesmente a soma de todas as partes, mas sim a importância de cada unidade na relação que compõe o todo.

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de intensa interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (KOSIK, 1989, p. 42).

Por fim, a contradição, como categoria dialética, é pensada de modo que ela não seja pura e simplesmente oposição entre uma coisa e outra. A contradição é fundamental dentro das obras e do método marxista de análise da realidade, pois, em seus diversos aspectos, é entendida como algo correlacionado, onde a oposição é condição de existência mútua entre os múltiplos aspectos da realidade. É indispensável compreender a realidade histórica em suas contradições, para tentar superá-las dialeticamente.

A pesquisa, no método dialético-crítico, tendo por parâmetro as categorias centrais, opera com três momentos básicos: a contemplação do fenômeno, que são as primeiras aproximações com a realidade a ser pesquisada, é nesta fase que se constroem as primeiras hipóteses sobre a situação; a análise do fenômeno, nesta etapa faz-se a conexão dos elementos encontrados relacionando-os com as condições sócio-históricas para formular as interpretações sobre o que está em estudo; a realidade concreta do fenômeno, que “significa estabelecer os aspectos essenciais do fenômeno, seu fundamento, sua realidade e possibilidades, seu conteúdo e sua forma, o que nele é singular e real, o necessário e o contingente etc.” (TRIVIÑOS, 2007, p. 74).

Além das categorias centrais do método e para que o estudo obtenha maior êxito é importante identificar as categorias teóricas que tenham relação com a realidade estudada e que ajudem a explicá-la. Estas categorias foram utilizadas para visualizar a forma como se constitui o fenômeno da habitação, em seus múltiplos aspectos e expressões, inclusive enquanto expressão da questão social. Objetivando analisar a interação entre o direito à habitação e o direito à cidade em sua relação com o contexto maior, que se sabe é permeado por inúmeras contradições tais como as orientações presentes nas normativas legais e ações desenvolvidas, por exemplo.

Para traduzir e explicar a realidade da pesquisa elegeram-se, a partir dos estudos de fundamentação e exploração do tema, algumas categorias presentes na realidade que foram de fundamental importância porque forneceram subsídios à análise dos dados coletados na pesquisa, são elas: Política Social, Espaço Urbano, Direito à Cidade e Habitação. Tomaram-se estas categorias para o estudo teórico, a partir de seus conceitos.

As políticas sociais são mecanismos disponibilizados pelo Estado, com a intenção de diminuir os efeitos nocivos da constante acumulação de capital sobre a vida da classe trabalhadora. Contraditoriamente, as políticas sociais configuram-se como “produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e patronato” (MOTA, 2009, p. 40). Isso ocorre porque as políticas sociais possuem duas faces distintas: a primeira diz respeito à necessidade da proteção de determinadas pessoas, em virtude de eventos que diminuem a capacidade de que elas mesmas possam prover a obtenção de renda para sua sobrevivência, ocorrendo de forma quase sempre definitiva e difícil de ser alterada; a segunda está relacionada às circunstâncias que, por um determinado período de tempo (ciclos), têm impacto sobre a obtenção da renda (ABRANCHES, 1987). As políticas sociais são responsáveis, também, pela oferta de serviços e direitos sociais, através da materialização dos mesmos.

Com relação ao espaço urbano, é importante que se saliente que além de um espaço físico ele se configura um espaço de relações. Por ser fragmentado e articulado é reflexo e condicionante social; apresenta-se como um conjunto de símbolos e campos de luta. A própria sociedade em uma de suas dimensões, a que está mais aparente, materializa-se nas formas espaciais (CORRÊA, 1989). As cidades têm como central o espaço urbano e são elas as responsáveis por planejar a política urbana, conforme o Estatuto da Cidade. São capazes, também, de fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade. Assim, os municípios, pelo planejamento efetivo do espaço sobre seus domínios, são os responsáveis por garantir “a todos que nela vivem o acesso à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação e ao lazer” (OLIVEIRA, 2001, p. 11).

Da mesma forma, a discussão sobre a habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual **a habitação não se**

restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004). Desta maneira pode-se analisar e justificar a centralidade da habitação, e das políticas e serviços sociais que lhes são constituintes e complementares. Ao grifar a afirmação que diz respeito à ampliação do sentido do termo habitação, quer-se apontar o que, ao longo de toda a discussão, será defendido. Pensar que a construção de um número finito de paredes atende por completo a necessidade de habitar é incorrer no equívoco de reduzir a complexidade das necessidades de desenvolvimento humano a um espaço, que é de importância ímpar e inquestionável, mas que desconectado de outros surte poucos efeitos.

2.2 O PROCESSO DE PESQUISA

No que tange à abordagem desta pesquisa, aponta-se que ela é predominantemente qualitativa, pois “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e captável em adequações, medidas e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22). A escolha de uma abordagem, com enfoque qualitativo, justifica-se na intencionalidade do estudo e por tal está preocupada em analisar o contexto em que se inserem os aspectos da realidade pesquisada.

[...] considerando também o contexto do fenômeno social que se estuda, privilegia a prática e o propósito transformador do conhecimento que se adquire da realidade que se procura desvendar em seus aspectos essenciais e acidentais (TRIVIÑOS, 2007, p. 125)

Dessa forma, o estudo articulará dados quantitativos e qualitativos e, ao orientar-se pelo método dialético-crítico, terá o objetivo de contemplar, no processo investigativo, o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas. A dialética, do mesmo modo que os estudos qualitativos, insiste na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, que se estabelece no processo de conhecimento. Além das experiências vividas e das significações subjetivas observadas, o método dialético-crítico insiste na inter-relação entre objetividade e subjetividade.

Valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens. O pesquisador é um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais (CHIZZOTTI, 1995, p. 80).

Assim, os dados quantitativos subsidiarão as análises preliminares e darão consistência ao necessário processo de contextualização, além de fornecer elementos para dimensionar a relevância do estudo da temática da habitação. Os dados qualitativos evidenciam o significado e o sentido das ações e relações dos sujeitos, e todos os aspectos dos fenômenos que não são captáveis pelos procedimentos quantitativos e pelas operações matemáticas. Nestas pesquisas, o pesquisador se insere “em um contexto mais amplo e pergunta como os acontecimentos se relacionam às pessoas que os experienciam” (BAUER, GASKELL, ALLUM, 2002). A abordagem qualitativa reconhece a singularidade e a experiência social do sujeito e por isso valoriza a sua voz e as suas expressões (MARTINELLI, 1999).

Com relação à habitação e o seu significado, os dados qualitativos demonstraram quais as impressões que os sujeitos têm sobre os projetos habitacionais, quais as mudanças que ocorreram e quais os sentidos que essas pessoas atribuem a essas mudanças. Da mesma forma, ocorre com o direito à cidade, no qual o acesso é um sentimento de pertencimento ao espaço urbano. O estranhamento e o não-pertencimento são, também, situações que podem ser captadas pelas entrevistas e analisadas conforme as técnicas pertinentes as abordagens qualitativas.

2.2.1 A Escolha do Tema, as Questões Norteadoras e os Objetivos da Pesquisa

Com a intenção de delimitar o tema e tendo em vista que esta pesquisa não poderá pesquisar todos os aspectos relacionados à habitação, definiu-se o tema como: **As ações na área de habitação do Município de Gravataí e o direito à cidade.**

Toda pesquisa tem como objetivo responder a uma questão central, o que cientificamente chama-se de problema de pesquisa. Neste estudo, o problema de pesquisa é: Como o Município de Gravataí garante a seus cidadãos o direito à

cidade, através das ações na área de habitação? Para complementar o problema, desenvolveram-se outras perguntas que servem como questões norteadoras. São elas: que diretrizes e princípios orientam as ações do DEMHAB de Gravataí? De que forma o Município orienta suas ações pelo Estatuto da Cidade? Quais as ações realizadas pelo Município, através do DEMHAB, para viabilizar o acesso à cidade? Como essas ações vêm sendo implementadas no Município? Qual a avaliação de gestores, técnicos e usuários quanta a efetividade dessas ações?

O objetivo geral da pesquisa consistiu em avaliar como o Município de Gravataí, através das ações do Departamento Municipal de Habitação, garante o acesso à cidade com vistas a contribuir para o aprimoramento da política habitacional do Município. Para operacionalizar o objetivo geral foram construídos objetivos específicos, quais sejam: verificar se existe a interlocução entre as ações do DEMHAB, as diretrizes da Política Nacional de Habitação e o Estatuto da Cidade; demonstrar quais os avanços e desafios que surgem a partir das ações do DEMHAB, no que diz respeito ao acesso ao direito à cidade; identificar como gestores, técnicos e usuários avaliam a efetividade das ações desenvolvidas na garantia do direito à cidade.

As pesquisas avaliativas desempenham um papel fundamental, pois elas têm a capacidade de atribuir uma valoração sobre uma ou mais ações, com relação ao planejamento, desempenho, resultado e impacto alcançado. Avaliar o processo de efetivação de direitos, via políticas sociais, abarca o estudo dos determinantes em nível da realidade próxima, bem como situar os aspectos macrossocietários cuja influência é decisiva, desde a escolha de referenciais teóricos, éticos para a formulação até as ações concretas.

Frente à complexidade da questão social no mundo contemporâneo, e em nosso país, especialmente, a avaliação de políticas e programas sociais coloca-se como uma exigência político-democrática para que se dê suporte a uma melhor distribuição da riqueza social (GOMES, 2001, p. 26).

A avaliação de políticas sociais, enquanto ação direcionada a um fim, mostra-se útil para “orientar a decisão com respeito aos instrumentos e métodos; aos indivíduos beneficiários, mediante a identificação de suas necessidades; e ao sistema administrativo-operacional da implementação e formulação do programa (cenário, fluxos, procedimentos, base legal)” (FARIA, 2009, p. 44). Portanto, a

avaliação volta o olhar para resultados obtidos, que podem ser exitosos ou não e para o processo que trouxe tais resultados. No entanto, para a realização de uma avaliação consistente, a superação da dicotomia entre o que se espera e o que se obteve é necessária. Esse momento de superação acontece com a análise do referencial teórico e político, de formulação das propostas dos programas e políticas sociais (GOMES, 2001).

Em síntese, a avaliação, no âmbito das políticas sociais e sua fundamentação teórica e política, denota a compreensão que “envolve os princípios políticos e fundamentais sobre alguma concepção referente ao bem-estar humano, destacando-se entre esses os princípios de igualdade e de democracia, bem como a concepção de cidadania (FAGUNDES, MOURA, 2009, p. 91).

A avaliação de uma política ou programa social deve ter a participação de diversos atores. As políticas sociais envolvem interesses em disputa, conforme será visto mais adiante, e por isso, para que não se mistifiquem os seus resultados, todos os envolvidos precisam atribuir seus significados tanto aos resultados quanto ao processo de formulação e execução das ações.

De modo geral, os atores envolvidos no processo de planejamento e execução das políticas sociais são: os gestores, os técnicos e a população beneficiária das ações através das instâncias de controle social⁵. No momento da avaliação, e também do monitoramento, esses atores expõem os diversos fatores que se relacionam ao produto obtido como respostas às demandas que fundamentaram a criação da política e/ou programa. Não se trata de um momento estanque ou fragmentado, uma vez que a avaliação pode constituir duas formas principais: as avaliações que ocorrem projetando os resultados de forma estimativa (*ex-ante*); e aquelas que avaliam o processo e seus resultados efetivamente alcançados (*ex-post*).

A pesquisa realizada para o mestrado, e da qual são apresentados resultados ao longo do presente texto, foi desenvolvida a partir de uma avaliação *ex-post*, uma vez que, por se tratar de projetos habitacionais as ações já foram implementadas. Trata-se, portanto, de uma avaliação formativa do tipo *ex-post* que “inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, bem como da adequação ao público-alvo e do impacto do

⁵ Retoma-se a discussão sobre controle social mais adiante no item 4.4

programa, aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas” (FARIA, 2009, p. 44).

Dessa maneira, a avaliação recairá sobre as ações concretas e os sentidos atribuídos por gestores, técnicos responsáveis pelo planejamento e execução e, ainda, pelos usuários da política habitacional de Gravataí. Entende-se que, muito embora as concepções e fundamentações políticas dessas ações possam estar explicitadas nas ações, se torna difícil evidenciá-las tendo em vista a rotatividade de pessoas envolvidas na gestão e execução dos projetos. Ou seja, as concepções e entendimentos dos gestores atuais podem não ser as mesmas daqueles que estavam à frente da política habitacional à época do desenvolvimento de um determinado projeto.

Assim, para avaliação das ações do DEMHAB, elencaram-se indicadores que serviram para a análise do alcance ou não ao direito à cidade, a partir do acesso ao direito à moradia. Os indicadores foram construídos a partir da definição do direito à cidade, como o direito ao usufruto dos bens e serviços presentes no espaço urbano tais como: direito à saúde, à educação, ao transporte público, ao saneamento básico e ao lazer.

Os indicadores desempenham papel fundamental nas pesquisas avaliativas, pois servem como unidades que permitem dimensionar melhor o alcance de um objetivo específico, seja ele relativo a um projeto ou a uma avaliação diagnóstica de determinada realidade ou fenômeno (PRATES, 2010). Eles são, portanto, a possibilidade de verificar a forma de alcance dos objetivos propostos e servem como base para a avaliação das políticas e programas sociais. É importante considerar que os indicadores não representam, segundo Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 126), a realidade como um todo, eles são instrumentos úteis de aproximação de uma realidade concreta.

Assim, tendo em vista o que os sujeitos que forneceram os dados nessa pesquisa estarão demonstrando a sua percepção com relação ao acesso ao direito à cidade; a partir daí se estabelece a relação entre as ações desenvolvidas pelo DEMHAB e sua efetividade, no que se refere ao atendimento ao direito à moradia e à cidade.

Elegeram-se os seguintes indicadores que serão verificados a partir das respostas dadas sobre o acesso e as mudanças ocorridas na oferta, qualidade e efetividade dos serviços que materializam os direitos constitutivos do direito à

cidade, junto ao usuário da política habitacional de Gravataí. Os indicadores para o acesso ao direito à cidade, nesse trabalho, são os seguintes: **moradia, serviços e equipamentos urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação e lazer.**

Os meios de verificação serão os relatos dos moradores/usuários, que poderão ser complementados com as percepções dos gestores e técnicos com relação aos aspectos mencionados anteriormente.

Neste sentido, a análise não se referencia apenas nas metas estabelecidas no programa em questão, mas volta-se, sobretudo, para as mudanças que ocorreram, na prática por influência da ação pública, na vida das pessoas atingidas, mesmo as que não foram previstas (GOMES, 2001, p. 28)

O quadro a seguir expõe os indicadores sobre o acesso ao direito à cidade, partindo dos seus componentes. Percebe-se que o direito à cidade é a conjugação de outros direitos, ou seja, tendo em vista que nas cidades ocorre uma oferta maior de alguns equipamentos e serviços, quanto maior o número de direitos acessados tanto maior o acesso ao direito à cidade.

Quadro 1 – Indicadores de acesso ao direito à cidade a partir das ações do DEMHAB

Dimensão do Direito à Cidade	Aspectos considerados
Moradia	Tamanho, condições físicas, etc.;
Serviços e equipamentos urbanos	Praças, comércios, escolas, postos de saúde, infraestrutura (água tratada, luz elétrica, via pavimentada);
Transporte Público	Número de linhas, proximidade do ponto de ônibus com as residências, condições dos coletivos (lotação, etc.);
Saneamento básico	Água, tratamento de esgoto, coleta de lixo;
Saúde	Unidade Básica de saúde, Estratégia de Saúde da Família, Serviços especializados;
Educação	Ensino Infantil, Fundamental e Médio, de Jovens e Adultos;
Lazer	Praças, cinema, teatro, locais para prática de esportes, etc.

Fonte: Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Dados sistematizados pelo autor (2012)

Pretende-se com essa pesquisa avaliativa oferecer subsídios para uma possível reformulação, se necessária, da política habitacional de Gravataí. Considera-se que as pesquisas avaliativas são “instrumento de decisões e de propiciar canais de controle social sobre o gasto público na área social” (LOBO, 2009, p.83). Os seus resultados são limitados e, dependendo da intencionalidade da pesquisa, podem ser instrumentos emancipatórios ou de manipulação.

Nem sempre a avaliação destina-se a expor situações que impõem dificuldades à concretização dos objetivos das políticas sociais. Muitas vezes, as avaliações são tão somente uma etapa burocrática, em que apenas se considera a alocação dos recursos, tendo em vista sua utilidade e eficiência. Nessas situações, os relatórios e documentos, produzidos a partir do processo avaliativo, não servem como referencial para a tomada de novas decisões (SAUL, 2009)

Por outro lado, o caráter político transformador da avaliação de políticas sociais e os seus resultados estão contidos na sua referência, qual seja: a construção e a ampliação da cidadania. A avaliação emancipatória, representa-se, ainda, “especialmente adequada na avaliação de programas e políticas quando se tem uma perspectiva crítico-transformadora da realidade e se deseja, como processo avaliativo, uma prática democrática” (SAUL, 2009, p. 107). Portanto, a avaliação de políticas sociais como processo se mostra adequada para tornar possível que os resultados sejam avaliados em seu curso, apontando situações que se mostram como possibilidades de avanço e/ou sinalizam desafios para o atendimento de uma determinada demanda social, principalmente.

2.2.2 A etapa de coleta e análise dos dados

Para poder coletar os dados é necessário identificar o universo e a amostra dos sujeitos que fornecem as informações que possibilitam dar respostas às interrogações propostas pela pesquisa. O universo que compõe os sujeitos desta pesquisa são gestores e técnicos do DEMHAB, e usuários atendidos pelas ações do departamento na área habitacional. O universo da pesquisa correspondeu a dois gestores ligados ao DEMHAB, nove técnicos de nível superior de formação envolvidos com a execução das ações do DEMHAB e duzentos e noventa e quatro famílias atualmente inseridas nos projetos habitacionais desenvolvidos pelo Município. A seleção dos sujeitos foi feita por meio de uma amostragem intencional,

na qual o pesquisador “está interessado na opinião (ação, intenção etc.) de determinados elementos da população [...] tendo sua validade dentro de um contexto específico” (MARCONI, LAKATOS, 2002, p.52).

As entrevistas⁶ foram desenvolvidas com o Gestor Municipal, o Diretor-Presidente e os coordenadores dos setores envolvidos com projetos habitacionais, que estiverem em exercício no momento da etapa da coleta de dados, os técnicos (Assistentes Sociais, Arquitetos, Engenheiros, Psicólogos, Contadores, etc.) e os cidadãos de Gravataí que foram inseridos em algum projeto habitacional. Do universo apresentado, selecionou-se uma amostra que em termos numéricos, foi composta conforme segue:

- Dois Gestores (Diretor-Presidente do DEMHAB, Coordenador de Regularização Fundiária e Ação Social);
- Cinco técnicos do DEMHAB;
- Treze usuários.

Como critério de inclusão, definiu-se a inserção do usuário em projetos de provisão de moradia ou reassentamento realizado pelo DEMHAB, entre os anos de 2008 e 2011. No que tange à exclusão dos mesmos da pesquisa, utilizou-se o critério da posse regular do domicílio; foram excluídos aqueles que não possuíam a posse. A posse regular pressupõe que os usuários disponham do Termo de Compromisso para o Uso da Moradia, concedido pelo DEMHAB. No momento das entrevistas, solicitou-se o Termo para verificar a regularidade e proceder à coleta de dados. Esse critério de exclusão foi utilizado tendo em vista que a posse irregular do domicílio (que pode ocorrer por comercialização do imóvel, que não é permitida, por exemplo) tende a dificultar a comprovação de residência, necessária para, por exemplo, solicitar a contratação dos serviços de água e energia elétrica.

A coleta de dados foi feita por meio da técnica de entrevistas e análise documental. A entrevista, como fonte de informação, aproxima o pesquisador do sujeito que presta as informações com o fornecimento de dados primários e secundários, revelando situações e valores de caráter tanto objetivo quanto subjetivo (MINAYO, 1994). As entrevistas foram feitas com roteiros compostos por perguntas

⁶ Os Apêndices 1, 2 e 3 apresentam os instrumentos que servirão de roteiro para as entrevistas com os gestores, técnicos e usuários, respectivamente.

abertas, predominantemente. A predominância das perguntas abertas nos formulário se deu pela opção de que a pesquisa apresentasse ao máximo os significados que os sujeitos (usuários, técnicos, e gestores) dão às situações vivenciadas, no que concerne à avaliação das ações desenvolvidas pelo DEMHAB, as quais podem garantir o direito à cidade.

Para a análise documental, selecionou-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, elaborado no período de 2007 a 2010, que foi analisado a fim de se verificar como as orientações da Política Nacional de Habitação foram incorporadas nesse documento⁷. Ainda, no PLHIS, procurou-se identificar se aparecem referências ao Estatuto da Cidade e se o direito à cidade é mencionado, como princípio norteador ou como objetivo das ações na área da habitação, por exemplo.

A análise documental “favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2). Na análise de documentos, o pesquisador tenta identificar, através dos objetivos da pesquisa, as relações que se estabelecem entre o tema em estudo e o que foi produzido sobre o mesmo, seja em termos de produção de conhecimento e ou legislação pertinentes.

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 10).

As informações coletadas pelas entrevistas foram submetidas aos procedimentos de análise de dados. Os dados quantitativos foram submetidos a tratamento estatístico simples. Dessa forma, serão construídos gráficos e tabelas para apresentar os percentuais de frequência das respostas oferecidas e servirão para apresentar, de forma numérica, os dados quantitativos facilitando a comparação.

⁷ O Apêndice 4 apresenta o roteiro utilizado para a análise documental.

Para o tratamento dos dados qualitativos, utilizou-se a análise de conteúdo com base em Bardin (1979). A análise de conteúdo é entendida como técnica de compreensão, interpretação e explicação das formas de comunicação, tendo como objetivos centrais: ultrapassar as evidências imediatas; aprofundar a percepção da realidade – através de leituras sistematizadas; verificar a pertinência e desvelar a estrutura das mensagens. Para a realização da análise de conteúdo, o pesquisador deve ter um olhar que observe e compreenda o real, através do enunciado da mensagem emitida pelo sujeito – atores da pesquisa.

Juntamente com a análise de conteúdo, os dados foram submetidos à triangulação. Com essa técnica almeja-se uma maior amplitude na descrição, explicação e compreensão do fenômeno em estudo (TRIVIÑOS, 2007). Essa técnica sustenta-se na premissa de que existe uma realidade mais ampla da qual o fenômeno participa numa trama de relações. Tal técnica está sustentada em princípios que identificam que “é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social” (TRIVIÑOS, 2007, p. 138).

Os dados são analisados em três aspectos, daí o nome triangulação, onde primeiro se analisam as percepções dos sujeitos, seus comportamentos e ações; em seguida, num segundo momento, são analisados os elementos produzidos pelo meio tais como: documentos, instrumentos legais, estatísticas que têm relação com os fenômenos em estudo; no terceiro momento é feita a ligação dos primeiros momentos com os processos relacionados ao contexto social mais amplo, ao modo de produção vigente e às relações sociais em curso (TRIVIÑOS, 2007). Assim, parte-se de uma análise singular até que se chegue ao contexto mais amplo para depois retornar ao micro, sempre demonstrando as relações entre um aspecto e outro. O quadro 2, a seguir, apresenta a síntese da pesquisa em seus aspectos metodológicos.

Quadro 2 – Delineamento da pesquisa

Tipo de pesquisa	Avaliativa <i>ex-post</i> formativa
Método	Dialético-crítico
Lócus de investigação	Departamento Municipal de Habitação de Gravataí
Sujeitos	Gestores, técnicos e usuários da Política de Habitação de Interesse Social – Gravataí
Amostra	02 Gestores 05 Técnicos 13 Usuários
Coleta de dados	Entrevistas Análise Documental
Análise dos dados	Análise de Conteúdo (BARDIN, 1979) Triangulação (TRIVIÑOS, 2007)

Fonte: O autor (2012).

2.2.3 Procedimentos éticos da pesquisa

As questões éticas de uma pesquisa não podem se limitar a consentimentos e garantia de sigilo e/ou a não identificação dos entrevistados. Uma investigação científica não se reduz a estes aspectos, ao contrário, esta é apenas uma de suas características fundamentais. A ética corresponde a uma dimensão “necessária à convivência social, levanta o problema da responsabilidade, ou seja, enquanto seres morais, criamos em nossa comunidade normas morais para possibilitar a convivência social” (FELIPPE, 2006, p. 245).

Os procedimentos éticos, que precisam ser cumpridos pelo pesquisador, são de imprescindível adoção, no entanto, a ética, como categoria central da pesquisa, põe-se como a relação do pesquisador com o tema de seu estudo, extrapolando-a e permeando a produção do conhecimento possibilitado pela pesquisa. Para a pesquisa que está sendo apresentada, todos os cuidados éticos necessários foram tomados, de forma que a participação somente ocorreu com o consentimento e com a desidentificação dos sujeitos pesquisados⁸. Para tanto, foram construídos

⁸ O apêndice n. 6 apresenta o modelo de termo de consentimento empregado.

instrumentos que deram tais garantias a esses sujeitos. No que se refere às instituições, foram remetidas cartas de aceitação para a pesquisa⁹; isso se fez fundamental para não personificar os resultados coletados e garantir aos profissionais e usuários que não venham a sofrer danos por aquilo que verbalizaram na coleta de dados.

A alteridade ou o respeito ao outro exige especial atenção quanto aos resultados da pesquisa, pois raramente a população-alvo tem acesso ao produto da investigação, especialmente quando se trata de pesquisas no campo das ciências humanas (BARROCO, 2005). Dessa forma, os resultados desta pesquisa serão divulgados através desta Dissertação de Mestrado, com cópia a ser disponibilizada em meio impresso e digital na Universidade e que será repassada, também, em meio digital, a cada uma das instituições e serviços envolvidos na coleta dos dados. Pretende-se, ainda, a participação em mostras de pós-graduação e a publicação de artigos em revistas e periódicos do Serviço Social e área afins.

⁹ O apêndice n. 7 contém a carta de aceite da instituição.

3 AS CIDADES CONTEMPORÂNEAS: A URBANIZAÇÃO E O HABITAR NOS TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Os dados sobre a formação e a configuração contemporânea das cidades são reveladores ao demonstrarem, principalmente, que a maioria delas constitui espaços urbanizados. Demonstam, também, que neste início de milênio está ocorrendo a inversão de um processo histórico, quando a população urbana se torna maior que a rural. Em 1950, existiam pouco mais de 80 grandes cidades com mais de um milhão de habitantes, atualmente são aproximadamente 400, e em 2050, serão pelo menos 550, quando a população mundial alcançará a cifra de 10 bilhões de habitantes (DAVIS, 2006).

O processo crescente de urbanização das cidades começa com a Revolução Industrial, iniciada no século XVIII na Inglaterra. Nessa época ocorreu o deslocamento populacional e produtivo do campo para a cidade, sendo o primeiro responsável por fornecer a mão de obra necessária à industrialização, que se iniciava com a introdução das máquinas a vapor no processo de trabalho capitalista. Associada a outros fatores, a urbanização se desenvolveu trazendo o crescimento horizontal das cidades e um salto demográfico considerável. Nas cidades, que começaram a se desenvolver em torno das fábricas, emergiram edificações enormes, rodeadas por habitações miseráveis para os trabalhadores. Esse fenômeno se somou à ausência de grandes guerras e epidemias, fatos que são apontadas entre as razões do crescimento das cidades (RYKWERT, 2004)

A nova ordem urbana com suas metrópoles, megalópoles e cidades virtuais, cujos conceitos serão apresentados a seguir, coexiste com as cidades de 2º porte, que serão responsáveis por absorver três quartos do produto do crescimento populacional futuro (DAVIS, 2006). Os fenômenos de crescimento das cidades, do espaço urbano e das populações não ocorreram sem sofrer os efeitos da mundialização da economia, ou seja, a globalização.

A globalização é a mais poderosa das forças econômicas em operação na cidade do presente e do futuro imediato. Ela produziu uma concentração de poder econômico em certas capitais, hoje chamada de cidades mundiais: Nova York (a mais poderosa), Londres e Tóquio, com Xangai esperando na fila para desempenhar também esse papel (RYKWERT, 2004, p. 10).

O fenômeno da urbanização, também, não conseguiu fugir do ataque neoliberal sobre o Estado, quando, com as políticas de ajuste estrutural ao favorecerem de maneira significativa aos grandes capitalistas fizeram recair sobre a classe trabalhadora o fardo do progresso e do desenvolvimento das economias, principalmente nos países do capitalismo periférico, como é o caso do Brasil (NETTO, 2007). Aliada a essa realidade, o que se percebe é que a habitação, como necessidade humana básica, expressão da urbanização e componente constitutivo das cidades, torna-se espaço de produção e reprodução das desigualdades do modo de produção capitalista desde seus primórdios, passando por todas as suas crises, e mais uma vez, afetada pelo neoliberalismo e suas políticas sociais residuais e fragmentadas (ROLNIK, 1995).

No Brasil, a urbanização constituiu-se, sem dúvida, num caminho para a modernização da sociedade, mas, “ao mesmo tempo vem contrariando aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação do Brasil arcaico, vinculado à hegemonia da economia agroexportadora” (MARICATO, 2000, p. 22). Da mesma forma, conforme Oliveira (2003), as mudanças, na base produtiva brasileira, nada mais são do que a manutenção das relações básicas de produção, em que os proprietários dos meios de produção se mantêm os mesmos, bem como os vendedores da força de trabalho, que continuam sendo o meio para a realização dos lucros capitalistas.

Nas próximas páginas, apresenta-se o processo de desenvolvimento mundial das cidades, a partir das antigas civilizações, dando centralidade ao crescimento do fenômeno da urbanização. A urbanização, como poderá ser identificada a seguir, traz impactos sobre o progresso econômico mundial e por ele é afetada dialeticamente. Assim, será dado enfoque especial aos desdobramentos da propagação do espaço urbano sobre a habitação, sobretudo na especificidade do caso brasileiro de evolução das cidades metropolitanas em que o maior desafio é agregar à produção de riquezas a distribuição de serviços sociais, dentre os quais a política habitacional, que se vê fortemente impactada por um desenvolvimento que acarretou uma grande segregação socioespacial.

3.1 DAS TRIBOS NÔMADES À CIDADE GLOBAL: O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DAS CIDADES

Primeiramente, é fundamental apontar que o processo de constituição das cidades estava intimamente ligado à divisão do trabalho já nas sociedades primitivas: da Mesopotâmia, do Egito Antigo, do Mediterrâneo Oriental, das Civilizações Orientais e da América Central e Andina (ROLNIK, 1995). Obviamente, este processo responde ao desenvolvimento humano em suas relações sociais e na constituição da sociedade, na qual o homem vai se apropriando da natureza para transformá-la em objetos e meios necessários à sua manutenção.

Os homens apareceram sobre a Terra há aproximadamente meio milhão de anos e nessa época andavam coletando alimento e procurando abrigo natural, que não era permanente e não sofria mudanças profundas pelos que ali permaneciam até a partida para uma próxima caçada (BENEVOLO, 1999). Essa realidade sofreu transformações cerca de 10.000 anos, quando “os habitantes da faixa temperada aprenderam a produzir seu alimento, cultivando plantas, criando animais e organizando estabelecimentos estáveis – as primeiras aldeias – nas proximidades dos locais de trabalho” (BENEVOLO, 1999, p. 10). Portanto, o desenvolvimento das primeiras cidades é datado de cerca de dez mil anos, e, se ainda não eram cidades propriamente ditas, já eram aglomerações urbanas. A forma de constituição das cidades não é um processo evidente, no qual se possa identificar de pronto como os aglomerados começaram a constituir outros tipos de habitações e em outras configurações dos espaços geográficos, com fronteiras e limites mais ou menos delimitados (RYKWERT, 2004).

Ao longo da evolução da humanidade, as cidades foram constituindo espaços de socialização. Contraditoriamente, se as cidades são resultados do processo social e político, superando um espaço físico determinado, a localização das primeiras cidades foi determinada pelas condições naturais. Estas cidades só puderam existir próximas aos recursos naturais, uma vez que, pelo baixo nível de desenvolvimento técnico da humanidade, a sobrevivência ficava condicionada a um fácil acesso aos meios naturais (ROLNIK, 1995). As primeiras cidades começaram a se estruturar, então, próximas a fontes de recursos naturais necessários à sobrevivência humana. Elas surgiram há cerca de 5.000 anos quando algumas aldeias se transformaram em cidades, nas quais “os produtores de alimentos eram

persuadidos ou obrigados a produzir um excedente, a fim de manter uma população de especialistas: artesãos, mercadores, guerreiros e sacerdotes, que residiam num espaço mais complexo, a cidade, e daí controlam o campo” (BENEVOLO, 1999, p.10).

A concentração das primeiras cidades ocorre nos vales de rios Nilo, Tigre-Eufrates, Indo, Huang-Pu, embora as cidades antigas da América Central e do Sul tenham sido fundadas sem o auxílio de qualquer transporte fluvial, e muitos dos centros urbanos da América Central parecem ter sido gigantescos complexos sagrados circundados por pequenas aldeias (BENEVOLO, 1999). O trecho a seguir demonstra a relação das primeiras civilizações, principalmente as do Antigo Egito e da Mesopotâmia, com o ambiente natural, mais especificamente com os rios: “Ele traz as provisões deliciosas, cria todas as coisas boas, é o senhor das nutrições agradáveis e escolhidas. Ele produz a forragem para os animais, provê os sacrifícios para todos os deuses”. (Heródoto, “História”, livro II, “Euterpe”)

Na sociedade grega antiga, a cidade passa a ser sede dos rituais de religiosidade na *acrópole*. Na *ágora*, havia o espaço de reunião e discussão política. A *polis*, como era chamada a cidade pelos gregos, não se reduzia a um espaço geográfico específico, uma vez que era mais uma prática política exercida pelos cidadãos do que um espaço com limites demarcados. Tanto a *polis* grega, quanto a *cívitas* romana são conceitos que extrapolam os limites geográficos e referem-se a espaços onde os indivíduos, por participarem da vida destes locais, podem por direito participar da vida política, das decisões da cidade, mesmo que esta participação estivesse limitada somente aos sujeitos homens e proprietários de lotes agrícolas.

Desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante de cidade significa participar de alguma forma de vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos (ROLNIK, 1995, p. 22).

Nessas cidades, principalmente as gregas e romanas, durante o período dos modos de produção, baseados no escravismo e no feudalismo, “os governantes tinham um papel preponderante, pois controlavam o excedente produzido no campo, uma vez que eram eles que recebiam o rendimento obtido na produção das terras comuns” (SPOSITO, 1989, p. 19). Nelas, a elite era responsável pela produção dos

utensílios utilizados nas guerras e controle das informações e dos registros da vida em comunidade. Já nesta época visualizava-se a dominação de um estrato social sobre o outro.

É importante ainda, a análise de três motivos relevantes para o estudo da urbanização, fenômeno responsável pelo aumento do número de cidades, à época dos grandes impérios: primeiro, o papel fundamental que estes impérios tiveram no aumento no número de cidades por eles administradas, através do domínio militar; o segundo aspecto está relacionado ao domínio do Império Romano sobre regiões que em épocas futuras sofreram transformações econômicas, sociais e políticas que aceleraram os processos de urbanização também a outros territórios continentais; e terceiro, o acentuado processo de aceleração da divisão do trabalho e a complexidade da gestão política do império, que demandaram o aumento dos papéis urbanos e da relação entre as cidades (SPOSITO 1989). Esse intenso processo de urbanização desenvolvido pelas conquistas do Império Romano tem seu declínio a partir do século V d.C, com a desestruturação da rede urbana e da extinção de algumas pequenas cidades motivadas pelas mudanças políticas, econômicas e sociais que foram impulsionadas pela queda do poder político romano e a divisão do mundo árabe.

Na Idade Média, durante o Feudalismo com suas características de centralização do poder e da produção no espaço do campo e na agricultura, houve um esvaziamento do espaço urbano quanto ao seu papel político e econômico. Neste momento, as cidades europeias tiveram suas funções reduzidas, tornando-se, em muitos casos, inexpressivas (CORRÊA, 1989). Após o fim do Feudalismo, substituído pelo Capitalismo, o espaço urbano vem a se tornar central.

[...] em um primeiro momento de sua apreensão, no conjunto de diferentes usos de terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão (CORRÊA, 1989, p. 7).

É na sociedade capitalista, na qual afirma-se a divisão das classes sociais, que se identifica a massificação dos movimentos de segregação espacial entre classes e estratos sociais. A elite capitalista ocupa os espaços mais centrais,

protegendo-se dos ataques externos que seriam bloqueados pelas demais classes situadas nas periferias (SPOSITO, 1989). O desenvolvimento e a afirmação da cidade, como espaço de dominação e supremacia do capital, ocorrem no momento em que o capitalismo começou a se estruturar a partir da divisão do trabalho, feita pela apropriação dos meios de produção e a incorporação da força de trabalho da classe trabalhadora. Ao estabelecer-se a divisão do trabalho, a cidade deixou de ser somente a sede da classe dominante, para absorver o excedente produzido no campo e inserido na produção localizada nos centros urbanos. Assim, o trabalho de transformação da natureza se inicia no campo e é completado na cidade. O processo de troca ocorria com o consumo pelos camponeses de produtos feitos na cidade e assim se estabelecia o comércio entre a cidade e o campo (ROLNIK, 1995).

A partir desse momento começa a se intensificar o fluxo de deslocamento da população do campo para as cidades. Neste ínterim, ocorre o deslocamento dos processos de produção de riqueza e reprodução da força de trabalho do campo, sem excluí-lo para o urbano. Isso se dá com a Revolução Industrial, que resultou no deslocamento as pessoas do campo para inseri-las nas fábricas.

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbano a sociedade como um todo (ROLNIK, 1995, p. 12).

Assim, a cidade passa a ser ao mesmo tempo local de moradia e trabalho. Quando a produção passa a se concentrar nas cidades começa a gerar um excedente, ou seja, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato. Contraditoriamente, a afirmação do capitalismo nos centros urbanos acabou por acirrar a disputa pelo excedente produzido, ou seja, a riqueza contida nos lucros e na mais-valia.

Ao mesmo tempo em que o urbano se apresenta como expressão e exigência do modo de vida capitalista, se transforma, também, num espaço da luta entre as classes sociais que compõem esse modo de produção e que se expressam, historicamente, pelas formações sociais que engendra, isto porque o urbano, ao mesmo tempo em que se constitui espaço de reprodução do capital, é também espaço de reprodução das classes sociais (SILVA, 1989, p. 14).

É impossível pensar a urbanização dos grandes centros sem a influência do processo de industrialização que se desenvolveu “como principal atividade econômica e principal forma através da qual a sociedade se apropriava da natureza e a transformava” (SPOSITO, 1989, p. 48).

Assim, não é só o aumento do número de pessoas que passaram a viver nas cidades, mas a forma como a vida foi condicionada pela afirmação de uma sociedade industrial que deve ser observado, pois “a formação da periferia urbana antecede o advento da nova fase de industrialização no país, porém com este seu crescimento, sua reprodução se farão em escalas e velocidades nunca antes constatados” (MARICATO, 1982, p. 83)

Na cidade capitalista, sobretudo a partir da Revolução Industrial, ocorreu uma enorme concentração de pessoas disputando o espaço urbano e exercendo as mais diversas atividades (SILVA, 1989), logo, os melhores locais, os mais desenvolvidos e com melhores recursos são comprados pelos que dispõem de recursos financeiros em abundância. Estes espaços possuíam preços elevados, ficando a grande maioria da população de baixa renda a ocupar as regiões periféricas, que são extremamente carentes de equipamentos sociais (água, tratamento adequado do esgoto e transporte, por exemplo).

A cidade é, particularmente, o lugar onde se reúnem as melhores condições para o desenvolvimento do capitalismo. O seu caráter de concentração, de densidade, viabiliza a realização com maior rapidez do ciclo do capital, ou seja, diminui o tempo entre o primeiro investimento necessário a realização de uma determinada produção e o consumo do produto. A cidade reúne qualitativa e quantitativamente as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, e por isso, ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho (SPOSITO, 1989, p. 64).

Na atualidade, as cidades, como espaços urbanos, já se sobrepuseram ao campo e ao espaço rural. Existem três conceitos fundamentais que explicam a situação das grandes cidades e os centros urbanos que por elas são influenciados:

Metrópoles, Megalópoles e Cidades Globais (FREITAG, 2010). Embora comumente se confundam pela dificuldade de entendimento, esses conceitos possuem, cada um deles, características próprias que são históricas e têm vinculação ao surgimento, à função econômica e a demografia.

As metrópoles são cidades de grande tradição histórica (Berlim e Roma, por exemplo), e estão situadas no hemisfério norte, são pólos culturais e reúnem enormes riquezas materiais e simbólicas, além de centros de preservação de memórias material e imaterial (FREITAG, 2010), por isso, são destino de muitos turistas. A população é de aproximadamente cinco milhões de habitantes e através de uma política imigratória dosada, com controle severo para a entrada de povos refugiados e migrantes, as metrópoles conseguiram “proteger-se das levas migratórias descontroladas que assolaram as megalópoles nas últimas décadas. Graças às políticas de contenção demográfica, as metrópoles foram poupadas da destruição de seu tecido urbano e de suas tradições culturais” (FREITAG, 2010, p. 155).

As megalópoles são um produto direto da globalização, através de um processo de transformação intensa no seu ritmo envolvendo uma cidade ou metrópole. A identificação dessa configuração de cidade aparece de forma mais frequente a partir da segunda metade do século XX, afetando várias cidades localizadas mais ao sul do Globo Terrestre. Suas principais características são o crescimento sem planejamento da população urbana, que faz irromper os limites naturais e administrativos da cidade, tornando-a insustentável em nível social, ambiental e econômico (DAVIS, 2006). As megalópoles são cidades de dimensões gigantescas com uma população em torno de dez milhões de habitantes, nas quais o crescimento vertiginoso aconteceu nas últimas três ou quatro décadas do século XX, período em que a população urbana se multiplicou de cinco a oito vezes. São exemplos de megalópoles: Nova York, a Cidade do México, Mumbai (Índia), dentre outras.

Essa explosão demográfica em relativamente pouco tempo deve-se menos ao crescimento vegetativo que as grandes levas migratórias, via de regra, do campo para as cidades, com várias estações intermediárias. [...] As diferenças sociais e culturais dos habitantes das megalópoles refletem-se no tecido urbano, onde se mesclam construções de luxo da arquitetura pós-moderna, reunidas em condomínios fechados, e favelas, cortiços, barricadas, invasões (FREITAG, 2010, p. 153-154).

O desenvolvimento das megalópoles tem ligação direta com o surgimento de outras variantes de cidades: a Cidade Global. Elas são centros com alta tecnologia para permitirem a gestão da economia globalizada. Em suma “são sítios fundamentais para os meios de modernos de serviços e telecomunicações, necessários para efetivar a gestão das operações econômicas globais”. Nestas cidades concentram-se, também, “as sedes das firmas, especialmente firmas que operam em mais de um país” (SASSEN, 1998, p. 19). Os principais exemplos são: São Paulo, Londres, Tóquio.

As distinções referidas acima não devem ser entendidas como uma dificuldade de compreensão dos que estudam o tema, mas se refere muito mais à dinâmica que envolve a conformação das cidades na atualidade. A configuração do espaço baseada em critérios com pouca maleabilidade, tais como: período histórico de fundação da cidade e localização geográfica, por exemplo, traz dificuldades de conceituação e definição precisas. É importante observar então quais os fenômenos que cercam esse debate e identificar que, principalmente, os rebatimentos da globalização são absorvidos pela cidade mudando suas trajetórias e configurações.

No estudo das atuais configurações das cidades não se pode deixar de apontar a influência determinante do processo de mundialização da economia e do capitalismo: a globalização. O incremento tecnológico e a abertura dos comércios nacionais ao mercado mundial de produção foram responsáveis por mudanças significativas nas relações sociais, na configuração do espaço e na relação entre as economias dos países, sejam eles de capitalismo central ou periférico. A globalização foi responsável pela diluição do referencial de espaço, devido principalmente à facilidade de comunicação e de distribuição das informações, conferindo características antes exclusivas de determinado lugar a outros com realidades bem distintas (HARVEY, 2011). Davis (2006, p. 22) demonstra que “a globalização aumentou o movimento de pessoas, bens e serviços, informações, notícias, produtos e dinheiro e, por isso, a presença de características urbanas em áreas rurais e de traços rurais em meio urbano”.

A globalização assumiu maior amplitude desde que começa a surgir a crise do padrão fordista de gestão da produção, juntamente com a derrocada dos Estados

de Bem-Estar Social¹⁰. Nesse momento, começaram a aparecer modelos mais flexíveis de gestão da força de trabalho e, por consequência, de acumulação de capital bem como a financeirização da economia. Para que isso acontecesse foi preciso que o mercado pudesse ser ampliado em nível mundial, frente ao esgotamento do mercado dos países centrais (IAMAMOTO, 2006).

Para Harvey (2011, p. 150) a globalização surge em um momento de reorganização do capital baseado na acumulação flexível, com causas e consequências que se capilarizaram pelos diversos setores da sociedade nos quais o capitalismo estava se tornando mais organizado, “através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis no mercado de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional”.

A globalização, portanto, não é exclusivamente de ordem econômica e se configura como um processo político em que ocorre a integração dos mercados numa “aldeia-global”, explorada pelas empresas multinacionais e com consequências visíveis sobre a cultura dos países que começa a se homogeneizar. O desemprego estrutural, as novas formas de contratualização da força de trabalho, a ausência de projetos baseados nos Estados-Nações, a perda de referencial espacial e temporal são as consequências mais visíveis do processo de globalização (IAMAMOTO, 2010).

Inegavelmente, a globalização trouxe um progresso técnico e científico sem precedentes na história da humanidade. Pessoas localizadas nas mais longínquas regiões do planeta se comunicam de forma instantânea, as notícias correm o mundo em poucos segundos, a Internet chega às residências propiciando outras formas de formação de relações e opiniões. Se estes são os bônus da globalização, os ônus põem em cheque a sua validade. A economia nos países em desenvolvimento enfrenta grande vulnerabilidade frente às crises cíclicas do capitalismo, pois, por exemplo, a queda das bolsas de Tóquio traz ameaças instantâneas já na abertura dos mercados de ações da Europa e da América. A dependência dos países de

¹⁰ O Estado do Bem-Estar Social (ou conforme denominação em inglês, *Welfare State*), correspondem ao Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. O que diferencia o Estado do Bem-Estar de outros tipos de Estado assistencial não é, exclusivamente, a intervenção estatal na economia e nas condições sociais para melhorar os padrões de qualidade de vida da população, mas o fato dos serviços prestados serem considerados como direitos dos cidadãos (PEREIRA, 2009).

capitalismo periférico, mesmo se observado o atual “sucesso” dos emergentes à economia central, não se esvaiu com a mundialização do capital ao passo que a reforçou.

A globalização, portanto, é um processo das esferas econômicas, políticas, culturais e sociais da sociedade. Assim, no que se refere à discussão sobre as cidades no mundo globalizado, é importante verificar que as situações de exclusão e desigualdade se exacerbam na sociedade baseada na flexibilização.

Se a terceira globalização corresponde a uma saída, lenta e progressiva, da sociedade industrial para as sociedades que foram suas pontas de lança, a reflexão arquitetural e urbana é então confrontada com a decomposição dos sítios da sociedade industrial. Passando da sociedade industrial a um mundo que ainda é difícil nomear, que não basta qualificar de pós-industrial ou reduzir ao “fim dos territórios” ou à “cidade virtual”[...] (MONGIN, 2009, p.156).

A ausência de um Estado regulador das disfunções do mercado sobre a sociedade, combinada com a retração dos direitos sociais e dos investimentos em política sociais, foi responsável por impactos de ordem global. Ocorreu a agudização da pobreza, o recrudescimento das desigualdades e, no âmbito das relações nos espaços urbanos e das cidades, verificou-se a intensa disputa por espaços urbanos consolidados dentro dessas, com o aumento da segregação socioespacial e da especulação imobiliária (SASSEN, 1998).

Os bairros populares, localizados próximos aos centros e com alguns recursos e equipamentos sociais, são invadidos por empreendimentos que deslocam estas populações para as áreas menos urbanizadas e mais periféricas, fazendo aparecer grandes cinturões de pobreza já a partir dos limites dos bairros mais valorizados. Esse é um processo de megalopolização que ocorre nas cidades localizadas no hemisfério sul e que traz um “crescimento descontrolado, desregrado da população urbana, que faz transbordar os limites naturais e administrativos da cidade, tornando-a insustentável” (FREITAG, 2006, p. 153).

Os espaços segregados das cidades, principalmente aqueles que estão em grandes centros, apresentam características de ordem demográfica e socioeconômica com índices que apontam para uma concentração exacerbada de habitantes, algumas com mais de dez milhões de habitantes que vivem, em sua grande maioria, na pobreza e na marginalidade, expostos à violência, à ilegalidade e

a condições insalubres de sobrevivência (DAVIS, 2006). O atual contexto social, político e econômico das cidades – e aqui fica difícil distinguir se estão nos países ricos ou pobres, pois os rebatimentos da crise capitalista iniciada em 2008¹¹, com a crise do setor imobiliário nos Estados Unidos e que se estenderam até os países da Europa – evidencia que as desigualdades inerentes ao capitalismo e acirradas pela globalização da economia, a partir dos anos 1970, espalharam-se por toda a sociedade.

Porém, nos países de economia em desenvolvimento, ainda que alguns indicadores apresentem melhoria na qualidade de vida, o alcance ao direito à cidade por todos os seus cidadãos exige a “construção de uma política urbana que possibilite um real compartilhamento dos serviços públicos e coletivos” (COSTA; LIMA, 2004, p. 163).

3.2 A CONSTITUIÇÃO E A URBANIZAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL: O PROCESSO HISTÓRICO DE REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE

Entender o processo histórico é necessário à compreensão das mais variadas relações sociais, políticas, econômicas, culturais, que, no caso da constituição de um país, foram decisivas nos rumos tomados. Somente pelo entendimento do processo histórico é que a análise crítica do contexto, atual ou passado, será mais efetiva. No caso da constituição brasileira como nação, entender o processo histórico da colonização, em comparação a outros países sul-americanos, permite identificar situações que desvelam decisões tomadas, com forte influência dos colonizadores e que explicam, por exemplo, como tanta riqueza em minerais, como o ouro, não conseguiu desenvolver o país, mas somente enriqueceu a Coroa Portuguesa (FURTADO, 2007).

¹¹ Para Harvey (2011) e Mézaros (2011) a crise torna-se mais visível e intensa em 2008, no entanto, alguns sinais de sua existência podem ser identificados dois anos antes. A crise do capitalismo, que se avoluma em conseqüências a partir de 2008 nos Estados Unidos, expressou-se inicialmente como a bolha de especulação imobiliária naquele país, no qual esse fenômeno é apenas a expressão da crise, tal qual como ocorrido com a quebra da Bolsa de Nova York fora a expressão maior da crise de 1929 (BOSCHETTI, 2010). Em termos de escala a atual crise, segundo Mézaros (2011, p. 17), além do colapso que vem provocando no sistema financeiro global, a quebra de inúmeros bancos e o pronto socorro dos mesmo por parte dos estados, será observada “em todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural”. Harvey (2011, p. 10) identificou “no epicentro do problema estava a montanha de títulos de hipoteca tóxicos, detidos pelos bancos ou comercializados por investidores incautos em todo o mundo. Todo mundo tinha agido como se os preços dos imóveis pudessem subir para sempre”. Para maior esclarecimento sobre a atual crise do capitalismo sugere-se a leitura dos textos de Harvey (2011), Mézaros (2011), Boschetti (2010) entre outros.

O processo histórico do desenvolvimento do Brasil, quando analisado de forma crítica, evidencia inúmeras contradições. O latifúndio, problema crônico da sociedade brasileira, é perfeitamente compreendido, no momento em que a divisão e a concessão das terras no Brasil foram repassadas a poucos indivíduos, que, pela escravidão, mantiveram o cativo da terra e do trabalho. A análise deste processo histórico, no caso da relação latifúndio x poder, é que torna possível entender tal realidade e possibilita a compreensão dos motivos pelos quais os grandes grupos oligárquicos se mantiveram no comando do Estado brasileiro (OLIVEIRA, 2003).

Esses são apenas alguns exemplos que afirmam a necessidade do conhecimento da construção e do desenvolvimento histórico do Brasil. Isso se dá não só para entender o passado, mas também para projetar perspectivas de futuro. Num País onde o novo se constrói pelo arcaico, o entendimento da constituição das cidades no Brasil demonstra que “o processo de urbanização recria o atraso, a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização” (MARICATO, 2000, p. 21).

A constituição das primeiras cidades brasileiras, ocorrida durante o período da colonização e na maior parte do império, demonstra que não existia uma relação entre elas, pois se encontravam em pontos isolados do litoral brasileiro. Essa é, evidentemente, uma das principais características das cidades no Brasil que são o produto da maneira como os colonizadores portugueses construíram a sociedade urbana na Colônia (HOLANDA, 1995). A estrutura da sociedade brasileira teve sua base fora dos meios urbanos e “é efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação europeia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependência delas” (HOLANDA, 1995, p. 73). As cidades existentes no Brasil, desde a colonização, tinham a função principal de proteção das invasões vindas de além-mar e serviam, ainda, como caminho da produção extrativista e agrícola rumo a Portugal.

[...] as poucas cidades que foram construídas no litoral brasileiro, durante a época da colônia, serviam apenas para defesa contra a invasão de outros colonizadores e como entrepostos para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativistas e agrícolas que presenciou o país (MARTINE; McGRANAHAN, 2010, p. 13).

As cidades brasileiras foram, durante alguns momentos da colonização e durante a primeira República, apenas a “sede” do poder, que emanava da riqueza

produzida no campo. Isso fica visível quando se observam os dados sobre as seis maiores cidades do país. Em 1890, somente três cidades possuíam mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife, dentre as quais o Rio de Janeiro apresentava a maior concentração populacional, cujos números indicavam aproximadamente 520 mil habitantes. Outras três cidades apenas passavam dos 50 mil moradores, são elas: São Paulo, Porto Alegre e Belém (SANTOS, 1994).

Tal como a formação das cidades, no Brasil, a urbanização seguiu a lógica geral característica da constituição do País, baseada em relações de cunho paternalista e de interesses privados. A urbanização brasileira se inicia no século XVIII ocorrendo de forma muito incipiente, devido à dinâmica econômica do Brasil, cuja base era a agricultura, conforme exposto anteriormente. A Lei das Terras de 1850 e a Abolição da Escravatura, com a Lei Áurea, em 1888, são as raízes da urbanização crescente no Brasil que se inicia com o final do cativo do trabalho – a escravidão e a afirmação do cativo da terra – a propriedade privada e o latifúndio (SANTOS, 1994).

É importante assinalar que a formação da mão-de-obra rural foi conformada aliando a estratégia do trabalho escravo, vindo da África, com o trabalho livre que viera da Europa, principalmente da Itália e da Alemanha. Depois de abolida a escravidão, a crescente onda de imigração foi a principal responsável por fornecer aos fazendeiros uma nova alternativa, frente à ausência dos escravos negros.

Este tipo de colonização representa a transição do sistema primitivo que resulta na formação de pequenos proprietários e camponeses independentes, para aquele que se adotará mais tarde quase exclusivamente: a colonização por assalariados puros. E corresponde a um período em que começa a se manifestar a premência do problema imediato de mão-de-obra: convinha mais encaminhar os imigrantes diretamente para as grandes lavouras necessitadas de braços (PRADO JUNIOR, 1990, p. 187).

Salienta-se, ainda, que os imigrantes que vieram ao Brasil, com a promessa de terras fartas e possibilidades infinitas de riqueza, encontraram no país uma série de dificuldades: tiveram que trabalhar pela sua sobrevivência e as terras que receberam do governo foram aquelas cuja habitabilidade e produtividade eram restritas. Ocuparam apenas as terras disponibilizadas junto às serras do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina ou foram para as grandes fazendas de café em São Paulo ou nas Minas Gerais, onde, primeiramente, trabalharam junto com os

escravos para, posteriormente, substituí-los com baixíssimos salários, ou com lucros ínfimos das terras arrendadas. O sonho de “fazer a América” foi seriamente prejudicado e muitos desses imigrantes, também, incorporaram-se ao operariado urbano nas cidades do Brasil (SANTOS, 1994).

Foi no século XIX que a urbanização brasileira atingiu sua maturidade e assumiu as características que se visualizam ainda hoje. Estava por se iniciar neste momento uma revolução burguesa que, ao contrário da revolução burguesa “clássica”, no Brasil, não aconteceu com uma mudança substancial no país. Na sociedade brasileira, “a mudança das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-industriais não exigirá uma ruptura total do sistema, não apenas por razões genéticas, mas por razões estruturais” (OLIVEIRA, 2003, p. 63).

Dessa forma, as cidades brasileiras, por volta dos anos 1920, com exceção do Rio de Janeiro e incluindo São Paulo, “não passavam de acanhados burgos, sem nenhuma preparação para a industrialização rápida e intensa” (OLIVEIRA, 2003, p. 55) que se seguiria pós-anos 1930. A industrialização tem a orientação e o objetivo de mudança da base produtiva. A crise econômica mundial de 1929 desencadeou no Brasil um processo de revisão da produção agroexportadora, baseada na produção de café.

Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. A precária situação da economia cafeeira, que vivia em regime de destruição de um terço do que produzia, com um baixo nível de rentabilidade, afugentava desse setor os capitais que nele ainda se formavam (FURTADO, 2007, p. 277).

A diversificação da economia brasileira ocorreu combinando a exportação de matérias-primas com o aproveitamento dos recursos existentes no país, terra e mão-de-obra, sendo que o estímulo externo criou o aumento da produtividade, o que proporcionou o aumento da acumulação de capital. O modelo adotado respondia por uma iniciativa de substituir as importações como fator determinante para a retomada do crescimento econômico do país.

Essa nova orientação traduziu-se numa política explícita de fomento da industrialização por substituição das impostações. [...] o Brasil vinha se industrializando por essa via desde a abolição da escravidão, mas até então o processo dependia essencialmente das oportunidades oferecidas pelos mercados. Com a crise do mercado externo, o governo instituiu o controle cambial e passou a reduzir as importações (SINGER, 2001, p. 97).

Durante o período que se estendeu das últimas décadas do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, o Brasil experimentou índices de urbanização que estiveram associados tanto à agricultura quanto à indústria. Assim, o deslocamento populacional como fator de aumento demográfico, tem a atividade econômica como decisiva. Observou-se que, antes da Segunda Guerra Mundial, quando ainda era significativa a participação da atividade extrativa na composição da renda nacional, os estados responsáveis por tal produção, localizados nas Regiões Norte e Centro-Oeste tinham as capitais com maior população. É somente com o incremento das atividades do café em São Paulo, e o restante da região sudeste (Rio de Janeiro e Minas Gerais, fundamentalmente) é que este polo dinâmico vai se inverter, somando-se às formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio e consumo e “é com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve, atribuindo a dianteira a essa região” (SANTOS, 1994, p. 27).

A urbanização é potencializada com o fortalecimento da industrialização e da necessidade de incorporação da mão-de-obra, presente no campo e atraída pela cidade, principalmente pela oferta de postos de trabalhos, extintos no campo e disponíveis nas indústrias localizadas nos centros urbanos do país. Nesse mesmo momento, de início da atividade industrial no Brasil, com a promulgação de diversas leis trabalhistas, formava-se um pacote de atrativos disponíveis somente nas cidades e ausentes no campo. Aqui novamente pode-se verificar que esta revolução burguesa no país configurou-se uma modernização conservadora, uma vez que ao não produzir nenhuma alteração nas elites, a urbanização apenas transferiu a exploração da classe trabalhadora do campo para a cidade (MARICATO, 2000).

É entre os anos 1950/60 que se afirma significativamente a dinamicidade do processo de industrialização, quando essa passou a representar a principal atividade econômica do Brasil. Até, então, coexistiam, quase de forma harmônica, a agricultura e a indústria, mas a partir do momento decisivo de ocupação do capital

monopolista no campo, pelas grandes propriedades, com a “introdução de formas capitalistas no campo, ao separar o pequeno agricultor de seu meio de produção” (SILVA, 1989, p.28) ocorre no campo o aumento da proletarização.

O processo culmina, além da industrialização pesada e com o desenvolvimento de enormes fluxos migratórios em direção à cidade, com um êxodo rural que, na década de 1950, foi de cerca de sete milhões de pessoas. Concomitante com o processo de migração para a cidade, ocorreu a ocupação das áreas de fronteiras agrícolas que “desempenhou importante papel na interiorização do território, com fluxo rural-rural” (BERQUÓ, 2001, p.23). Este fluxo representa também, que mesmo aqueles trabalhadores que “quiseram” permanecer no campo (obviamente não se trata de escolher), tiveram que buscar novos espaços para realização de seu trabalho.

Foi assim que se chegou aos anos do milagre econômico brasileiro, nos anos da ditadura militar, nos quais cada vez mais se visualiza o processo excludente que caracterizou o desenvolvimento e a constituição das cidades no Brasil. Nessa época, situada entre 1964 e início dos anos 1980, houve o aumento dos gastos públicos, com a construção de uma série de equipamentos de infraestrutura necessários para o tratamento da questão urbana (SANTOS, 1994). A aplicação dos recursos com habitação e demais serviços ocorreram, majoritariamente, em bairros de classes com renda mais alta, deixando os estratos de baixa renda em conjuntos habitacionais localizados em locais mais distantes dos locais de trabalho e centros urbanos. Esse tipo de gestão e execução da política urbana serviu para valorizar as terras urbanas e potencializar a especulação imobiliária dos espaços vazios de diversos pontos das cidades (COSTA; LIMA, 2004).

Todas as cidades que foram destino dos fluxos migratórios campo-cidade apresentaram sérios problemas de ocupação do solo (MARTINE; McGRANAHAN, 2010). As favelas no Rio de Janeiro e os imensos bairros periféricos de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e etc. são os exemplos mais recorrentes das consequências da urbanização massiva das cidades brasileiras que, sem planejamento algum, foram invadidas por um número sem precedentes de trabalhadores cada vez mais expulsos do campo e renegados nas cidades.

Diversos processos migratórios foram responsáveis por dar outras características à urbanização das cidades entre as regiões do país, dentre os quais, o principal foi a migração das populações das áreas áridas do Nordeste para o

Sudeste, bem como para a região da Amazônia ocorrida antes mesmo que a migração para o Sudeste. A motivação para a migração dos nordestinos se deve a três fatores principais: ao fraco desempenho da economia da região que ficou estagnada com a industrialização do Sudeste; as adversidades do clima nordestino devido às constantes secas e a prosperidade econômica de outras regiões do país (BRASIL, 1994).

A taxa de urbanização das cidades no Brasil caiu de forma significativa a partir dos anos 1990. Ocorreu que as cidades de pequeno e médio porte passaram a se configurar como destino das migrações cidade-campo e entre cidades. A desconcentração industrial soma-se à desaceleração do crescimento demográfico nas regiões metropolitanas de São Paulo, de Porto Alegre e de Belo Horizonte, com a existência de baixo crescimento no Rio de Janeiro e Recife, influenciando no desenvolvimento da urbanização no país (MARICATO, 2000). A própria migração do Nordeste para São Paulo mudou sua dinâmica, registrando uma diminuição significativa que chegou a representar o recebimento de milhões de nordestinos nas décadas de 60 e 70 do século XX, passando a cifra de “apenas” meio milhão e, ainda, registrando um deslocamento de 170 mil nordestinos no sentido inverso (SCHVASBERG, 2003).

No entanto, mesmo como mudanças consideráveis, no que diz respeito a fluxos e números quantitativos, Villaça (2003, p. 29) constata uma nova face da urbanização brasileira. Segundo ele, as cidades são hoje o lócus da injustiça social e da exclusão brasileira e nelas existem “a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado”. Num primeiro momento, pode-se questionar o que há de novo nessa caracterização das cidades brasileiras. De fato nenhuma situação nova, ou antes, não identificada, se apresenta. No entanto, devido às graves crises a que se expôs a economia brasileira, concomitante ao desmonte neoliberal imposto ao Estado e às políticas sociais, trataram de agravar as situações de vulnerabilidade que assolam as populações residentes nas metrópoles brasileiras¹² estendendo-as às demais cidades, sejam elas de meio urbano ou rural.

¹² Utiliza-se a terminologia “metrópoles brasileiras” tendo em vista o seu uso pelas inúmeras produções relacionadas ao tema no Brasil. Dessa forma, a discussão realizada sobre a conformação das grandes cidades em âmbito mundial (metrópoles, megalópoles e cidades-globais) não foram levadas em conta para o termo aqui apresentado.

O espaço urbano vai se reproduzindo, indiferenciadamente, pelos jardins e vilas afora, repetindo o mesmo ritual de precariedade. Os trabalhadores vêm junto, seguindo seu rastro, como única forma de sobreviver nas condições superexploradas e depredadoras corolárias da cidade do capitalismo selvagem (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 153).

No Brasil, o processo de urbanização e desenvolvimento das cidades revelou uma segregação socioespacial, ao “reservar” às classes média e alta os bairros que dispunham de infraestrutura adequada e relegar às classes baixas os bairros mais afastados e carentes de recursos e serviços. As consequências sobre as famílias que residem nesses bairros periféricos são bastante significativas e reproduzem as desigualdades, limitando o desenvolvimento integral de todos. Devido a isso, “famílias pobres que vivem em áreas precárias, com baixa acessibilidade e pouco ou nenhum desenvolvimento urbano, terão mais dificuldade que aquelas na mesma condição, mas que vivem em áreas mais consolidadas da cidade” (CUNHA, 2010, p. 69).

O acesso de forma integral ao direito à cidade se vê ameaçado por estas contradições, vivenciadas no Brasil e no restante do mundo, principalmente nos países mais pobres. No capítulo 4 desta dissertação, retomam-se os aspectos impactantes sobre o direito à cidade, expondo a fundamentação e as normativas legais que o cercam. A seguir, a ênfase recai sobre o habitar humano, ao longo dos tempos, que será relacionado com a habitação nas cidades, objetivando-se demonstrar o processo urbanização e habitação, a partir da identificação das demandas que surgem ao habitar, advindas da urbanização excludente acima descrita.

3.3 CAVERNAS, CORTIÇOS, CONDOMÍNIOS E FAVELAS: O HABITAR HUMANO

Estudando-se o processo de constituição dos primeiros aglomerados de seres humanos, as primeiras aldeias, verifica-se que sua ocorrência vincula-se ao surgimento da agricultura, quando os homens deixaram de ser nômades, passaram a cuidar da plantação e constituir residência fixa, habitando de forma mais permanente as cavernas, que antes somente serviam de estadia provisória. Esse processo foi motivado pela possibilidade de controle do homem sobre a natureza e

com a diminuição de grandes mudanças climáticas e geofísicas, que, ao se rarearem, permitiram ao homem um maior domínio dos espaços por ele habitados.

É importante assinalar que a caverna, ao desempenhar a função de casa e atender à necessidade de habitar, serviu também como possibilidade de registro da história. Atualmente, muito do que se sabe sobre os períodos mais remotos da existência humana advém do estudo das cavernas¹³, nas quais foram registrados diversos momentos tais como: a representação de animais, a caça desses, os fenômenos naturais, etc. (BENEVOLO, 1999).

O ambiente construído não passava de uma modificação do ambiente natural, imenso e hostil, no qual o homem começou a mover-se: o abrigo era uma cavidade natural ou uma cavidade de peles sobre uma estrutura simples de madeira; [...] A distribuição desses objetos em torno do núcleo da fogueira – sinal específico da presença do homem, que aprendera a usar fogo – indica um conjunto unitário do que podemos chamar de habitação primitiva (BENEVOLO, 1999, p. 13).

A habitação, como necessidade humana de sobrevivência, responde à necessidade tanto biológica quanto social. Trata-se de uma necessidade básica, pois expressa algo fundamental, principal e primordial; dessa forma, “requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados (PEREIRA, 2008, p.26). Habitar, para os seres humanos, é, conforme se apresenta a seguir, condição de proteção contra riscos externos, local de descanso e socialização.

Nos tempos da Idade Média, com o Feudalismo, a habitação se dividiu em moradia ao redor dos feudos para os servos, enquanto a nobreza e o clero tinham suas residências em grandes palácios e castelos servidos por escravos. Na dinâmica de formação da sociedade no Feudalismo, o feudo ficava sob o domínio dos nobres e era cercado por terras senhoriais, por florestas e pelas terras comunais que serviam para serem ocupadas pelos servos. As cidades se adaptavam ao desenho da natureza, no Feudalismo, e as casas se espremiavam entre a torre da Igreja, as muralhas, que protegiam os castelos e os morros, que serviam de proteção contra os ataques externos de invasores (ROLNIK, 1995).

¹³ Chama-se Espeleologia o estudo das cavernas, sua gênese e evolução, do meio físico que elas representam, de seu povoamento biológico atual ou passado, bem como os meios ou técnicas que são próprias ao seu estudo (BRANCO, 2012).

Com a alteração do modo de produção do Feudalismo para o capitalismo, e uma vez intensificada a urbanização, a casa inseriu-se junto ao local de trabalho, pois os homens deslocaram-se para os centros urbanos com a intenção de venda de sua força de trabalho às indústrias recém-instaladas. Dessa forma, a habitação sofreu todos os revezes de um capitalismo que, ao produzir socialmente as riquezas, tem a apropriação privada do que é produzido. A acumulação privada da produção trouxe, por consequência, o aumento das necessidades habitacionais, formadas pela inexistência da oferta de moradias somada a uma enorme carência de infraestrutura para as moradias existentes. O processo de segregação social, por que passam aqueles que residem em áreas insalubres e pobres em infraestrutura, demonstra mais um dos processos de desigualdade que são basilares do modo de produção capitalista (SPOSITO, 1989).

A condição das habitações da classe trabalhadora nas zonas urbanas tinha que ser mais adequada do que as casas que existiam nas áreas rurais. Nas cidades, as casas foram construídas com tijolos e cobertas com materiais mais resistentes, como a ardósia (RYKWERT, 2004). Para que as condições de saúde pudessem ser mantidas, foi necessária a constituição de um primitivo sistema de saneamento, que contava com a proteção contra as poeiras das fábricas e uma adequada disposição do lixo e do esgoto doméstico, que seriam fatais nas cidades com intensa povoação. No entanto, somente esta forma de saneamento não fora necessária para a garantia da saúde, pois a “ausência de saneamento se transformou em uma permanente fonte de infecções nos bairros mais pobres, onde as casas eram apinhadas umas contra as outras e o esgoto se espalhava por becos mal ventilados e sujos” (RYKWERT, 2004, p. 52).

A realidade da provisão de equipamentos e serviços urbanos demonstrou, já nos primórdios do processo de urbanização das cidades industriais, a segregação a que seriam submetidos os pobres na cidade capitalista. O espaço urbano somente pode ser acessado, tendo em vista a existência da propriedade privada, por aqueles que podem comprar o seu direito de uso (ROLNIK, 1995). Esta é a contradição do capitalismo para a questão do uso do solo e da habitação, na qual a exigência de comprar não encontra em todos a disponibilidade de renda para tanto.

Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte da correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Essa parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc. formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. (SINGER, 1982, p. 33).

As consequências da industrialização e da urbanização, nos moldes do modo de produção capitalista, para a habitação são: a constituição das favelas, dos assentamentos precários, das ocupações de área de riscos e de preservação ambiental permanente, pela classe trabalhadora, e dos condomínios e bairros privados, pela burguesia. Os condomínios privados começam a existir como forma de proteção, exatamente contra os rebatimentos da pauperização na vida dos que são alijados do processo de distribuição de renda: a violência.

Os produtos de uma urbanização excludente demonstram-se pela constituição de duas formas distintas de “cidade” dentro de uma mesma cidade: a cidade legal e a cidade ilegal (ROLNIK, 1995). Esta conceituação permite a identificação de espaços onde os moradores possuem a posse legal de seus terrenos e moradias e as demais condições de acesso a bens e serviços: a cidade legal. Nessa porção da cidade, os bairros são planejados com um bom padrão de construção das residências, integrados a vias de locomoção de veículos e transporte público.

O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e shoppings-centers, e que canalizam a quase totalidade dos recursos públicos, geralmente em obras urbanísticas de grande efeito visual, porém de pouca utilidade social (FERREIRA, 2009, p. 14).

A cidade legal coexiste numa aparente passividade com os locais onde a habitação se constrói sobre espaços de terra ocupados, sem garantia de posse e com uma ausência significativa de equipamentos sociais: a cidade ilegal. Aos pobres a cidade legal é apenas o espaço de trabalho, para morar lhes sobram as arestas dos bairros menos urbanizados e a periferia. O principal exemplo da cidade ilegal são as favelas, que podem ser observadas por todos os países do chamado

Terceiro Mundo, as quais são o resultado inevitável do crescimento urbano rápido no contexto da reestruturação produtiva e do neoliberalismo. Esses aglomerados urbanos demonstram que seus habitantes, “por necessidade, recorrem a barracos construídos por eles mesmos, a locações informais, a loteamentos clandestinos ou às calçadas” (DAVIS, 2006, p. 27).

3.4 A RELAÇÃO ENTRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E AS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO DA POPULAÇÃO

A urbanização brasileira, principalmente pela forma como foi desenvolvida, baseada em processos excludentes e segregadores, demonstrou “componentes de insustentabilidade associados aos processos de expansão da área urbana” (GROSTEIN, 2001, p. 14). As consequências da forma particular de constituição do espaço urbano nas cidades brasileiras recaíram sobre o uso do solo e tem na área habitacional seu principal expoente.

Os conhecidos e assustadores problemas das nossas cidades devem, portanto, ser entendidos como parte fundamental da nossa questão nacional, pois os mecanismos que fazem a cidade funcionar como máquina de acumulação de riqueza e também são responsáveis pela manutenção do Brasil como uma nação inacabada (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2012, p. 13).

As cidades brasileiras receberam milhões de pessoas e, devido à disputa por espaços para constituir residência, muitas delas precisaram se instalar nas regiões mais afastadas dos centros, nos quais a oferta de infraestrutura era parca ou inexistente. Nesse estágio de desenvolvimento das forças produtivas, e devido à complexidade da cidade capitalista, a habitação da classe trabalhadora deixa de ser apenas abrigo, porque necessita de uma série de equipamentos de infraestrutura urbana a ela vinculados, cuja oferta se torna imprescindível para a manutenção e reprodução daquela classe social. No entanto, o aumento dos gastos com os bens de consumo coletivo não foi acompanhado de aumento no grau de produtividade do setor de produção de moradias (BONDUKI; ROLNIK, 1982).

Desde a época da industrialização, a falta de alternativas habitacionais para a classe trabalhadora, seja via mercado privado ou pelas políticas públicas habitacionais, tornou-se uma agravante para frear a ocupação ilegal e predatória dos

espaços vazios. Os recursos públicos foram disputados por interesses diversos o que, “numa sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública” (MARICATO, 2003, p. 15), se torna um empecilho para o desenvolvimento e a reprodução da classe trabalhadora – os ocupantes das periferias.

Assim, a segregação socioespacial, a qual foram submetidos os trabalhadores e suas famílias, se tornou oportuna para garantir a acumulação de capital das empresas instaladas durante a industrialização, ao reservar os espaços privilegiados por investimentos para as classes dominantes.

A segregação do território urbano caracteriza a cidade capitalista, sendo provocada, essencialmente, pela manutenção da propriedade privada dessa mercadoria peculiar que é o terreno urbano, como a forma dominante de ocupação do espaço (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 146).

O resultado prático desta dualidade, de uma cidade formal e outra informal, demonstra a existência de uma cidade com planejamento e com infraestrutura à disposição e de outra com crescimento desordenado e sem o acompanhamento de recursos e serviços sociais. Aos pobres sobraram apenas as áreas públicas, localizadas à margem da cidade, as áreas de preservação ambiental e outras impróprias para a habitação: morros, encostas de rios, manguezais e outros tipos de biosferas. Dessa realidade identificam-se as favelas no Rio de Janeiro como o principal exemplo, mas, a elas somam-se os imensos bairros periféricos, degradados e insalubres das demais regiões metropolitanas no Brasil (SANTOS, 1994).

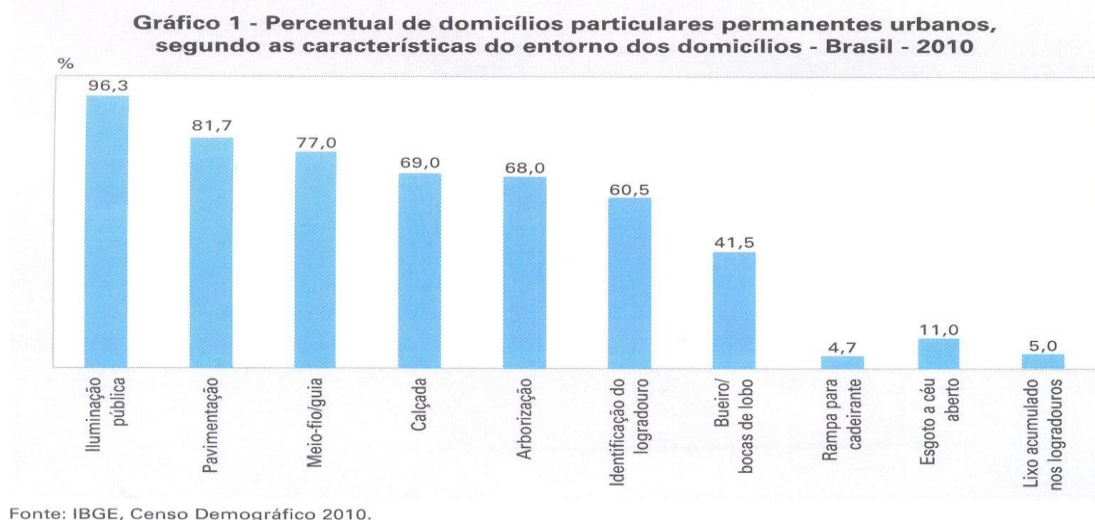
Os moradores das cidades precisam encontrar maneiras de construir suas casas nas áreas que não são visualizadas pelo mercado, muitas delas devido à legislação que não permite que elas tenham tal fim, como potencial para construção e venda de casas. Assim, se constituem os loteamentos ilegais e as favelas, que são as alternativas mais comuns que a população de baixa renda encontrou para constituir suas residências (MARICATO, 2003).

Pensar nas condições de habitação, quer seja na cidade, quer seja no campo, significa identificar que elas são responsáveis por fornecer indicadores sobre a qualidade de vida da população e, ainda, subsidiar a formulação de políticas públicas para cada caso. O acesso ao saneamento básico, por exemplo, é um importante indicador quando se pensa no nível de saúde da população.

Para expor as condições de habitação da população brasileiras, optou-se por utilizar os dados disponibilizados pelo IBGE referentes ao Censo realizado no ano de 2010¹⁴. Os dados revelam situações que demonstram a persistência de algumas carências não resolvidas ao longo dos anos da urbanização do País. Tais dados apontam as características relacionadas ao entorno dos domicílios e são bastante profícuos em relacionar o acesso a alguns serviços essenciais como: coleta de lixo e esgotamento sanitário e abastecimento de água com adequação da moradia e renda mensal domiciliar *per capita*, por exemplo.

O censo de 2010 apontou, conforme se mencionou anteriormente, que o ambiente intraurbano concentra 84,4% da população do Brasil. A pesquisa sobre as condições do entorno dos municípios abrangeu 96,6% dos domicílios permanentes urbanos brasileiros, revelando as condições de habitação nas cidades brasileiras (IBGE, 2012). O Censo, para definir as condições do entorno dos domicílios, adotou os seguintes indicadores: iluminação pública, pavimentação, arborização, bueiro/boca de lobo, lixo acumulado nos logradouros, esgoto a céu aberto, meio fio/guia, calçadas, rampas para cadeirantes. A figura a seguir aponta a síntese dos dados encontrados.

Figura 1 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, segundo as características do entorno dos domicílios – Brasil - 2010



Fonte: IBGE (2012, p. 38)

¹⁴ Todos os dados estatísticos apresentados aqui, com relação às características do entorno do domicílios brasileiros, foram retirados da publicação “Censo Demográfico 2010 – Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios” (IBGE, 2010), publicado em maio de 2012. Portanto, atenta-se que, mesmo omitidas as referências após alguns dados, todos foram retirados dessa obra.

De maneira mais geral a iluminação pública é a principal característica do entorno dos domicílios presente nos locais pesquisados. São 96,3% das residências que possuem tal serviço, seguido por pavimentação (81,7%) e meio-fio/guia (77,0%). Sobre os indicadores com relação direta a condições de salubridades: esgoto a céu aberto e acúmulo de lixo nos logradouros verificou-se a frequência de 11,0% e 5,0% respectivamente. A análise realizada pelo IBGE não demonstrou muita preocupação com estes índices, no entanto, quando relacionados a outros, como será apresentado a seguir, ambos demonstram sua ocorrência em locais nos quais a oferta de outros serviços é somente razoável. Os dados sobre a acessibilidade dos domicílios apresentou a baixa ocorrência de rampa que possa garantir a circulação de cadeirantes. O Censo observou que somente 4,7% possuíam tal acesso.

O IBGE (2012) traçou a relação entre um indicador e os demais com o objetivo de fazer o cruzamento dos dados e evidenciar que a existência de uma determinada condição pode estar associada a outras, ou seja, a existência ou não de coleta de lixo pode estar associada à quantidade de lixo acumulado nos logradouros. Tal relação foi oportuna para demonstrar que a existência de equipamento e serviços urbanos tem plena vinculação com a condição de moradia e a qualidade de vida da população.

Os dados sobre os domicílios com coleta de lixo apontam que onde o lixo é coletado os demais serviços apresentam percentuais altos, também, com relação à iluminação pública, pavimentação e calçada, principalmente. No entanto, onde o lixo tem outro destino que não a coleta realizada por serviços de limpeza, o acúmulo de lixo nos logradouros fica em 12,9% e a ocorrência de esgoto a céu aberto é de 29,0%. O esgotamento sanitário apresentou realidade semelhante à coleta de lixo e as características do entorno, dessa forma, onde a presença de rede geral de esgoto teve elevada proporção os demais índices, cujos percentuais mais altos demonstram condições mais desejáveis¹⁵, também se mostraram elevados. Nesses locais, a iluminação pública e a arborização lideram os índices de cobertura.

A existência de lixo acumulado e a relação com o esgotamento sanitário demonstram que onde não existe banheiro, rede de esgoto ou fossa séptica, o lixo

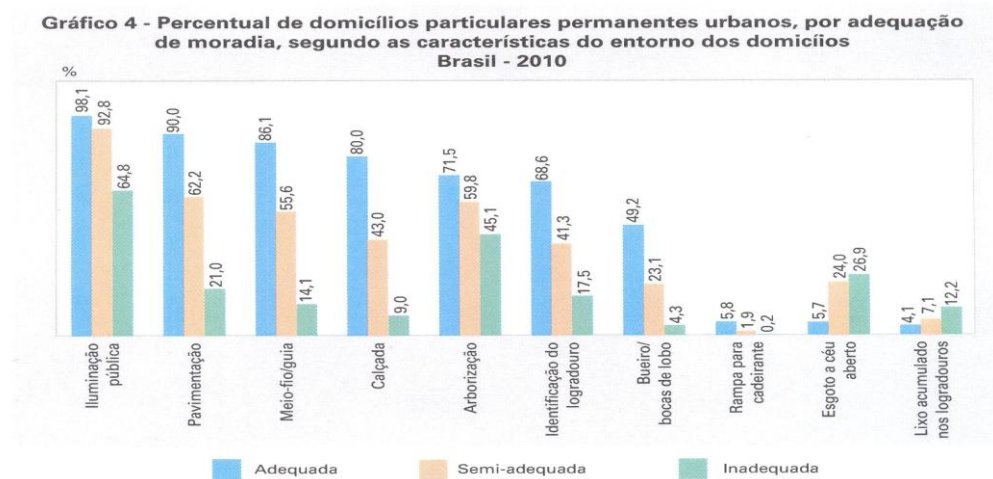
¹⁵ O IBGE aponta que a análise das informações disponibilizadas deve levar em conta que a maioria das características do entorno dos domicílios levantadas são desejáveis e, portanto, quanto mais alta a incidência, melhor a estrutura urbana. Diferentemente, o caso da existência de esgoto a céu aberto e lixo acumulado nas vias públicas, a baixa ocorrência significa melhora da qualidade de vida urbana (IBGE, 2012).

fica acumulado nas vias públicas, principalmente naqueles locais em que os dejetos humanos não possuem destino adequado. Os dados estatísticos apontam que onde não há banheiro o acúmulo de lixo é de 12,0%, sendo que onde há rede de esgoto ou fossa séptica este dado é três vezes menor (4,2%), aproximadamente.

A adequabilidade dos domicílios¹⁶ foi considerada pelo IBGE (2012) com um indicador-síntese, de maneira que foram agregados em três tipos distintos: (1) as moradias adequadas são aquelas servidas por rede geral de esgoto ou fossa séptica e coleta de lixo (direta ou indireta); (2) as moradias semiadequadas são as que apresentavam de uma a duas destas características de adequação; e (3) as moradias inadequadas são aquelas onde não havia nenhuma das condições de adequação (IBGE, 2012).

No que se refere à realidade da adequação das moradias, pode-se notar que este indicador expõe de forma bastante significativa as desigualdades sociais, que se reproduzem também nos espaços de moradia. Isso fica muito visível quando se observa que os domicílios adequados apresentam sempre os melhores dados com relação às características do entorno. O gráfico a seguir demonstra essa situação.

Figura 2 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, por adequação de moradia, segundo as características do entorno dos domicílios – Brasil - 2010.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Fonte: IBGE (2012, p. 41).

¹⁶ A inadequação de um domicílio refere-se a “problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções. Seu dimensionamento visa à elaboração de políticas voltadas à melhoria dos domicílios existentes, complementares à produção de novas unidades habitacionais” (BRASIL, 2009, p. 202).

De posse dos dados do gráfico, o IBGE expôs que são os domicílios classificados como inadequados aqueles em que as condições são as mais precárias.

Os domicílios classificados como inadequados, sem nenhum dos serviços de saneamento básico, localizavam-se em áreas onde o seu entorno apresentava condições mais precárias, tanto em relação às dimensões relacionadas à circulação da população no espaço urbano, quanto às relativas ao meio ambiente, bem-estar e saúde da população (IBGE, 2012, p. 41).

Outra relação interessante realizada pelo IBGE apontou que as desigualdades das características do entorno não estavam restritas, quando do momento da pesquisa, somente às condições de moradia e aos serviços de saneamento prestados às residências, pois, tem também, relação com o perfil demográfico e econômico dos moradores por todas as áreas urbanas do País. Os dados apontaram que a população com mais de 60 anos vive em domicílios que reúnem as melhores condições em todas as variáveis pesquisadas. No entanto, as crianças e adolescentes (0 a 14 anos de idade) moravam em domicílios que apresentaram as piores condições de bem-estar, principalmente as relacionadas à saúde, onde o esgoto a céu aberto, por exemplo, apresentou cifras de 15%, aproximadamente. Para as pessoas com mais de 60 anos este índice é de 9,1%.

Quando os dados econômicos são relacionados à renda *per capita* as situações de desigualdade se tornam mais visíveis. Ocorreu que, quanto menor a renda per capita mais desfavoráveis eram as características do entorno dos domicílios. Comparando a faixa de renda de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo com a faixa onde os rendimentos são superiores a 2 salários mínimos tem-se o que se apresenta na tabela a seguir.

Tabela 1 – Características do entorno dos domicílios em relação à menor e à maior faixa de renda per capita (%)

Faixa de renda	Até ¼ do salário mínimo	Mais de 2 salários
Características do entorno	(%)	mínimos (%)
Iluminação pública	91,6	98,6
Pavimentação	61,7	94,0
Meio-fio/guia	55,7	91,3
Calçada	45,4	87,4
Arborização	56,8	78,5
Identificação do logradouro	38,6	76,9
Bueiro/bocas de lobo	20,0	58,5
Rampa para cadeirantes	1,0	12,2
Esgoto a céu aberto	24,9	3,8
Lixo acumulado no logradouro	8,2	2,6

Fonte: IBGE (2012). Dados sistematizados pelo autor (2012).

Pode-se perceber, na tabela acima, que os dados cuja frequência mais alta representa melhor qualidade do entorno, a renda mais alta é observada, ao passo que, nas condições desfavoráveis, a menor renda evidencia os piores resultados. Ou seja, a renda pode ser fator determinante para o acesso a condições melhores de equipamentos e serviços urbanos.

Alguns dados relacionados a serviços tipicamente urbanos são mais favoráveis em cidades cujo processo de urbanização se iniciou há mais tempo. No entanto, por ser esse um processo que reproduz desigualdades, outros dados que tipificam a desigualdade social são mais significativos também nesses mesmos municípios. Isso quer dizer que, mesmo em grandes municípios, que concentram uma grande riqueza de recursos econômicos, alguns dados demonstram situações de carência de infraestrutura, principalmente as relacionadas ao esgotamento e ao acúmulo de lixo nas vias públicas. Nos municípios com mais de 200 mil habitantes, 18,3% dos domicílios têm problemas com o lixo acumulado e, 22,7% dos domicílios têm em seu entorno o esgoto correndo a céu aberto. Por sua vez, as condições de equipamentos relacionadas à dimensão da circulação da população urbana são melhores nos municípios com mais de um milhão de habitantes.

Em suma, pode-se verificar que as condições do entorno dos domicílios apresentam alguns indicadores que são bastante favoráveis como as condições de iluminação pública, pavimentação, arborização, por exemplo; da mesma forma que apresentam desafios relacionados a uma cobertura massiva do esgotamento sanitário, que ainda inexistente no Brasil, bem como a eliminação de formas impróprias de alocação do lixo. Portanto, melhorar as condições de moradia e, por consequência, de vida da população exige esforços para ampliar a oferta de serviços que possam garantir um entorno adequado ao município, juntamente com o acesso ao restante da cidade.

O IBGE também apresenta dados sobre aglomerados subnormais, identificados pelo Censo de 2010. Os aglomerados subnormais são os assentamentos irregulares, conhecidos como favelas, invasões, vilas, etc., que ocupam lugares não propícios à habitação e possuem mais de 51 unidades construídas. Nesses aglomerados, a ocupação da terra ocorre de forma ilegal e a urbanização está fora dos padrões vigentes, o que pode ser verificado pela estrutura das vias, estreita e de alinhamento irregular, pelos lotes de tamanhos e formas desiguais e construções sem fiscalização dos órgãos públicos e, ainda, contatados a partir da precariedade de serviços públicos essenciais.

No Brasil, 323 dos 5.565 municípios existentes têm a ocorrência desses aglomerados, desses 88,6% estão localizados em regiões metropolitanas, principalmente na Região Sudeste. Nesses locais se concentra 6,0% da população brasileira, o que corresponde a, aproximadamente, 11,5 milhões de pessoas (IBGE, 2012a).

Nos aglomerados subnormais ocorre a oferta de serviços de infraestrutura, o que não significa que seja uma cobertura plenamente satisfatória. Verifica-se que 67,3% dos domicílios tinham rede de coleta de esgoto ou fossa séptica; 72,5% recebiam energia elétrica com medidor exclusivo; 88,3% eram abastecidos por rede de água; e 95,4% tinham o lixo coletado diretamente ou depositado em local para coleta posterior.

Quando avaliados todos os municípios, urbanos e rurais, observa-se que estão semiadequados 31,1% desses, e a inadequação atinge 8,1% dos domicílios. Nos domicílios considerados inadequados, 73,0% das pessoas que neles residem situam-se na faixa de renda de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* (IBGE, 2012).

Os dados apresentados acima revelam que as condições de habitação, articuladas às fragilidades do sistema de proteção social, constituem os principais fatores que impactam sobre o acesso à cidade. Ocorre que ao não possuir condições saudáveis de habitação, ou ainda, pelo não acesso a bens e serviços sociais, a população se vê a “mercê de sua sorte” para o atendimento de suas necessidades humanas. O Estado, por sua vez, sofre pressões de diferentes âmbitos, quer seja dos trabalhadores que precisam de condições de reprodução de suas necessidades, quer seja dos capitalistas que precisam de garantia da reprodução do capital e da força de trabalho necessária à realização de sua produção e lucro. Assim, o resultado dessa tensão está na oferta de serviços, que materializam direitos, cujo exemplo principal são as políticas sociais. Esta é a discussão que será apresentada no próximo capítulo, onde a ênfase recai na construção de instrumentos legais relacionados ao direito à cidade e à constituição, no Brasil, da Política Nacional de Habitação em 2004.

4 A CIDADE COMO DIREITO: O ACESSO AOS BENS E SERVIÇOS SOCIAIS URBANOS

A construção dos direitos sociais, bem como sua legitimação e implementação, é concretizada pelas políticas públicas e sociais; são chamados de direitos de cidadania (PEREIRA, 2009). A conexão entre direitos sociais e políticas públicas “decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade” (PEREIRA, 2009, p. 102).

Pensar a cidade como direito permite a identificação de que é preciso políticas públicas e sociais que deem conta de garantir aos cidadãos (os habitantes das cidades) o usufruto dos bens coletivos presentes nelas.

Dessa forma, a implementação de ações por parte do Estado, quer seja de instrumentos legais quer seja de ações que materializarão tais normativas, significa envidar esforços para que o reconhecimento das demandas coletivas, com especial vinculação à ocupação e ao uso dos espaços urbanos e instrumentos a ele inerentes, se mudem em políticas públicas responsáveis pela oferta de serviços sociais.

4.1 OS MARCOS LEGAIS DO DIREITO À CIDADE

A discussão com relação ao direito à cidade advém do entendimento que a cidade é um espaço privilegiado de acesso a bens e serviços, no qual esses são construídos e efetivados. Para Lefebvre (1973, p. 167) o direito à cidade significa o direito à “vida urbana, à centralidade renovada, aos lugares de encontro e trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo, que permitem o uso pleno e integral desses tempos e lugares”¹⁷.

O direito à cidade é, portanto, um direito coletivo; significa o reconhecimento de ser parte da identidade e vontade coletiva. Tem a nítida pretensão e, mais ainda, a plena convicção de que o viver em sociedade, no meio urbano, significa uma qualidade de vida que supera as desigualdades presentes nas expressões da

¹⁷ No original em espanhol se encontra; “vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentro y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares” (LEFEBRVE, 1973, p. 167). Tradução nossa.

questão social na atualidade. A qualidade de vida defendida, dentro do conceito do direito à cidade, engloba processos sociais emancipatórios, baseados em uma sociabilidade que reconhece as diversidades e que aponta as possibilidades de construção de uma sociedade justa e igualitária.

O conjunto das condições gerais de urbanização fixa investimentos e garante a rentabilidade do capital, mas, contraditoriamente, também abre para processos potencializadores da criatividade do trabalho, a partir da utilização e acesso, ainda que restrito, a um contingente significativo de trabalhadores, dos equipamentos coletivos e infra-estruturais [...] (SÁ; BARBOSA, 2002, p. 9)

No entanto, as cidades apresentam hoje altos níveis de desigualdade, conforme exposto no capítulo 3, de maneira que a realização do direito à cidade se vê fortemente impactada pela conjuntura de retração dos direitos sociais e das conquistas da classe trabalhadora.

Identificou-se, a partir da análise da ocupação dos espaços da cidade, que a desigualdade os norteia. A relação centro x periferia, a localização dos serviços e equipamentos sociais e de infraestrutura, o valor da terra, por consequência, são aspectos que se sobressaem nessa análise sobre as cidades.

[...] independente de sua região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infraestrutura completa – independente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca – e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infraestrutura é incompleta, o urbanismo inexistente, que se aproxima muito mais da ideia de um acampamento do que propriamente de uma cidade (ROLNIK, 2002, p.54).

É com esses pressupostos que a sociedade civil organizada, sobretudo pelos movimentos sociais imbricados com a reforma urbana, conseguiu, pela pressão que exerceu sobre os legisladores, introduzir na Constituição Federal de 1988 os princípios de direito à cidade e à cidadania, à gestão democrática da cidade e à função social da cidade e da propriedade (GRAZIA, 2002).

Situam-se nos artigos 182 e 183 da CF88 a legislação de fundamentação do desenvolvimento urbano, conformando o capítulo relativo à Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Grafados dessa maneira na Constituição, tais artigos precisavam de uma lei específica que os regulamentasse. Desde a promulgação da Carta Constitucional, diversos projetos foram apresentados ao Legislativo Federal, e, após, passados 13 anos e como acúmulo de um expressivo debate entre os setores envolvidos com o planejamento e desenvolvimento urbano, foi instituída a Lei 10.257, em 10 de julho de 2001, sob a denominação de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade trouxe um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo. Apresenta-se como uma nova estratégia de gestão, que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade. Ele possibilita, ainda, a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

[...] o Estatuto da Cidade mantém os princípios básicos estabelecidos na CF, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público (BOEIRA; SANTOS; SANTOS, 2009, p. 702).

Em seu artigo 1º, o Estatuto da Cidade 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 do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001). Essa fundamentação demonstra a inovação dessa Lei, que "abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana voltada a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades (SAULE JUNIOR, 2001, p. 11).

O Estatuto define, ainda, quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social territorial nas cidades, apontando as diretrizes gerais da política urbana que orientam para a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo, visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (ROLNIK, 2001).

Quadro 3 – Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

Diretrizes	Direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
	Gestão Democrática, por meio da participação e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
	Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas.
	Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
	Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Fonte: Saule Junior (2001) sistematizado pelo autor (2012).

O quadro a seguir apresenta os instrumentos da política urbana. Eles se constituem como produções e organizações que tornaram possíveis uma efetiva reforma urbana.

Quadro 4 – Instrumentos da Política Urbana

Definição	Instrumentos
Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social	Plano Diretor, 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 de construir (solo criado).
Instrumentos de Regularização Fundiária	Usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social.
Instrumentos de gestão democrática da cidade	Conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

Fonte: Saule Junior (2001), sistematizado pelo autor (2012).

O Estatuto da Cidade objetiva, também, a regulamentação do parágrafo 4º, do artigo 182, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988. O referido parágrafo versa sobre a função social da propriedade, de modo especial aqueles imóveis que não estejam atendendo a tal função (BRASIL.1988). A propriedade urbana não atende a sua função social quando: não está edificada, está subutilizada ou não está sendo utilizada (BRASIL, 2001). Tais imóveis devem estar em área demarcada pelo Plano Diretor, sendo o município o responsável pela análise e aplicação das sanções legais conforme cada caso.

O Plano Diretor, nesse caso, deve delimitar como sujeitas à aplicação desses instrumentos as áreas onde as condições do meio físico e a disponibilidade da infraestrutura instalada tenham capacidade de intensificar o uso e ocupação do solo urbano e de ampliar as atividades econômicas (SAULE JUNIOR, 2001, p. 19).

A exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana abre possibilidades para que o Estado, mediante os instrumentos legais constantes no Estatuto da Cidade, atenda ao déficit por locais para instalação de projetos habitacionais, bem como a instalação de equipamentos sociais. A disputa por

espaços urbanos bem localizados significa a luta pela distribuição da riqueza social frente à especulação imobiliária e à segregação especial a que está submetida a classe trabalhadora.

[...] a proliferação dos loteamentos precários só pode ser entendida se percebermos a sua importância para a acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho na etapa recente de expansão do capitalismo no Brasil. [...] os expedientes de reprodução da força de trabalho, implícitos ao processo de formação e consolidação destes loteamentos – principalmente a autoconstrução e a mercantilização da casa própria – permitem altas taxas de acumulação realizadas com salários deprimidos (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 118).

Os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade normatizam o instrumento de *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios*, que obriga os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis (BRASIL, 2001). Serão gravadas no plano Diretor dos Municípios as condições de utilização social dos imóveis, cujas obrigações, em caso de descumprimento da ordem, podem ser "o parcelamento de uma área urbana subutilizada ou não utilizada, com o qual o proprietário está se beneficiando do processo de especulação imobiliária" (SAULE JUNIOR, 2012, p.19), por exemplo.

Outro importante instrumento normatizador para o cumprimento da função social da propriedade é o IPTU Progressivo no tempo (artigo 7º do Estatuto). O valor do imposto do imóvel poderá ser acrescido de até 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel. O IPTU progressivo não visa à arrecadação fiscal unicamente, pois se destina a induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir a obrigação estabelecida no plano urbanístico local (BRASIL, 2001).

Com relação à *desapropriação para fins de Reforma Urbana* (artigo 8º do Estatuto), esse instrumento é aplicado ao final de cinco anos de IPTU progressivo cobrado de imóvel urbano, cujo atendimento de sua função social não venha ocorrendo. Esses instrumentos para garantia do cumprimento da função social da propriedade de imóvel urbano, tendo em vista a diminuição de espaços vagos para uso nas cidades, podem enfrentar a expansão horizontal ilimitada, que vem "avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco" (ROLNIK, 2001, p. 5).

O Estatuto da Cidade apresenta, em seu conteúdo, outro aspecto bastante importante para o planejamento urbano que é a regularização fundiária. A regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas, em desconformidade com a lei, para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997).

A disputa pelos melhores espaços nas cidades acabou “empurrando” muitas pessoas para a ocupação de áreas como encostas de morros, áreas de preservação ambiental, onde acabaram constituindo loteamentos irregulares, conforme exposto anteriormente. Nesses locais a população não tem a posse jurídica e legalizada da terra, o que pode dificultar a implantação de infraestrutura.

A regularização fundiária dos assentamentos urbanos, ocupados pela população de baixa renda, constitui um dos programas prioritários da política urbana necessário para a inclusão socioespacial de grande parcela dos moradores. A regularização fundiária destina-se a transformar a posse de determinada área em propriedade, atribuindo à comunidade regularizada um endereço e o acesso a serviço de infraestrutura, equipamentos coletivos, participação social nos processos de gestão e educação ambiental.

O controle social, como instância democrática de participação da população, desde o planejamento até avaliação dos resultados das ações empreendidas, também está presente no Estatuto da Cidade, no artigo 43, que versa sobre a gestão democrática da cidade. Os instrumentos de gestão democrática são: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade, por seu conteúdo universalista e progressista, se apresenta como um valioso instrumento de/para a reforma urbana das cidades brasileiras. O acesso às cidades, e ao direito à cidade, sobretudo, implicam a mudança do quadro de desigualdades sociais nela vivenciada, mudança que irá ocorrer, no que concerne ao acesso a bens e serviços sociais urbanos, com um efetivo planejamento de construção de um cidade justa, humana e democrática.

Imperativo que se perceba que a cidade é para todos os que nela habitam e constroem suas vidas, “mas é preciso enfrentar a precariedade das condições de vida de parcela significativa da população brasileira que vive em condições de pobreza segregada” (CFESS, 2009, p.1). É preciso que o Estado e a sociedade civil implementem políticas sociais urbanas que garantam o usufruto dos equipamentos, que materializam os direitos sociais, dentre os quais as políticas sociais são os maiores exemplos.

A seguir apresenta-se a discussão relacionada às políticas sociais, sua vinculação com a construção da cidadania, os avanços e desafios a sua materialização. Esses aspectos estão presentes também na política de habitação, como será visto mais adiante.

4.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O estudo da categoria política social permite partir de um pressuposto que lhe é central, qual seja: seu caráter contraditório. Na sociedade capitalista, a política social, ao garantir a reprodução de determinadas necessidades da classe trabalhadora, da mesma forma, garante a reprodução do capital. Como mecanismo de proteção social, as políticas sociais desempenham um papel fundamental ao minimizarem os efeitos nocivos do modo de produção capitalista sobre a classe trabalhadora, mas, ao mesmo tempo, possibilitam a continuidade do processo de exploração e acumulação.

O acirramento da questão social, desde a Revolução Industrial aos dias atuais, apresenta mobilizações tanto da classe trabalhadora, quanto do capitalismo e de seus aparatos legais, dentre eles o Estado, exigindo intervenções que visem à diminuição das desigualdades e à conquista de satisfação de certas necessidades das classes trabalhadoras, dentre elas a habitação (IAMAMOTO, 2008). A origem da política social está atrelada ao desenvolvimento do modo de produção, pois foi com as mudanças radicais que se somaram a esse processo as formas de proteção social que, antes asseguradas pela família, pela Igreja ou pelos senhores feudais, com suas ações de assistência passam para a responsabilidade de outros atores, principalmente do Estado, ainda que forças liberais tensionem para que o mercado desempenhe tal função (discussão que será retomada mais adiante) (PEREIRA,

2009). Tais mudanças na oferta de serviços sociais “podem ser atribuídas tanto ao desaparecimento dos antigos vínculos comunitários, como a da propriedade de recursos disponíveis pelas famílias na nova estrutura, organização e modo de vida no meio urbano” (MIOTO, 2009, p. 131).

O desenvolvimento da questão social “condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes” (IAMAMOTO, 2008, p. 156). Entretanto, a disputa pelo excedente da produção, contido na mais valia e nos salários dos trabalhadores, apresenta-se como “uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais” (IAMAMOTO, 2008, p. 156).

As políticas sociais se configuram, então, como uma resposta do Estado à agudização da questão social, no período Pós-Revolução Industrial com a passagem do capitalismo monopolista para o capitalismo industrial. Isso ocorre num contexto adverso de satisfação de necessidades pela classe trabalhadora, através da garantia de direitos pela via das políticas sociais, coexistindo com a iniquidade do mercado.

[...] as condições de vida são agravadas cada vez mais pela precariedade do trabalho, pelo aumento exponencial dos riscos do trabalho e conseqüentemente pelo aumento da desproteção de mulheres, crianças e outros dependentes, ratificaram progressivamente os limites e a incapacidade do capitalismo liberal de garantir, através apenas da família e do mercado, qualquer forma de bem-estar coletivo (MIOTO, 2009, p. 133).

Em âmbito mundial, as políticas sociais obtiveram mais expressão com a constituição dos Estados de Bem-estar Social, nos períodos pós-guerra (1940-1950), também conhecidos como Era de Ouro do capital (PEREIRA, 2009). Especialmente, os países europeus conseguiram construir políticas sociais que aproximaram a classe trabalhadora de uma real satisfação de suas necessidades. O papel do Estado nesse momento foi o de gestor das dificuldades oriundas do capitalismo, cujo posicionamento era favorável à reprodução do modo de produção. Os Estados eram responsáveis em garantir à população o atendimento de suas demandas sociais. Isso atendia o apelo do mercado por consumo em massa, para

que se estimulasse o crescimento da economia. Esses dois aspectos vistos como parte e expressão de uma realidade maior caracterizam o “capitalismo democrático” (NETTO; BRAZ, 2006).

[...] a produção em larga escala encontraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises. Anunciava-se um capitalismo sem contradições, apenas conflitivo – mas no quadro do conflito que seriam resolvidos a base do consenso, capaz de ser construído mediante mecanismos de democracia representativa (NETTO; BRAZ, 2006, p. 212).

No entanto, os anos finais da década de 1960 e os iniciais da década seguinte foram os responsáveis por apresentar vetores que serviram para desestruturar a dinâmica favorável do Keynesianismo¹⁸ e do modelo taylorista/fordista¹⁹. Olhando para este tempo histórico, vê-se que os altos níveis de inflação e a queda dos níveis de crescimento econômico e das taxas de lucros coexistem com o aumento dos custos relativos às conquistas dos trabalhadores: os direitos sociais; implicaram um gasto a mais para o capital, que fora aceitável quando as taxas de lucro eram mais altas, mas, que naquela conjuntura, impunham um preço que o capital não estava disposto a pagar (NETTO; BRAZ, 2006). São esses fatos que apareceram como as ruínas deste modelo de acumulação e que abriram as portas para a chegada de uma forma de gestão do trabalho e da atuação do Estado, diante das novas configurações que assumia o capitalismo na era da flexibilização da produção.

Alicerçada na ideia de alavancar uma vez mais os ganhos do capital, através da polivalência da mão-de-obra e da supressão de direitos socialmente conquistados pela classe trabalhadora, as empresas e os serviços se reestruturaram tendo em vista sobreviver naquele novo momento. Esse processo atinge o grande e

¹⁸ J. M. Keynes defendia a ideia de que “uma correta política governamental anticíclica correta, particularmente (mas não apenas) em setores como tributação, oferta de dinheiro, expansão e contração de crédito, taxas de juro (“dinheiro barato”), obras públicas e especialmente déficits orçamentários (“financiamento da economia por meio de déficits orçamentários”) e excedentes orçamentários, poderia garantir o pleno emprego, ou quase, e uma taxa significativa de crescimento econômico por longo períodos, talvez para sempre (BOTTOMORE, 2001, p. 207).

¹⁹ O modo de gestão e organização do trabalho conhecido com Taylorismo/fordismo baseou-se na combinação das orientações propostas por Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947). As duas técnicas tinham a proposição de racionalizar a produção, reduzindo os custos de produção e por consequência aumentando os lucros. Para Taylor o empregado deveria exercer as suas funções em um menor tempo possível durante o processo produtivo. O fordismo (advindo das considerações de Ford) teve como principal característica a introdução das linhas de montagem, na qual cada operário ficava em um determinado local realizando uma tarefa específica (CHIAVENATTO, 2004).

diversificado grupo de trabalhadores, o mercado informal e os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, evidenciando, dessa forma, a perversa inclusão que este modelo de gestão introduz na sociedade, ou seja, alterna movimentos de exclusão e inclusão precária, de acordo com seus interesses.

No setor de produção, o que surge no cenário como novo modelo organizativo é a acumulação flexível, cujo pressuposto se sustenta nas mudanças das relações baseadas na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, bem como em padrões de consumos diferenciados. A acumulação flexível “caracteriza-se pelo surgimento dos setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2011 p. 140).

A reestruturação produtiva, através do sistema de acumulação flexível, trouxe orientações também para o sistema de reprodução do capitalismo e das relações sociais, advindas das ideias de contenção dos gastos do Estado com as demandas sociais, em detrimento do livre funcionamento do mercado, conforme os ditames do neoliberalismo e do consenso de Washington²⁰. As orientações advindas do neoliberalismo e reafirmadas pelo consenso de Washington propunham um Estado mínimo, não necessariamente diminuído em seu tamanho, mas com uma atuação acanhada para a regulação do mercado e em consonância com as orientações da reestruturação produtiva. Ou seja, o Estado é mínimo para a oferta de políticas sociais, mas máximo para a garantia de acumulação de capital e da realização da mais-valia, através do estabelecimento de “políticas voltadas para evitar crises, proporcionando garantias econômicas aos processos de valorização e acumulação” (IAMAMOTO, 2008, p. 121).

A reestruturação produtiva é responsável por um grande avanço tecnológico que não pode ser desprezado. A era da informática e da informação, com o advento da robótica e da maquinaria, no entanto, não garantiram uma condição mais segura ao trabalhador, seja pela forma polivalente que este tem que assumir, seja pela grande introdução de serviços terceirizados que se seguiu após este momento. São

²⁰ Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, entre as reformas de cunho neoliberal, prevê a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento (YAZBEK, 2012, 301).

diversificadas as exigências que a reestruturação produtiva trouxe para a classe trabalhadora, ao cobrar-lhe um caráter polivalente de sua configuração.

Exigências que são postas à força de trabalho diretamente envolvida na produção – dos trabalhadores aí inseridos se requer uma qualificação mais alta e, ao mesmo tempo, a capacidade para participar de atividades múltiplas, ou seja, essa força de trabalho deve ser qualificada e polivalente (NETTO; BRAZ, 2006, p 217).

Em âmbito global bem como no Brasil – onde nunca se constituiu plenamente o Estado de Bem-Estar Social – são visíveis as consequências do neoliberalismo no cotidiano (COUTO, 2008). Obviamente que as consequências mais drásticas são vividas nos países periféricos, onde a concentração de renda e poder ocorreu durante séculos e continua se afirmando (mesmo com alguns ganhos aqui e ali), por exemplo, nos países caracterizados como economias emergentes – principalmente Brasil, Índia, Rússia e China; onde o novo e velho convivem em “profunda harmonia” (NETTO, BRAZ, 2006).

A fragmentação da atuação do Estado anda par e passo com a negação dos direitos constitucionais, processo que tipifica a contra-reforma do Estado²¹. Esses direitos são materializados e realizados nas políticas sociais e, pelo que se vê, estão sendo cada vez mais distanciados da vida da população. No Brasil, convive-se com políticas sociais extremamente seletivas e residuais, cujo intuito passa longe da transformação social, mas serve como uma luva às orientações do neoliberalismo. Tem-se a concepção de que o cumprimento dos direitos sociais é por demais oneroso e, sobretudo, sem qualidade, por isso, a privatização é a melhor forma. Se os recursos estão escassos para a execução das políticas públicas, o melhor então é transferir para a iniciativa privada, apelando à solidariedade. Essas orientações enfatizam principalmente a diminuição do poder estatal na condução das políticas

²¹ A reforma do Estado foi um processo pelo qual a atuação do Estado segue as diretrizes da orientação teórica neoliberal. O cerne das reformas é o próprio Consenso de Washington, no qual “conclama-se a necessidade de reduzir a ação do Estado para o atendimento das necessidades das grandes maiorias mediante a restrição de gastos sociais, em nome da chamada crise fiscal do Estado” (IAMAMOTO, 2008, p. 144). Fica evidente, então, que esse não é senão um processo de contra-reforma, uma vez que seu ponto fundamental de ataque é a atuação do Estado como provedor de direitos, ou seja, trata-se de uma contra-reforma, pois, no “Estado brasileiro e, especialmente, nas políticas sociais, com a dramática redução dos direitos da força de trabalho, vê-se: nada do que fora alardeado como a definitiva travessia para o Brasil moderno foi suficiente. Não somente o prometido não se cumpriu; novas (ou as mesmas?) exigências de aprofundamento de contra-reformas são cotidianamente exigidas” (GRANEMANN, 2007, s/p).

sociais, em função de um mercado capaz de oferecer serviços como educação, saúde e segurança privadas entre outros de melhor qualidade.

O capital cria as condições históricas necessárias para a generalização de sua lógica de mercantilização universal, submetendo aos seus domínios e objetivos de acumulação o conjunto das relações sociais, a economia, a política, a cultura (IAMAMOTO, 2006, p. 162-163).

A política social, em especial na sociedade brasileira, em que pese a promulgação da Constituição Federal, em 1988, com todo o seu caráter de universalidade dos direitos sociais, está profundamente conectada à política econômica e ao ajuste fiscal que, ao privatizar serviços, oferece-os com qualidade aos que podem pagar e para os que não podem os acessar pela via do mercado tem-se a realidade “da focalização/seletividade e de políticas pobres para os pobres e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 184).

Contraditoriamente, o desenvolvimento das forças produtivas e a geração de riqueza não são acompanhados da satisfação das necessidades da classe trabalhadora. Ainda que o desenvolvimento do Brasil nos últimos anos tenha diminuído a pobreza extrema e o desemprego, a realidade social é muito aviltante – são muitas famílias vivendo em situação de extrema vulnerabilidade. O desemprego estrutural impossibilita aos chefes de famílias e aos jovens ingressarem no mercado de trabalho, dentre outras inúmeras situações. Por consequência, o sistema de proteção social e as políticas sociais, principalmente, deveriam garantir condições de sobrevivência digna à população; no entanto, a seletividade e a precariedade das políticas públicas e sociais, no Brasil e no mundo pela globalização, não têm logrado grande efeito frente à desigualdade social.

As orientações neoliberais que atravessam todas as esferas da sociedade, quer seja na produção, circulação ou realização da mercadoria no modo de produção capitalista, atravessam também as formas como o Estado tem formulado e executado as políticas sociais. As consequências são: “a exaltação da busca do “bem comum” por parte do Estado; a “naturalização” sem remédio da origem das desigualdades e da pobreza, geradas em sociedades de “recursos escassos”; e a diminuição “quase mágica” dos setores espoliados, através da mera execução de

políticas sociais, sem que seja alterada a distribuição original (PASTORINI, 2009, p. 72).

Pensar políticas sociais emancipatórias no capitalismo parece ser uma guerra das mais desleais possíveis, tendo em vista a configuração das atuais políticas. Este sistema, injusto desde sua base, permite que as políticas sociais sejam, tão somente, redistributivas, ou seja, que “as sobras” sejam divididas, longe de se configurarem como distributivas, onde a riqueza social seja dividida, enquanto produção coletiva.

Assim, as políticas públicas, além de se ocuparem com a provisão de bens materiais [...] têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso [...] (PEREIRA, 2009a, p. 103).

Para que as políticas sociais garantam o que acaba de ser exposto é preciso mobilização e organização do coletivo dos trabalhadores para tensionar o Estado, como garantidor e executor dos direitos sociais e políticos, principalmente, na direção da construção de políticas com um maior caráter distributivo. Isso só ocorre com a efetiva participação social, através de mecanismos de radical democracia como o controle social, por exemplo. Adiante o tema do controle social será mais bem explorado, no momento em que se avaliar de que forma ele perpassa a política de habitação.

A seguir apresenta-se a discussão sobre o processo histórico de constituição da política social na área habitacional no Brasil. Ressalta-se que os aspectos atinentes ao conjunto das políticas sociais são perfeitamente percebidos na constituição da política habitacional, desde a constituição e reconhecimento das demandas postos pelos segmentos envolvidos até a materialização das ações do Estado, quer seja pela oferta de serviços sociais, quer seja pela regulamentação por ele adotada.

4.3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A análise histórica sobre as ações do Estado Brasileiro na área da habitação, enquanto demanda social coletiva, demonstra que tais ações se

processaram de forma bastante desigual, pois a população de menor renda que, ao compor majoritariamente o déficit habitacional, não conseguiu obter o mesmo acesso que os estratos populacionais de maior renda. O que não quer dizer, obviamente, que nas camadas sociais mais abastadas este déficit foi zerado, mas que como a habitação e suas políticas privilegiaram, sobretudo, a habitação de mercado, no qual o acesso das camadas mais pobres é sempre mais difícil, os que mais necessitavam de ações afirmativas nesta área, eram os mesmos que não obtiveram centralidade nas ações que foram empreendidas pelo Estado.

O quadro 5, a seguir, expõe, a partir da demarcação de períodos importantes da história recente do Brasil, situações que, atreladas ao processo urbano, se tornaram decisivas aos rumos da Política de Habitação no Brasil.

Quadro 5 – Histórico da Política de Habitação no Brasil

Período	Agentes Institucionais	Principais ações desenvolvidas
1930-1945	Institutos de Aposentadoria e Pensões	- Construção de vilas operárias incentivadas pelo poder público, através de incentivos fiscais e moradias de aluguel.
1945-1964	1) Fundação Casa Popular; 2) Conselho Federal de Habitação	- Provisão de moradias às famílias de menos poder aquisitivo, sem dar conta das populações de baixa renda (1). - Tinha como objetivo principal orientar e promover a política de habitação do governo mediante um planejamento nacional, visando particularmente à habitação destinada às classes menos favorecidas (2).
Ditadura Militar (1964-1985)	Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFH)	- O BNH foi o principal agente da política habitacional do Governo Militar. Teve gestão centralizada e autoritária e, sem levar em consideração as características regionais, desenvolveu projetos uniformizados e padronizados com 4,3 milhões de unidades priorizou as classes médias da população.
1985-1995	1) Secretária Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) (1989) 2) Caixa Econômica Federal 3) Ministério da Fazenda	- SEAC dá autonomia aos Estados e Municípios para formular e estabelecer prioridades - Ministério da Fazenda assumiu em 1989 as funções do BNH (extinto em 1986) e da CEF - Em 1994 é lançado o Programa Habitar Brasil e Morar Município
Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Secretaria de Política Urbana (1995) substituída, em 1999, pela Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)	- Lançou esforços para tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras - Em 1999 cria-se o Programa Habitar Brasil/BID com empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e do BID. - Em 2001 é lançado o Estatuto da Cidade, responsável pelo Planejamento Urbano no país.

<p>Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)</p>	<p>Ministério das Cidades Secretária Nacional de Habitação Caixa Econômica Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Ministério da Cidade é criado para desenvolver as ações da política urbana e das políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, com reforço da descentralização e o fortalecimento dos municípios. - Em 2004 é criada a PNH (Lei 11.124/2004). - Em 2007 criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no qual o setor da habitação foi contemplado como prioridade, com ações enfáticas na regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em áreas. - É lançado o PAC Habitação,(2008) através do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) (regulamentado pela Lei 11.977/2009)
<p>Governo Dilma Rouseff (2011 – atual)</p>	<p>Ministério das Cidades Secretária Nacional de Habitação Caixa Econômica Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lançada a 2ª fase do MCMV. O programa terá subsídios do governo de 71,7 bilhões de reais e pretende construir mais de 2 milhões de moradias

Fonte: Silva (1989); Ferreira (2009). Dados sistematizados pelo Autor (2012).

Desses momentos históricos e das iniciativas adotadas, é importante salientar ao menos quatro iniciativas: a criação do BNH, do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa, Minha Vida, todos têm papel decisivo sobre a política de habitação e sobre o planejamento urbano.

Com o golpe militar de 1964, seguindo as orientações da Segurança Nacional, institui-se o Plano Nacional de Habitação e cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFH). Nessa época “tem início então um período de forte intervenção na produção da habitação e do espaço urbano” (MARICATO, 1997, p.40), o que trouxe às cidades um processo de grandes mudanças.

Reconhece-se um desempenho significativo do SFH durante o regime militar, no entanto isso não se estendeu às populações de baixa renda. Afirma-se que o SFH e BNH contribuíram para o aumento das desigualdades sociais no Brasil, no que se refere à moradia devido à centralidade que estes programas deram às camadas com renda média.

Um das consequências da política adotada foi o encarecimento das terras urbanas, incentivando a especulação imobiliária produzindo cada vez mais uma cidade à margem do mercado, assim como conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, agravando o problema da mobilidade urbana e elevando o custo da urbanização. Os projetos não levaram em consideração questões fundamentais como a proximidade do local de moradia com o local de trabalho, impactando no custo social e econômico para as comunidades e cidades, gerando o isolamento e segregação dos conjuntos habitacionais (BRASIL, 2010, p. 27).

Em 2003, no Governo Lula, é criado o Ministério das Cidades, com a intenção de que este órgão pudesse desenvolver as ações da política urbana e das políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, com reforço da descentralização e o fortalecimento dos municípios definidos na Constituição Federal de 1988. Devido à complexidade das demandas que envolvem o tema do planejamento do processo urbano, a criação do Ministério das Cidades se tornou um grande avanço no qual ocorreu a institucionalização da gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e das políticas setoriais específicas (habitação, saneamento, programas urbanos e transporte e mobilidade); e ainda o envolvimento de técnicos da área que assumiram, naquele momento, a incumbência de elaborar e implementar políticas públicas do governo federal para o meio urbano.

Constitui-se, assim, um importante fator que permite vislumbrar novas possibilidades de democratizar o acesso do espaço urbano com o propósito de produzir ações que possam garantir processos mais igualitários e participativos junto a sociedade, mediante a utilização dos instrumentos elaborados no intuito de minimizar e/ou alterar os problemas advindos da atual realidade urbana (COSTA; LIMA, 2004, p. 168).

Em 2004, o Ministério das Cidades, em conjunto com o um comitê técnico do Conselho Nacional das Cidades, redigiram o texto da Política Nacional de Habitação, que foi aprovado por este mesmo conselho em dezembro daquele ano. Em seguida, a PNH foi encaminhada para o legislativo federal, que, com a Lei 11.124, a complementou (BRASIL, 2001). Esta lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o institui o Conselho gestor do FNHIS.

A Política Nacional de Habitação, segundo seu texto e por suas diretrizes e objetivos, se dispõe a sanar a demanda por habitação e moradia digna. Os componentes principais desta política são: integração urbana de assentamentos precários; urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; provisão de moradia e integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. Para atuar sobre estes componentes, a PNH se orienta pelos seguintes princípios: direito à moradia enquanto direito humano; moradia digna como vetor de inclusão social; função social da propriedade (melhor ordenamento e maior controle do uso do solo); política de Estado (regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão de moradia e na regularização de assentamentos precários); gestão democrática e controle social; articulação das ações da habitação à política urbana (BRASIL, 2004).

Os instrumentos de operacionalização da PNH são os seguintes: 1) O Sistema Nacional de Habitação se divide em: a) Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), que dispõe Recursos públicos destinados exclusivamente à população de baixa renda e é composto pelo SNHIS. Em âmbito municipal, é composto pelo Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), pelo Conselho Gestor do FLHIS, e pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS; e, b) Subsistema de Habitação de Mercado (SHM); este subsistema será responsável pela reorganização do mercado privado da habitação. 2) O

Desenvolvimento Institucional: este instrumento se dispõe a organizar o maior número possível de recursos humanos, esforços técnicos e administrativos para a implementação de todas as ações desta política. 3) O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação: é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004, p. 29). 4) O Plano Nacional de Habitação (PlanHab): o Plano deverá propor ações e programas que atendam ao perfil das necessidades habitacionais, estabelecer critérios para a alocação regional de recursos e indicar áreas prioritárias para a execução dos investimentos. As ações do Plano devem ocorrer até o ano de 2023.

Para atendimento das famílias com renda até 10 salários mínimos, em 2008, o governo federal lançou dentro do PAC Habitação, o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), regulamentado pela Lei 11,977/2009, que pretendia, através da construção de um milhão de moradias, diminuir o déficit habitacional, colocando a habitação de interesse social na agenda do país.

Em 2011, já no Governo da Presidenta Dilma Roussef, foi lançada a segunda fase deste programa, chamado de Minha Casa, Minha Vida II. O programa terá subsídios do governo de 71,7 bilhões de reais; desse montante, 62,2 bilhões de reais sairão do Orçamento Geral da União e 9,5 bilhões de reais sob a forma de financiamentos. O governo pretende construir mais de 2 milhões de moradias, focando a população que contempla a faixa de renda de até R\$ 1.395 reais (BRASIL, 2011).

O Programa Minha Casa, Minha Vida tem sido alvo de inúmeras críticas. O MCMV é um programa que prevê a destinação de recursos públicos para que a iniciativa privada desenvolva ações para materializar os objetivos do programa. Ou seja, há um apelo para que o mercado possa gerir as ações financiadas pelo agente público “Estado”, trazendo uma série de situações que têm impacto decisivo sobre os rumos que o programa tomou. A análise de autores ligados ao estudo da problemática habitacional apontam que, objetivamente, o programa MCMV tem enfrentado dificuldades para atender a faixa de renda que vai até três salários mínimos, correspondente a 80% do déficit habitacional (ROLNIK, 2012). Rolnik

(2012) pontua que um dos limites do programa também se refere à questão do preço dos terrenos, visto que não há estímulo ou condicionantes à adoção de políticas fundiárias por parte dos municípios. Portanto, não é um programa com este formato que vai oferecer uma resposta a esta demanda da habitação de interesse social (ROLNIK, 2012).

Da mesma forma, Bonduki (2009) refere, a partir da análise de dados de 2009, que apenas 6% do déficit prioritário de atendimento, segundo as diretrizes na PNH, deverá ser atendido pelo Programa, visto que a distribuição das unidades por faixa de renda não obedece ao perfil do déficit habitacional e que o MCMV esticou demais as faixas de atendimento social, beneficiando também a classe média e gerando mercado com risco reduzido para o setor privado. Aliado a isso, o Programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab²² considera indispensáveis para equacionar o problema habitacional, abordando-o de forma incompleta (BONDUKI, 2009).

Em síntese, esta é conformação da política de habitação no Brasil. Ela, como as demais políticas sociais brasileiras, é atravessada pelas inúmeras contradições que permeiam o campo da proteção social no Brasil. Para sua real efetivação, é necessário um conjunto de esforços que garantam aos cidadãos e cidadãs brasileiras a atenção integral e universal também na área da habitação.

4.4 O CONTROLE SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Inúmeras foram as inovações advindas da CF de 1988. Destaca-se o caráter de direito atribuído às políticas públicas, a busca da universalidade dos direitos sociais, a afirmação da democracia e da construção de uma sociedade com justiça social e equidade; e, ainda, o controle social tem importância como forma de participação da população na condução da agenda das políticas públicas no Brasil.

Tendo em vista o passado do Brasil, marcado por reformas conservadoras, políticas sociais baseadas no clientelismo e no patrimonialismo, destituídas do caráter de direito, mas dotadas de um forte caráter de favor e benesse, Couto (2008, p. 160) aponta que a CF de 1988 “foi aprovada a partir de uma lógica conceitual

²² O PlanHab prevê ações simultâneas em quatro eixos indispensáveis: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção e estratégias fundiárias.

bastante nova para a sociedade brasileira, aquela baseada nos princípios do *Welfare State*, de recorte social-democrata”.

O controle social representa a institucionalização da participação da sociedade civil junto à atuação do Estado, tendo como solo a (re)democratização do país nos anos 1980. O controle social está presente na Carta Constitucional e nas leis que vieram a regulamentar as políticas sociais, posteriormente. A participação da população foi “concebida na perspectiva de controle social, exercido pelos setores progressistas da sociedade civil, sobre as ações do Estado, no sentido de se atender, cada vez mais, aos interesses da maioria da população” (CORREIA, 2009, p. 111).

Dá-se ênfase especial, nos próximos parágrafos, à importância do controle social nas políticas públicas e sociais, de forma mais central na política de habitação e na política urbana. O direito à cidade, seu acesso e realização, pressupõe uma atuação integral em busca da universalidade, e o controle social como forma de participação da sociedade nos rumos do planejamento urbano.

É necessário construir uma nova política urbana com a participação da sociedade, em todo o país, para reverter o quadro de exclusão e de desigualdade existente nas cidades. A política urbana, tratada constantemente de forma fragmentada, clientelista e excludente necessita ser superada através de uma formulação coletiva entre todos os atores sociais (BRASIL, p. 55, 2004a)

As conquistas da sociedade na área do planejamento urbano, englobando o direito à moradia e a necessidade do cumprimento da função social da propriedade urbana, são frutos da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Como exposto anteriormente, foi esse processo que culminou na construção e promulgação do Estatuto da Cidade.

No Município de Gravataí, o controle social sobre a política de habitação é exercido pelo Conselho Municipal de Habitação (COMHAB), em especial, sobre as ações na área de habitação de interesse social. A implantação do Conselho de habitação, em nível local, é uma das exigências impostas pela PNH para que os municípios se credenciem a receber recursos do FNHIS

O COMHAB atua desde 2000, a partir da criação e aprovação da Lei Municipal nº 1.608/2000 que instituiu o Conselho Municipal de Habitação, como um órgão de participação direta da comunidade na gestão da política habitacional no

Município, e que tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas, além de fiscalizar essa política (GRAVATAÍ, 2000a).

Reunindo representantes do governo municipal e da sociedade, ao conselho são conferidas diversas competências, conforme o artigo 2º da Lei que o institui: propor, deliberar e fiscalizar diretrizes, planos e programas na área da habitação de interesse social; propor, junto ao processo de elaboração do orçamento municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, regularização fundiária e construção de moradias de interesse social; apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social; apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares; propor convênios destinados à execução dos projetos habitacionais de urbanização e regularização fundiária; constituir grupos técnicos ou comissões especiais, quando julgar necessário, para o desempenho de suas funções; estabelecer relações com órgãos, conselhos e fóruns afetos à elaboração do orçamento municipal e a definição da política urbana do Município; apreciar e emitir pareceres sobre projetos de lei referentes à Política Habitacional do Município; propor a criação de instrumentos de regularização fundiária, urbanização e produção habitacional, para fins de implementação da Política Habitacional do Município (GRAVATAÍ, 2000a)

Na Lei de criação, aparecem outras formas de atuação do COMHAB, conforme exposto no artigo 3º pode ainda solicitar informações e requerer perícias e verificações sobre as operações financeiras, as licitações, os convênios, os contratos, as desapropriações, as alienações e as permutas efetuadas pelo Município na área da habitação de interesse social (GRAVATAÍ, 2000a). Verifica-se, pelo exposto nesses dois artigos, que o COMHAB em Gravataí tem uma vasta área para atuação em seu papel de controle social sobre o planejamento e execução da política de habitação de interesse social. Com uma atuação efetiva o Conselho pode contribuir de forma significativa nos rumos assumidos pela política de habitação.

Os desafios postos ao controle social, por parte do Conselho de Habitação, são os mesmos postos ao controle social das demais políticas sociais. Os interesses em disputa estão presentes em todas as esferas da sociedade e se reproduzem também nos fóruns de debate e decisão. O controle social também absorve o

rebatimento das orientações neoliberais sobre o Estado e as políticas sociais, no sentido de lhes abstrair de sua função de garantia de direitos e ampliação da cidadania.

O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2009, p. 117).

Assim sendo, não se pode perder de vista a contraditoriedade presente na políticas sociais e no controle social. A contradição fundamental se situa dentro da própria luta de classes, na qual, em que pese as políticas sociais capitalistas garantirem a reprodução da acumulação de capital, elas também abrem possibilidades para a superação da sociabilidade capitalista, fundada na mercantilização das relações sociais (IAMAMOTO, 2008). Seguindo esta dinâmica, o controle social tem a responsabilidade de, uma vez capacitados os seus agentes, no sentido da afirmação e ampliação dos direitos, trabalhar na formulação de decisões que rompam a hegemonia burguesa nas decisões das ações do Estado.

O controle social da política de habitação envida esforços para a garantia de uma moradia digna como vetor de inclusão social. Atrelado ao controle sobre as políticas de planejamento urbano, abre-se a possibilidade de conquistas no plano do acesso ao espaço urbano confrontando com a segregação espacial das cidades capitalistas.

A urbanização das cidades, ao se configurar como reprodutora das desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista, impactou sobre o acesso aos direitos à moradia digna. Os movimentos sociais, na luta pela superação da segregação espacial e pela reforma urbana, em que “a questão habitacional não se resumia a reivindicar e solucionar o déficit de moradia, mas garantir a permanência e a melhoria nas condições de habitabilidade de áreas e bairros onde mora a população mais pobre” (BRASIL, 2004a, p. 13). Partem do entendimento de que essa “bandeira de luta” representa os desafios nos quais as instâncias de controle social se mostrem como um espaço de construção da participação da população, na constituição de uma cidade democrática, onde todos tenham as mesmas condições de acesso aos direitos sociais presentes nos meios tipicamente urbanos. Para isso, é fundamental a ocupação dos espaços de decisão, como forma de garantir o

exercício da função social da propriedade e da cidade, na luta contra a espoliação, a especulação imobiliária, a “expulsão consentida” da população dos bairros mais centrais para as periferias, tendo em vista esses espaços ficarem disponíveis aos condomínios luxuosos e complexos industriais e comerciais, dentre outros fatores.

Não é apenas um setor da sociedade organizada que pode garantir o pleno acesso aos direitos. Pressupõe-se que mais de um ator tem responsabilidade na construção de uma ordem urbana, baseada na igualdade de condições para a sobrevivência, pois a complexidade da questão urbana traz esta exigência de atuação conjunta.

[...] a gestão democrática participativa, por meio dos órgãos locais gestores da política urbana, atuantes e fortalecidos – o que depende, fundamentalmente, do compromisso e do engajamento mútuo entre gestores públicos e movimentos sociais mais progressistas, capaz de alavancar, legitimamente, pactos sociais e territoriais verdadeiramente orientados para a promoção da justiça social urbana (RODRIGUES, 2010, p. 134)

Enfim, o controle social, como forma de acesso da população à gestão das políticas públicas, é uma prerrogativa para o desenvolvimento de novas formas de conceber e executar as políticas, na direção de um efetivo acesso aos direitos de cidadania, incorporados pela Constituição Federal de 1988 e pelas legislações complementares como o Estatuto da Cidade, por exemplo.

Avalia-se que, em estudos futuros, uma vez que não foi possível no presente realizar entrevistas e ou coletar dados de outras fotos sobre o COMHAB; pode-se verificar como esta ocorrendo à relação entre o DEMHAB e o COMHAB nas funções que lhe são atribuídas. Dessa forma, seria possível identificar como os agentes responsáveis pelo controle social avaliam as ações desenvolvidas pelo Município na área da habitação bem como apontar quais são as possibilidades e os desafios que se põem ao controle social na área da habitação.

No capítulo que segue, apresentam-se as características do Município de Gravataí com o objetivo de situar o Departamento Municipal de Habitação em suas ações de provisão de moradias. Expõe-se os projetos habitacionais desenvolvidos e a análise do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

5 A HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O ACESSO AO DIREITO À CIDADE

A seguir, apresentam-se dados relativos à cidade de Gravataí. Num primeiro momento mostram-se alguns dados da formação da cidade e da forma como ocorreu a criação do Departamento Municipal de Habitação, para a gestão da política habitacional no Município. Em seguida trata-se dos projetos habitacionais desenvolvidos pelo Município, desde a criação do DEMHAB no ano de 2000. Finalizando-se com a apresentação da análise documental realizada sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Gravataí.

Evidencia-se, nas páginas que seguem, avanços e desafios que abrem algumas possibilidades de acesso à moradia digna e à cidade e, ainda, configuram limites a esses acessos. Tendo em vista a complexidade da demanda, os esforços para que as possibilidades sejam concretizadas e os limites superados, exigem a conformação de uma política habitacional voltada à materialização do direito à habitação, na direção da construção de cidades democráticas e sustentáveis.

5.1 DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ

O Município de Gravataí faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre; tem uma população de 255.762 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2011). Segundo dados de 2007, do IBGE, o Produto Interno Bruto do Município é de aproximadamente R\$ 4,9 bilhões de reais, o que conferiu ao Município naquele ano o quarto maior PIB do Rio Grande do Sul. É uma cidade que tem sua economia centrada na produção industrial, contando com dois parques industriais que absorveram, desde a década de 70 do sec. XX, um número muito grande de trabalhadores, advindo da área rural do Município, bem como de outras áreas do Estado e também do país (GRAVATAÍ, 2010). Com relação à urbanização, em Gravataí, 95% da população reside em área urbana (IBGE, 2011).

Maricato (1997, p. 37) expõe que o aumento das taxas de urbanização nas cidades brasileiras traz como consequência a formação do “loteamento irregular na periferia ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia [que] tornaram-se as opções mais importantes para a

provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades”. Essa realidade está presente na cidade de Gravataí, conforme será visto adiante.

A administração pública de Gravataí, com objetivo de gestão da política habitacional, criou pela Lei 1607, de 28 de dezembro de 2001, o Departamento Municipal de Habitação, “constituindo-se em órgão de administração indireta do Município, com personalidade jurídica de natureza autárquica, dotado de autonomia administrativa, patrimonial e financeira” (GRAVATAÍ, 2001). A criação do DEMHAB visa ao monitoramento das variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do Município (déficit e inadequação habitacional), para promover políticas públicas voltadas ao cumprimento das necessidades, tendo como prioridade as famílias de baixa renda e, ainda, o apoio a alternativas no mercado habitacional para a universalização do direito à moradia. Essa forma de atuação do Departamento, conforme se visualiza no site da Prefeitura Municipal, está integrada com um processo de gestão que se articula com a sociedade em geral, com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Estatuto da Cidade (GRAVATAÍ, 2010).

Por sua natureza autárquica, o DEMHAB, ainda que teoricamente, não depende de outros setores da Prefeitura para desenvolver as ações de sua competência. No entanto, devido ao sucateamento dos serviços públicos que ocorrem em todos os municípios, a estrutura do Departamento é precária para o atendimento de suas demandas. O quadro profissional e a dotação orçamentária²³, principalmente, estão muito aquém das necessidades do DEMHAB, fazendo com que a sua autonomia, definida por lei, seja relativa.

Coloca-se, ainda, como desafio para o DEMHAB, em que pese os mais de dez anos de sua atuação, com experiências consolidadas em provisão habitacional e regularização fundiária, um melhor planejamento de suas atividades, pois grande parte de suas ações são motivadas por pressões externas, oriundas do Ministério Público ou de interesses políticos. Assim, para a execução de uma política habitacional com resultados efetivos, o Município de Gravataí terá que atentar principalmente para a formulação de cadastros integrados entre diversos órgãos que possam fornecer informações articuladas, desde o número de pessoas que residem em situações e áreas de riscos, englobando um cadastramento das áreas públicas

²³ Mais adiante se retoma a discussão sobre o orçamento do DEMHAB e sua importância para a execução de suas atribuições.

ocupadas ou não, como possibilidades de construção de habitações e/ou urbanização dos assentamentos, dentre outros fatores (GRAVATAÍ, 2010).

Entre os anos de 2008 a 2011, período selecionado para a pesquisa, o DEMHAB desenvolveu sob sua responsabilidade dois projetos habitacionais de provisão de moradia, totalizando 296 unidades construídas. Em ordem cronológica de (re)assentamento, foram construídos os seguintes projetos: Projeto Habitacional Loteamento Princesas, no ano de 2008 e Projeto de Reassentamento Morada dos Carvalhos, no ano de 2011.

O Loteamento Princesas foi construído em uma área de aproximadamente 10 hectares e previa a construção de 472 unidades habitacionais. O projeto teve início em 2003 e previa também espaço para a implantação de áreas de lazer, área de preservação, uma escola, um posto de saúde e área comercial. Entretanto, em virtude de restrição orçamentária, a administração municipal optou pela execução do loteamento em duas etapas, sendo realizada na primeira, única executada até o presente momento, a construção de 248 unidades habitacionais.

Os recursos para a execução do projeto foram obtidos junto ao programa federal conhecido como Programa de Subsídio à Habitação, e com a contrapartida da Prefeitura. A construção do Loteamento tinha como objetivo atender as famílias residentes em áreas de risco do Município. A execução do projeto foi influenciada principalmente pela necessidade de adequações orçamentárias, em relação às fontes de financiamento, sendo necessário ajustar as possibilidades de investimento, disponibilizadas pelo Município, ao projeto e, em função das alterações de preços, devido ao longo tempo que se estendeu da etapa de projeto à conclusão da obra. Assim, alguns itens sofreram alterações de especificação ou foram suprimidos. A construção dos equipamentos públicos para o atendimento das demandas da comunidade, por exemplo, acabou não ocorrendo (GRAVATAÍ, 2010).

Durante o ano de 2011, depois de vários anos tentando captar recursos para a execução do projeto, o DEMHAB executou o Projeto Morada dos Carvalhos. Esse projeto fez o reassentamento de 46 famílias que residiam em área de risco na beira da Estrada Municipal. O empreendimento foi entregue às famílias em dezembro de 2011.

O projeto só pode ser executado, tendo em vista a dificuldade do Poder Público em captar recursos, em parceria com a iniciativa privada. A empresa envolvida aplicou um montante de recursos para a remoção das famílias, que

estavam pressionadas entre a estrada e o muro de um empreendimento habitacional para residências de famílias com renda bastante alta, de propriedade daquela empresa. A localização das casas das famílias a serem reassentadas estava entre a beira da estrada e a área onde precisava passar o restante do muro do empreendimento de luxo. Ou seja, a preocupação da empresa era em poder finalizar seu empreendimento, porém a estadia das famílias no local era um impeditivo.

Assim, depois de tratativas com a Prefeitura e o DEMHAB, foi desenvolvido o processo de reassentamento das 46 famílias, no qual ficou à incumbência do DEMHAB o desenvolvimento dos projetos arquitetônico, urbanísticos e técnico-social e para o empreendedor a construção das casas e da infraestrutura (rede de água, luz elétrica, esgoto). Assim, as famílias foram reassentadas em local com infraestrutura que inexistia no local anterior, sendo possível o acesso à água e luz de forma regularizada; e as casas também eram melhores do que as anteriores.

O pleno sucesso do projeto não foi possível porque o número de 46 casas a serem construídas fora definido, e todos os projetos pensados para este número, inclusive o tamanho da área para a construção das casas. Porém, a área, conforme recadastramento realizado no final do ano de 2012, contabilizou um total de 56 famílias. Esse aumento se deve a novas ocupações, desmembramentos de famílias ou situações de coabitação. Mesmo com esforços da equipe técnica para a construção de casas para esses “excedentes”, devido ao contrato assinado entre Prefeitura e empreendedor, o número de casas construídas não foi aumentado. As famílias que não foram beneficiadas pelo projeto, no entanto, se organizaram por conta própria e tiveram a garantia por parte da Prefeitura e do DEMHAB, de um recurso, a título de ajuda de custo, pelo período de seis meses.

Salienta-se que o processo de planejamento é central para que sejam observadas essas situações, que têm relação direta com a conclusão do projeto. É importante que os projetos habitacionais, especialmente os que demoram muito tempo a serem executados, se atentem para a dinâmica que envolve as comunidades. Novas ocupações podem ocorrer assim como o desmembramento das famílias e a construção de outras casas nos pátios já existentes, como ocorreu no local. Outro ponto a ser observado é o tempo desde que foi realizado o último cadastramento. Esses cadastramentos são responsáveis por fornecerem um “retrato” daquela comunidade, assim, sugere-se que, passado muito tempo deste

último cadastro, deva ser feita nova sondagem para identificar situações que precisaram de intervenções e que não foram previstas.

Avalia-se que mesmo não sendo a melhor alternativa, e tendo em vista que o recurso ainda não foi repassado às famílias, em função de atraso na obtenção do recurso, que mais uma vez ficou a cargo da iniciativa privada, essa alternativa serviu para que as famílias não ficassem totalmente desassistidas. Algumas dessas famílias já puderam ser reassentadas em outros projetos habitacionais e são prioridade para novos projetos a serem construídos.

Esses dois projetos não foram capazes de atender a totalidade das demandas habitacionais existentes no Município de Gravataí. Os projetos habitacionais podem ganhar em qualidade se fundamentados nas diretrizes da PNH e articulados aos instrumentos de planejamento urbano, em todas as suas fases. A seguir apresenta-se o PLHIS construído por Gravataí, que deve auxiliar na gestão da política de habitação no Município, pois, como se identifica a seguir, o estudo desenvolvido para a formatação do Plano apresenta o real dimensionamento do déficit habitacional e, através desse diagnóstico, as estratégias de ação sobre esse déficit.

5.2 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GRAVATAÍ: A TENTATIVA DE CONFIGURAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, em âmbito municipal, é um dos instrumentos que compõem o Sistema Nacional de Habitação, dentro do Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Juntamente com o Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação, constituem as determinações que os municípios precisam cumprir para poderem acessar os recursos que são disponibilizados pelo Governo Federal para os projetos habitacionais de interesse social.

O PLHIS representa a forma de atuação de um determinado município para o desenvolvimento de ações na área habitacional, levando em consideração as características locais na composição qualitativa e quantitativa do déficit habitacional. O PLHIS é, ainda, um instrumento que se articula ao restante da política de

planejamento urbano, ou seja, faz parte de uma atuação mais ampla que possibilita aos municípios o cumprimento das exigências constantes no Estatuto da Cidade.

Trata-se também de uma oportunidade de introduzir um sistema de gestão da questão habitacional, de avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, do casamento entre uma demanda ainda não atendida e novas alternativas de oferta, de busca de novas fontes de financiamento, de integração entre os distintos agentes e do cumprimento efetivo da função social da propriedade e da cidade (GRAVATAÍ, 2010, p. 12).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, em síntese, corresponde a uma série de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção, que dizem respeito à definição dos governos locais e dos agentes sociais sobre a maneira de como deve ser orientado o planejamento local do setor habitacional, especialmente de habitação de interesse social. Através de diversas modalidades de atuação, a política habitacional deverá promover o acesso à moradia digna, em especial, para os estratos de mais baixa renda, com base nos principais problemas habitacionais identificados na localidade (BRASIL, 2006).

Dessa forma, pode-se constatar a importância e a centralidade que os planos locais têm para as cidades, quando essas se propõem ao desenvolvimento de políticas e ações para suprir a demanda na área habitacional. O PLHIS deve tornar-se a referência principal para a Política Municipal de Habitação. Tendo como base as diretrizes da PNH, em especial aquelas que dizem respeito à identificação da demanda e à construção de estratégias; esse documento parte de um diagnóstico das carências habitacionais em âmbito municipal para efetivar os princípios da política nacional.

Nesse sentido, a proposição de uma política habitacional, desenvolvida em âmbito municipal, considera a dimensão “território” para a definição do local em que será implementada. O território se constitui como o local das relações, o local do vivido, onde o espaço expressa uma série de situações e a forma como os indivíduos as vivenciam.

Nisso o papel do lugar é determinante. Ele não é apenas um quadro de vida, mas um espaço vivido, isto é, de experiência sempre renovada, o que permite, ao mesmo tempo, a reavaliação das heranças e a indagação sobre o presente e futuro. A existência naquele espaço exerce um papel revelador sobre o mundo (SANTOS, 2001, p. 114)

O debate sobre o território, como espaço geográfico delimitado, extrapola o olhar do espaço físico (de caráter objetivo), sem o desconsiderar, na medida em que o amplia para entendê-lo em suas relações, dinâmicas e particularidades (de caráter subjetivo). Ampliar a definição do território para além dos limites físicos (ou geográficos) sugere o entendimento da complexidade do espaço das relações sociais, políticas, econômicas e culturais ao refletir sobre a comunidade.

Em contextos de fortes desigualdades sociais, de tendências à focalização cada vez maior presentes nas propostas de políticas sociais, o território representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais (KOGA, 2003, p. 53).

É importante observar que esta afirmação de Dirce Koga remete à necessidade de que as políticas públicas, para se tornarem eficazes, devam levar em consideração que ou se atenta para as particularidades em âmbito local, respeitando as orientações gerais, ou elas dificilmente obterão êxito. Políticas públicas que não identificam potencialidades e fragilidades do território podem ter maior dificuldade de efetivação. As diferenças culturais e sociais têm relevância junto ao processo de planejamento, pois “as desigualdades condições de vida não são sinônimos de especificidades a serem enfrentadas setorialmente, mas expressões reais e complexas do processo de exclusão/incluso em curso (KOGA, 2011, p. 34).

Com relação à discussão sobre territorialidade, ainda que o PLHIS não a mencione objetivamente, sobre a habitação de interesse social para Gravataí, o PLHIS explicita que os resultados do diagnóstico da situação habitacional no Município apresentam a demanda e o que precisa ser feito para atendê-la.

Tais cenários são orientadores – não pretendem ser respostas, mas uma base que ajude os gestores da política habitacional a tomarem suas decisões, apontando soluções aos problemas identificados, elencando prioridades e metas de curto, médio e longo prazos (GRAVATAÍ, 2010, p. 17)

Em Gravataí, o PLHIS começou a ser construído em 2007 sendo concluído em 2010. Devido ao curto espaço de tempo desde a conclusão até os dias atuais (pouco mais de dois anos), muitas das ações ainda estão em fases iniciais. Isso não

impossibilita qualquer análise, desde que se leve em consideração a sua “juventude”, uma vez que, por ter sido construído durante um período de três anos, algumas ações poderiam ter sido formuladas, considerando as suas orientações. Atualmente o PLHIS se encontra em fase de implementação, devendo tornar-se de conhecimento de todas as Secretarias e da Gestão Municipal.

Salienta-se, também, que no ano de 2011 ocorreu, mediante cassação do mandato da Prefeita Municipal, a troca de toda a gestão municipal incluindo a gestão do DEMHAB. Este fato teve impacto sobre o processo de implementação do PLHIS, pois todo o secretariado foi substituído, e, como ocorre nesses períodos, muitos processos foram interrompidos para que os novos gestores tomassem ciência das atividades e dos projetos desenvolvidos por cada órgão da Administração Municipal. Assim, por um período fundamental, o PLHIS teve que ser paralisado, trazendo consequências ao seu desenvolvimento. Avalia-se que, mesmo sendo a troca de gestão um processo bastante complexo, não é possível que o trabalho de toda uma equipe, por mais de três anos, seja interrompido, sendo necessário que, em momentos como esses, se valorize o que já fora acumulado sobre a questão, em termos de produção de diretrizes, principalmente, tendo a nova gestão a incumbência de dar autonomia aos técnicos, principalmente, para a continuidade do trabalho.

O PLHIS foi construído em etapas. Para a coordenação das etapas de construção foi contratada uma empresa de consultoria que teve como atividades principais “o papel de aportar aspectos conceituais e metodológicos, responsabilizar-se pela redação final dos produtos e capacitar os gestores municipais e agentes da sociedade” (GRAVATAÍ, 2010, p. 7). Além dessa empresa de consultoria, outros atores foram envolvidos: 1) O Departamento Municipal de Habitação, responsável pela coordenação do PLHIS e elaboração de seus conteúdos, em conjunto com a empresa contratada, compondo a equipe básica; 2) A equipe ampliada, da qual participaram outras secretarias do governo municipal, cujas pastas desenvolvem temáticas relacionadas à habitação e ao planejamento urbano, tais como: Fundação Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, Secretaria Municipal de Relações Comunitárias, Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Assistência Social, Secretária Municipal de Serviços Urbanos, dentro outras; e, 3) O Conselho Municipal de Habitação, que fez parte do nível externo de

construção do PLHIS e foi responsável pela estrutura participativa com a atribuição de organizar a participação social.

As equipes básica e ampliada tinham a incumbência de fornecer todas as informações necessárias ao estudo, que subsidiaria a construção do PLHIS, bem como a comunicação e a divulgação dos resultados. Todos os atores envolvidos passaram por processos de capacitação para a implantação do Plano e para o monitoramento e a avaliação permanentes. Identifica-se que a adoção desta metodologia é bastante positiva, uma vez que ela dispôs que fosse feito um amplo envolvimento na construção do PLHIS em Gravataí, desde os técnicos e agentes políticos, incluindo, de forma participativa, a sociedade em geral, favorecendo o exercício do controle social na política de habitação. O Plano foi construído num processo composto de três etapas: a elaboração da Metodologia, que teve como base as orientações federais a serem adequadas à realidade local; o Diagnóstico, de caráter multidisciplinar, que apontaria a amplitude da demanda; e, por fim, as Estratégias de Ação, cujo caráter compõe-se de “um conjunto de propostas que visam minimizar ou superar os problemas e potenciais locais existentes, a partir do que foi identificado na etapa de diagnóstico” (GRAVATAÍ, 2010, p. 12).

A síntese do diagnóstico apresentado no PLHIS apontou que Gravataí possui características diversificadas de ocupação do território, sendo que o conceito de periferia (setores afastados do centro) não se aplica de forma inequívoca no Município. Essa característica peculiar de Gravataí tem relação direta com o padrão de urbanização das cidades brasileiras a partir da década de 80, período no qual as cidades de porte médio, ou seja, com mais de 100 mil habitantes, aceleraram o ritmo de sua urbanização, crescendo mais que as próprias metrópoles. Em sua maioria, essas cidades circunscrevem as cidades de grande porte e acabam sendo receptoras de fluxos migratórios, o que acarreta no desenvolvimento de grandes setores periféricos, mas conservando particularidades dos municípios (MARICATO, 2000).

Em Gravataí, essa particularidade – de não desenvolvimento de formas tradicionais de periferias – ocorre devido à existência de vias estruturadoras estaduais, nas quais a urbanização se deu pela intensificação das áreas próximas a essas vias, o que ocasionou a presença de uma série de “pequenos centros”. Tal processo evidencia que, apesar de uma maior heterogeneidade socioespacial, constitui uma característica contemporânea da formação de algumas cidades, da

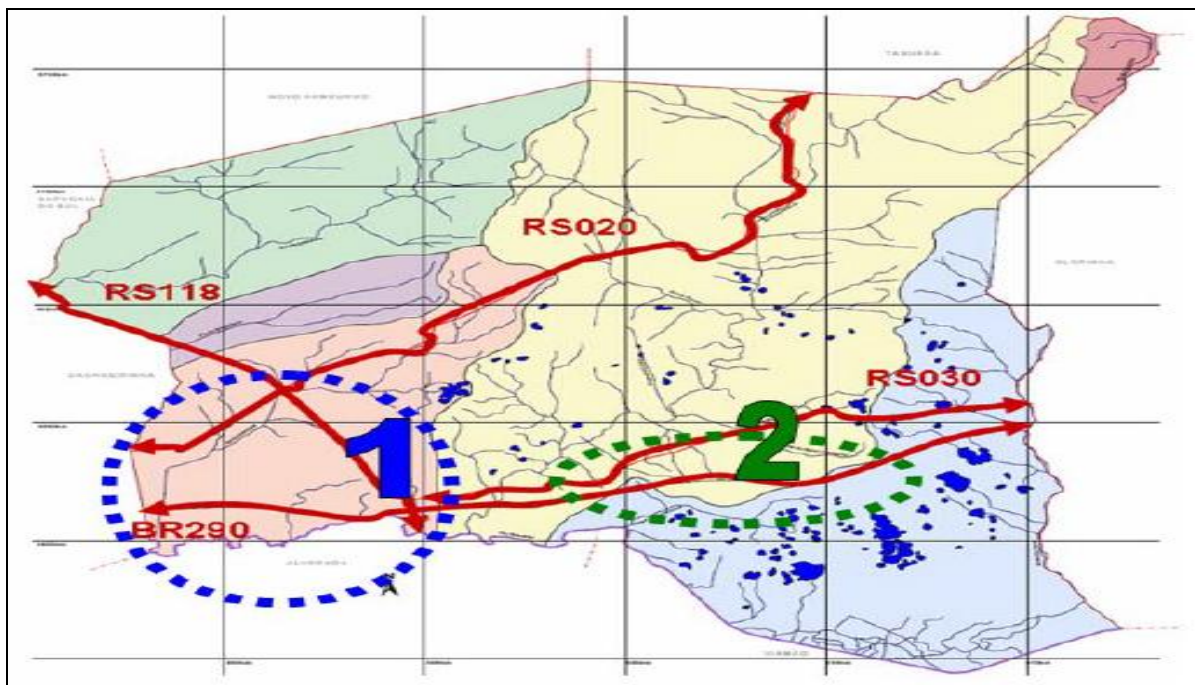
qual a cidade do Rio de Janeiro é um bom exemplo. Não é nenhum exagero afirmar que “muito embora a distância física entre pobres e ricos possa ter diminuído, a distância social e de sociabilidade ainda parece persistir” (CUNHA, 2010, p.68).

Identificou-se que o PLHIS elaborou, a partir do estudo do território, uma análise sobre a cidade, evidenciando locais em que há um número considerável de habitações e locais nos quais existem a possibilidade de expansão urbana.

Uma questão importante neste contexto de análise da ocupação do território é a identificação de áreas urbanas que ainda se encontram vazias. Esta identificação cruzada à análise da oferta de infraestrutura, de condicionantes ambientais e das características socioeconômicas do entorno, pode ser importante ferramenta de suporte à decisão locacional de empreendimentos de habitação de interesse social (GRAVATAÍ, 2010, p. 31).

O mapa, a seguir, demonstra dois pontos distintos da cidade, sendo um com densidade populacional maior e outro onde ela é mais restrita.

Figura 3 - Estratégias territoriais apontadas no PLHIS



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (GRAVATAÍ, 2010, p. 97)

A Área 1, do mapa, conhecida como Sub-Bacia do Arroio Barnabé, indica a área mais central da cidade de Gravataí, que dispõem de maior infraestrutura, porém, com um número também considerável de assentamentos precários o que

demonstra a necessidade de intervenções do Poder Público para a urbanização desses locais. A Área 2, chamada de Sub-Bacia do Arroio Demétrio, por sua vez, apresenta um maior vazio populacional, com poucos assentamentos precários, mas com uma carência de infraestrutura. Evidencia-se que esta área deve ser priorizada para novos loteamentos, mas será necessário que o planejamento urbano seja priorizado nessas localidades, com a oferta de infraestrutura adequada.

A dinâmica da segregação socioespacial, típica da urbanização no capitalismo, conforme apresentado anteriormente, expõe a urgência de uma nova forma de gestão pública, com a construção de instrumentos como o PLHIS, que possibilite que a propriedade privada da terra “cumpra a sua função social e evite que a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização de imóveis, decorrentes de investimentos públicos, sejam empecilhos para a justiça social na cidade” (VITTE, 2010, p. 81).

Na Área 1 tem-se a ocorrência de ocupação próxima ao leito do Arroio Barnabé, em áreas inundáveis, e na Área 2, aonde o crescimento populacional vem se intensificando, devido ao desenvolvimento de novos bairros e condomínios horizontais. Nesta área localizam-se a BR 290 (*Freeway*) e o Rio Gravataí onde, entre os dois, tem aumentado o número de ocupações de forma desordenada, dirigida às áreas periféricas, às áreas de banhados e bacias de retardo, tendo como fator determinante a pressão da especulação imobiliária (GRAVATAÍ, 2010).

Contraditoriamente, Gravataí apresenta, segundo o PLHIS, diversas áreas: 237 no total, chamadas de glebas, que possuem mais de um hectare, localizadas em áreas urbanas. Isso demonstra que existem interesses em disputa na área de uso e ocupação do solo, que exigem a efetivação dos instrumentos normativos do Estatuto da Cidade, dentre os quais se destaca a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) nas quais poderão ser construídos empreendimentos habitacionais específicos.

A definição das AEIS é de incumbência do Plano Diretor Municipal que, articulado com a legislação que regulamenta o Orçamento Público, são responsáveis pelo planejamento do território total do Município. O Plano Diretor “torna-se um instrumento fundamental para implementar a maioria dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade” (GRAZIA, 2002, p.35). O processo de construção do Plano Diretor, ou ainda, sua revisão, deve partir do debate em conjunto com a

população, a fim de reduzir as desigualdades produzidas no espaço urbano das cidades.

O déficit habitacional, deficiência do estoque de moradias, mais a inadequação habitacional que fora demonstrado pelo PLHIS, cuja referência é a Fundação João Pinheiro (2005), apontou que esse indicador possui um quantitativo total em Gravataí que está na ordem de 7,80% dos seus domicílios particulares permanentes, conforme a tabela 2 abaixo²⁴.

ABSOLUTO			% DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS		
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
5.223	4.829	394	7,80	7,94	6,38

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010) Dados sistematizados pelo autor.

A principal composição do déficit básico por componente, em âmbito urbano para Gravataí, diz respeito à coabitação. Na região rural do Município, também se verificou a coabitação como principal problemática. Cabe salientar que, nessa mesma região, não foi encontrado nenhum domicílio rústico como ocorre nas demais regiões rurais do Brasil. A tabela 3, a seguir, apresenta os dados para cada um dos componentes do déficit em Gravataí.

URBANO			RURAL		
Improvistos	Coabitados	Rústicos	Improvistos	Coabitados	Rústicos
4,37	87,29	8,35	1,78	98,22	-

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010) Dados sistematizados pelo autor (2012).

Corroborando com os estudos que apontam a concentração do déficit habitacional, situado junto às famílias com renda de até três salários mínimos, nesta faixa salarial encontram-se 77,25% dos domicílios improvisados e 64,40% das famílias conviventes urbanas em Gravataí (GRAVATAÍ, 2010). Segundo Rolnik (2010), 80% do déficit habitacional brasileiro está localizado em famílias cuja renda não ultrapassa três salários mínimos, ficando evidente, mais uma vez, que as

²⁴ Os dados da tabela 2 e 3, na sequência, têm como base os estudos da Fundação João Pinheiro (2005).

desigualdades sociais tem um *locus* bastante peculiar, no que se refere ao acesso a bens e serviços sociais, dentre os quais a habitação.

Com relação à infraestrutura disponível aos domicílios, o principal problema apontado foi o esgoto. Realidade presente na maior parte dos municípios brasileiros (IBGE, 2012), a carência de uma rede pública para o tratamento dos dejetos, é enfrentada por 66,7% dos habitantes de Gravataí. Ainda com relação ao saneamento, em especial, ao abastecimento de água, o índice é um pouco mais satisfatório, pois a água tratada está disponível para 71,4% da população municipal.

Os dados do item 3.4 demonstram a realidade da cobertura de coleta e tratamento de esgoto nos domicílios brasileiros e, para Gravataí, denotam ser de fundamental importância no planejamento da cidade. No Município, são aproximadamente, 33% da população vivendo em condições precárias de saneamento, nas quais se verifica que, ainda, 28,6% não têm acesso à água tratada. Tais dados são fundamentais para diversos outros indicadores relacionados à saúde e à qualidade de vida, por exemplo, e que são importantes para dimensionar recursos que precisam ser alocados no tratamento de doenças e agravos, em detrimento do investimento em prevenção, como no caso do saneamento.

O acesso a bens e serviços fica prejudicado quando algumas situações tendem a agravar a desigualdade presente nas cidades. Em Gravataí, segundo o PLHIS, 4,80% dos domicílios localizam-se em assentamentos precários. Em números absolutos significa dizer que são 148 assentamentos informais englobando cerca de 12.040 domicílios. O quadro 6, a seguir, demonstra os tipos de assentamentos irregulares existentes no município.

Quadro 6 – Tipos de Assentamentos Irregulares

Tipos de assentamentos Irregulares		nº. ass.	nº. dom.
a	Loteamentos consolidados fora da macrozona prioritária ou em área rural	3	1.085
b	Ocupações precárias/pouco consolidadas fora da macrozona prioritária ou em área rural	4	591
c	Assentamentos em áreas urbanas - públicas	47	2.110
d	Assentamentos em áreas mistas ou sem pesquisa de titularidades	6	479
e	Assentamentos em áreas urbanas privadas	16	1.235
f	Áreas de risco e APPs (necessidade de reassentamento)	46	1.298
g	Loteamentos irregulares/clandestinos, classe média/sítios	6	1.235

h	Áreas de intervenção prioritárias para regularização – áreas precárias	6	1.713
i	Áreas do Estado	3	645
j	Assentamentos em áreas públicas urbanas com carência de infraestrutura	2	190
k	Áreas com processo de regularização	9	1.459
TOTAL		148	12.040

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 50)

Esse diagnóstico, relacionado ao tipo de assentamento, apresenta algumas características sobre as condições habitacionais da população de Gravataí. Identificou-se que há uma grande incidência de assentamentos em áreas urbanas públicas e em áreas de risco, tipos "Assentamentos em áreas urbanas - públicas"; "Assentamentos em áreas urbanas privadas" e "Áreas de risco e Áreas de Preservação Permanente (APP) (necessidades de reassentamentos)". Esses assentamentos, em sua grande maioria, estão localizados em regiões da cidade com maior densidade populacional e deveriam ser priorizados nas ações de intervenção da política de habitação.

Outra característica marcante da informalidade, na área de habitação, em Gravataí, são os assentamentos localizados fora da macrozona prioritária ou em área rural, incluindo aqueles compostos por sítios, do tipo: "Loteamentos consolidados fora da macrozona prioritária ou em área rural"; "Ocupações precárias/pouco consolidados fora da macrozona prioritária ou em área rural" e "Loteamentos irregulares/clandestinos classe média/sítios". Há em média 224 domicílios por assentamentos e estão localizados em áreas menos urbanizadas e com características rurais, por consequência.

Nota-se também que a maior parte dos assentamentos informais está localizada em área pública, na qual se tem um número considerável de ocupações em área de risco ou área de preservação permanente. Aqui, novamente, visualiza-se que os assentamentos estão inseridos em bairros com grande densidade populacional e em área mais urbanizada e com certa infraestrutura (Área 1 do mapa da figura 3). O Diagnóstico apontou, ainda, que ocorre de forma mais ou menos equilibrada em toda a cidade, a existência de assentamentos com necessidade de remoção – são, aproximadamente, 1.415 domicílios.

Com relação à infraestrutura, os dados apontam que: 73% têm rede de água completa; apenas 16% contam com rede completa de esgoto cloacal; a oferta de

infraestrutura pluvial, somadas as rede completa e parcial tem-se 60% de cobertura; a infraestrutura elétrica chega a 91% dos domicílios; e, embora não seja considerado um item de primeira necessidade, a existência de vias pavimentadas apareceu em 60% dos domicílios. Desses dados, é importante assinalar que a menor cobertura de infraestrutura foi visualizada nos assentamentos localizados em áreas menos urbanizadas da cidade, denotando uma dupla perspectiva de desigualdade: são assentamentos irregulares em áreas carentes de recursos de infraestrutura (GRAVATAÍ, 2010).

Em Gravataí, as necessidades habitacionais, em assentamentos informais ou em áreas consolidadas, apresentaram três grandes grupos de assentamentos: o primeiro grupo é composto por assentamentos periféricos, localizados em área de origem privada que não conta com uma rede ampla de serviços de água, esgoto e pavimentação. O segundo grupo apresenta assentamentos mais centrais, possuem um pequeno número de domicílios e um bom nível de oferta de infraestrutura. Por fim, o terceiro grupo é composto por assentamentos localizados em área de risco e que precisam ser removidos (GRAVATAÍ, 2010).

É recorrente a ideia de que a política de desenvolvimento urbano deve priorizar o atendimento das necessidades básicas da população que reside nesses locais, que clamam por reformas urbanas, onde a dimensão social do desenvolvimento deve perder o caráter complementar a ela atribuída para se tornar um componente essencial do processo econômico (OSORIO; MENEGASSI, 2002). Assim, opõe-se a concepção de desenvolvimento como incremento de renda, exclusivamente. Ao desenvolvimento, incluindo o econômico, “não basta, embora possa ajudar sob certas condições, adicionou-se que o objetivo da equidade social não se mede, nem sua concepção se esgota na renda monetária, por mais crucial que ela seja” (MALUF, 2000, p. 61). Portanto, esse processo constitui uma perspectiva de proteção social e integralidade de atendimento das políticas públicas e sociais.

Em síntese, a etapa de diagnóstico do PLHIS, no que se refere à realidade da habitação, do uso e da ocupação do solo encontrada foi a seguinte:

- A maior parte dos assentamentos informais está em área de origem pública, o que revela a dificuldade da administração em gerenciar o uso do território;
- Há uma grande necessidade de remoção de domicílios localizados em área de risco, o que, por si só, já constitui uma desafiadora demanda para a produção habitacional (1.415 domicílios);
- Do ponto de vista da oferta de infraestrutura nos assentamentos informais consolidáveis, identificou-se a carência total de rede de água em 2.892 domicílios; de esgoto cloacal em 6.937 domicílios; de esgoto pluvial em 4.173 domicílios; de rede elétrica em 40 domicílios; de pavimentação em 4.480 domicílios;
- Ainda do ponto de vista da oferta de infraestrutura nos assentamentos informais consolidáveis, a Região do Orçamento Participativo, cujos assentamentos apresentam a melhor condição, é a 12 (Vila Branca);
- Quanto aos tipos de assentamentos, os do tipo “c” são os que apresentam a melhor condição de oferta de infraestrutura, demonstrando os efeitos positivos da atuação do Município por se tratarem de assentamentos em áreas públicas. Os assentamentos do tipo “k”, que estão em processo de regularização, também contam com bons níveis de oferta de infraestrutura, demonstrando os resultados dos processos em andamento (GRAVATAÍ, 2010, p. 56).

Novamente, é de suma importância destacar que a síntese apresentada demonstra que há uma exigência bastante grande de intervenções imediatas, coerentes e articuladas com diversos outros setores e serviços, com o objetivo de efetivar o direito à habitação e à cidade. Algumas situações já contam com um processo inicial de regularização e precisam de planejamento continuado para chegar a constituir um produto de qualidade; outras precisam de esforços, em caráter de prioridade, para lograrem sucesso em suas ações. Por isso, a análise documental que se processou sobre o PLHIS, da cidade de Gravataí, buscou identificar quais eram os referenciais para o atendimento da demanda habitacional, bem como se as normativas legais (PNH e Estatuto da Cidade) forneceram subsídios para o planejamento das ações e estratégias propostas.

Os documentos que visam normatizar ações em uma determinada área estão implícitos de referências, ou seja, de um conjunto de valores que representam a construção e a sistematização dos princípios norteadores dessas ações. Isso também ocorre com os planos locais de habitação de interesse social. Em tese, eles devem seguir, conforme foram expostos, os princípios e diretrizes da PNH. Para este estudo, não se procurou identificar a descrição e/ou transcrição literal do texto das diretrizes elencadas para a análise do documento. Pensa-se que o mais importante deve ser a tradução destas diretrizes em ações que possibilitam a materialização

das mesmas. Assim, observou-se como as diretrizes serviram de referência para a construção das diretrizes municipais, respeitando, portanto, as peculiaridades do Município de Gravataí, objetivo principal da construção do PLHIS.

De forma central selecionou-se o produto C – Estratégias de Ação do PLHIS de Gravataí²⁵. As estratégias de ação são centrais dentro do PLHIS. Focou-se nesta etapa a análise das diretrizes da PNH e o seu emprego, enquanto referência para a construção do Plano e das estratégias a serem lançadas. Assim, procedeu-se à análise do texto das estratégias de ação para identificar-se a forma como as diretrizes podiam ser encontradas ou não, bem como se apareciam e, de que forma, referências ao Estatuto da Cidade e ao direito à cidade. Desta maneira, para este estudo, elegeram-se as diretrizes que se encontram no Apêndice 5 - Roteiro para Análise Documental. Selecionando-se o conteúdo das Estratégias de Ação, verifica-se que, ao longo do texto são feitas referências à PNH e ao Estatuto da Cidade, ocorrendo de forma articulada entre estes instrumentos normativos. Na introdução percebe-se que as estratégias de ação, e o Plano Municipal como um todo, apontam que uma adesão efetiva ao Sistema Nacional de Habitação somente ocorrerá se observadas as diretrizes da PNH “bem como devem estar embasadas nas determinações do Estatuto da Cidade [...]” (GRAVATAÍ, 2010, p. 13).

Quanto ao Estatuto da Cidade, o PLHIS aponta alguns princípios (seis, no total) dentre os quais se destaca que dois desses têm vinculação com as diretrizes da PNH adotadas para a análise documental. São elas:

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- Compatibilidade e integração das políticas habitacionais de todas as instâncias federativas, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- Função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana, a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle de uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; (GRAVATAÍ, 2010, p. 13).

²⁵ O PLHIS foi construído em três produtos distintos. O primeiro produto “Produto A – Metodologia”, onde consta a metodologia de construção do estudo que originou o Plano; o “Produto B – Diagnóstico” com os dados do diagnóstico do estudo; e, o “Produto C – Estratégia de Ação”, que além de condensar um resumo da metodologia e a síntese do diagnóstico apresenta as ações a serem desenvolvidas pelo município de Gravataí, junto à área habitacional de interesse social.

Avalia-se que estes dois princípios enunciados conectam-se com as diretrizes relacionadas à **Urbanização de Assentamentos Precários e Produção da Habitação** (item 1.3 do Apêndice n. 5) e à **Integração da Política Habitacional à Política de Desenvolvimento Urbano** (item 1.4 do Apêndice n. 5) apresentadas na PNH. Verifica-se que o conteúdo dessas diretrizes tem fundamental relação com a perspectiva do direito à cidade (BRASIL, 2004).

Conforme exposto anteriormente, a possibilidade existente entre a Política Nacional de Habitação e o Estatuto da Cidade consiste no desenvolvimento de ações conjuntas de uso e ocupação do solo, a partir da provisão de moradia e da efetivação dos princípios da função social da cidade.

O PLHIS expõe algumas outras diretrizes que fazem parte da PNH (2004). Tais diretrizes consideram a habitação como vetor de inclusão social e apresentam uma política que se propõe a um caráter de integralidade de atendimento. Expostas no PLHIS, tais diretrizes demonstram a intenção do Município em oferecer uma política municipal para a população de baixa renda, com articulação a outras políticas e serviços sociais. Novamente o Plano reporta-se à adoção de medidas presentes nas normativas jurídicas, em especial no Estatuto da Cidade, com a função principal de garantir o acesso à moradia digna.

- Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito dos diversos níveis federativos;
- Utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, previstos no Estatuto da Cidade e outros; (GRAVATAÍ, 2010, p. 14).

Para a **Mobilização de Recursos, Identificação da Demanda e Gestão de Subsídios** (item 1.1 do Apêndice n. 5), a PNH aponta a necessidade de estudos e pesquisas que expressem a realidade das localidades e da situação socioeconômica das famílias, bem como a construção de indicadores que apontem as necessidades habitacionais. A própria construção do PLHIS denota que o Município despendeu esforços para identificar quem são as pessoas a serem atendidas e em que realidade habitacional, social e econômica elas se encontram. Afora isso, o PLHIS

nas primeiras páginas, destinadas à apresentação das estratégias de ação, aponta alguns tópicos, chamados no Plano de temas balizadores – que se destinaram à identificação tanto da realidade da cidade quanto dos problemas e demandas habitacionais.

Anteriormente, apresentaram-se dados relativos ao Município de Gravataí e à realidade socioeconômica da cidade. Salienta-se que esta primeira parte das Estratégias de Ação revela-se como um momento de estudo sobre o crescimento populacional e o dinamismo econômico, as necessidades habitacionais, as questões institucionais, a tipologia do Município e a estratificação social, esses dois últimos advindo do Plano Nacional de Habitação e que serviram de parâmetro para a construção do PLHIS.

Ainda, com relação à demanda foram determinadas Metas Físicas que são a quantidade de unidades habitacionais que necessitam ser construídas em Gravataí, para suprir a demanda atual e futura, em determinados períodos de tempo. O atendimento não é de exclusividade do Poder Público.

Nesta realidade, cabe à Prefeitura Municipal, uma vez identificados os seus limites em termos de prioridades de atuação, além de promover “soluções habitacionais, o papel de articuladora, fomentando a atuação dos agentes privados e sociais, através da implementação dos programas descritos no Plano Estratégico” do PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 74).

A Tabela 4, a seguir, expõe, em dados quantitativos, como deve ser o atendimento das demandas habitacionais em Gravataí. Para a construção dos números referendados nessa tabela, desenvolveu-se um estudo sobre as referências do PlanHab para a construção do déficit habitacional municipal, até o ano de 2005, e a partir daí, o estabelecimento das demandas futuras.

Tabela 4 – Atendimento das Demandas Habitacionais de Gravataí até 2023

	0 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Mais de 10 SM
Urbana	8.441	4.169	4.830	5.557
Rural	607	339	356	404
Total	9.048	4.958	5.186	5.961

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 75)

O atendimento às demandas habitacionais, para os grupos sociais distintos, utilizou a estratificação social em cinco grupos, assim como fez o PlanHab (2007). É importante assinalar que os grupos foram constituídos de acordo com a capacidade dos mesmos em acessar financiamento habitacional. Assim, os grupos I, II e III são aqueles que têm dificuldade de acesso e por isso precisam de subsídios. Por outro lado, os grupos IV e V podem acessar diretamente o financiamento habitacional através do mercado (PLANHAB, 2007)²⁶. Em Gravataí, o PLHIS, considerando o grau de vulnerabilidade das famílias e os limites da capacidade de atendimento público, estabeleceu que os grupos I e II pertencem ao Sub-Sistema de Habitação de Interesse Social, constituindo a demanda habitacional prioritária para o Poder Público, a ser atendida por produção pública ou social; os grupos III, IV e V pertencem ao Sub-Sistema de Habitação de Mercado e, por comporem uma demanda de mercado, devem ser atendidas com produções privada ou social, com o apoio do Poder Público para o grupo III, exclusivamente, e com produção privada para os demais (GRAVATAÍ, 2010).

Através da definição do público-alvo da habitação de interesse social, identifica-se que a diretriz constante no Item 1.3 do Apêndice n. 5 determina a “promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 salários mínimos” (BRASIL, 2004, p. 34) – foi observada no momento da definição daquele público, que seria priorizado nas ações governamentais para o atendimento das carências habitacionais da população mais pobre. Num primeiro momento pode parecer uma focalização demasiada da política habitacional, mas, conforme referido anteriormente é esta faixa de renda que compõe, majoritariamente, o déficit habitacional, o que justifica a focalização.

Nesse mesmo sentido, a diretriz contida no Item 1.4 do Apêndice n. 5, que se refere à gestão dos subsídios – “promoção e apoio a mecanismos de transferências de recursos não onerosos (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza” (BRASIL, 2004, p. 32) – é contemplada, pois o grupo I, composto pela população

²⁶ As faixas de renda estabelecidas pelo PlanHab levaram em consideração o valor do salário mínimo à época. O grupo I compreende as famílias com renda de até 1 salário mínimo. O grupo II, as famílias com renda entre 1 e 3 ½ salários. O Grupo III, as famílias com renda entre 3 ½ e 5 salários. Os grupos IV e V, as famílias com renda superior a 5 salários mínimos (GRAVATAÍ, 2010).

com o menor nível de renda, deverá ser atendido com recursos exclusivos do Poder Público e sem a participação com recursos próprios no financiamento da moradia.

O contexto apresentado diz respeito, então, à provisão de moradia, no qual estariam se envidando esforços para a diminuição do déficit habitacional quantitativo. A seguir, apresentam-se algumas ponderações do PLHIS em relação ao atendimento das demandas de adequação de unidades habitacionais urbanas, sobre as quais estaria se atacando a inadequação habitacional ou o déficit qualitativo.

Para tanto, o PLHIS apontou a necessidade de construção de um Plano de regularização fundiária, para os assentamentos informais passíveis de regularização, acrescidos de um plano específico – de saneamento – na medida em que envolve, basicamente, a questão do esgotamento sanitário e do abastecimento de água (GRAVATAÍ, 2010, p. 87).

Esse trecho do PLHIS tem perfeita vinculação com as diretrizes constantes no Item 1.3, do apêndice n. 5:

- Atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;
- Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade (BRASIL, 2004, p. 36).

Com relação à ausência de banheiro e ao adensamento excessivo, o PLHIS apontou como estratégia para atendimento da primeira situação, a construção de banheiros e para a segunda, a distribuição de kit de material de construção, para a adequação das moradias, tendo em vista a relação moradores/cômodos. Ambas as ações seriam financiadas pelo Poder Público e contariam com o envolvimento da comunidade, especialmente, pelo regime de mutirão.

A participação da sociedade nas ações que pudessem materializar o PLHIS foram apresentadas principalmente como forma de fomentar o atendimento à demanda habitacional, de forma articulada com a qualificação institucional. A qualificação institucional se refere à capacitação permanente dos agentes públicos

para o diálogo com a sociedade civil e seus diversos componentes, tendo em vista o estímulo à parceria, que garantam um trabalho em conjunto.

O processo de participação popular é instrumento indispensável para o exercício da cidadania e na gestão desenvolve seu papel de partilhar decisões e poder. Através da participação é possível que os usuários das políticas e dos serviços sociais possam construir, conjuntamente com Estados e setores da sociedade civil comprometidos com uma sociabilidade fundada na perspectiva de direito social, um “projeto político da democracia e da promoção do desenvolvimento com justiça” (URBEL, 1997, p. 165).

A participação social defendida no PLHIS foi caracterizada como o “envolvimento ativo com a sociedade demandante de solução na habitação, estabelecendo diálogo permanente, fomentando e colaborando com a organização social” (GRAVATAÍ, 2010, p. 78). Nessa conceituação, identifica-se a vinculação com a diretriz apresentada no item 1.3 do Apêndice n. 5, que diz do “estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária” (BRASIL, 2004, p 35).

O PLHIS de Gravataí apresenta, por fim, o Plano Estratégico propriamente dito. Nessa etapa, o PLHIS apresenta primeiramente os princípios e as diretrizes que deram base à formulação do Plano Estratégico. Os princípios e as diretrizes apresentados foram retirados da PNH e, tal com apresentados na introdução das “Estratégias de Ação”, foram retomados para “trazes estes princípios [*e diretrizes*] para a realidade de Gravataí, interpretando-os através de diretrizes, objetivos, ações e metas é a tarefa a que se propõe com este Plano Local de Habitação de Interesse Social” (GRAVATAÍ, 2010, p. 98).

Identifica-se, com o trecho acima, a perspectiva adotada pelo Município para a construção do PLHIS e, sobretudo, para o desenvolvimento de uma política de habitação com perspectiva de política pública, não apenas de um governo, mas como direito social e construção histórica de atores sociais identificados com a problemática urbana, dentre as quais a habitação é prioritária.

Assim, as diretrizes gerais – as grandes linhas de ação, apontadas pela PNH, selecionadas para este estudo, são as mesmas que foram apresentadas no PLHIS relacionadas: ao desenvolvimento institucional, à mobilização de recursos, à qualidade e produtividade da produção habitacional; ao sistema de informação; à

avaliação e monitoramento da habitação; à urbanização de assentamentos precários e produção de habitação; e à integração da política de desenvolvimento urbano.

Na sequência, apresentam-se as diretrizes do Plano Estratégico formatadas para o PLHIS de Gravataí e divididas por “proximidade dos temas”.

Quadro 7 - Diretrizes de Concepção Geral e Prioridade de Atendimento – PLHIS – Plano Estratégico

Diretrizes de Concepção Geral	<ul style="list-style-type: none"> - Acesso à moradia digna como um direito de todas as famílias de Gravataí; - Habitação de interesse social é aquela destinada ao público que, através dos seus próprios esforços, não consegue acesso a uma moradia digna em Gravataí, demandando, portanto, apoio do Poder Público.
Diretrizes quanto à Prioridade de Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> - A demanda habitacional pública prioritária do Município de Gravataí são as famílias dos Grupos Sociais I e II - definidos pelo Plano Nacional de Habitação - devido a sua dificuldade histórica de acesso à moradia digna; - Vulnerabilidade social e ambiental e tempo de residência em Gravataí, são critérios de priorização das famílias a serem atendidas; - Mulheres chefe de família, idosos e portadores de necessidades especiais²⁷, como público prioritário de atendimento na política de HIS; - O atendimento ao déficit habitacional é a prioridade da política habitacional de Gravataí.

FONTE: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 99). Dados sistematizados pelo autor (2012).

Não há no PLHIS uma referência direta ao que o Plano considera como vulnerabilidade social. No entanto, o Plano reporta para a incapacidade de uma solução de moradia através do mercado imobiliário, como definidor daqueles que devem acessar e se tornar o público-alvo das ações da política de habitação de interesse social (GRAVATAÍ, 2010). Identifica-se, pelo exposto, que a vulnerabilidade social exposta pelo PLHIS tem vinculação com a situação da renda das famílias. Percebe-se que seria oportuno ao PLHIS apontar quais os critérios utilizados para definir a vulnerabilidade social dos usuários da política de habitação, para que não haja confusão em definir o acesso prioritário aos projetos.

²⁷ O termo “portadores de necessidades especiais” está transcrito do PLHIS. Entende-se que o correto, segundo as denominações mais atuais seria “pessoa com deficiência”.

A prioridade de atendimento apresentada pelas diretrizes específicas possibilita a identificação de grupos sociais vulneráveis e que, por suas condições específicas, exigem o reconhecimento das desigualdades sociais que os permeia. Isso representa um esforço de reconhecer que as carências habitacionais persistem por um longo período histórico, conforme apresentado anteriormente, e, portanto, clamam por soluções que superem intervenções pontuais ou pouco resolutivas.

No que se refere ao atendimento de segmentos sociais específicos, as mulheres chefes de família, os idosos e as pessoas com deficiência serão prioridade. Nesse contexto, significa que o Município, ao seguir orientações da PNH e de outros programas como o MCMV, reconhece determinados segmentos em que, além das vulnerabilidades sociais a que se expõe a camada mais ampla da população, cuja renda é inferior a três salários mínimos, percebe-se demandas específicas desses segmentos.

O reconhecimento da desigualdade pode “garantir a objetivação da diversidade humana na vida cotidiana”, exigindo uma nova forma de relação entre os indivíduos sociais e entre estes e as instituições “pois são por meio das relações igualitárias postas de forma real e concreta, que se descortinam possibilidades efetivas para que os indivíduos vejam sua diversidade tornar-se matéria-prima de um cotidiano com sentido e com liberdade” (SANTOS, 2009, p.84).

Tendo em vista que as desigualdades, sejam elas sociais, econômicas ou políticas, trazem dificuldades para grupos considerados economicamente vulneráveis, exigem esforços e ações para “racionalizar os recursos e aumentar a eficiência da ação, prevenindo o aumento da distância social e econômica entre segmentos de uma mesma população” (CARVALHO, 1998, p.75).

Quadro 8 – Diretrizes de Inclusão Social e Reconhecimento dos Assentamentos Precários – PLHIS – Plano Estratégico

<p>Diretrizes quanto à Inclusão Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidade das famílias beneficiárias dos programas públicos de produção de habitação de interesse social e viabilização de sua permanência na unidade habitacional; - Utilização do instrumento de concessão de uso para formalizar a permanência na moradia da família beneficiada por programa de produção pública de HIS;
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> - A Política de Habitação de Interesse Social de Gravataí deverá promover a miscigenação social, evitando a formação de guetos ou grandes núcleos de pobreza; - Inclusão socioespacial e legalização dos assentamentos urbanos informais consolidados, integrando-os ao tecido urbano e, na necessidade de reassentá-los, promovê-lo em local próximo ao de origem.
Diretrizes quanto ao Reconhecimento dos Assentamentos Informais	<ul style="list-style-type: none"> - Aceitar padrões urbanos e ambientais flexíveis para os assentamentos consolidados a serem regularizados; - Reconhecimento e manutenção das redes de convívio social e das relações de vizinhança, valorizando as comunidades constituídas; - Poder Público como agente protagonista das ações de regularização fundiária das famílias mais vulneráveis e articulador de ações e agentes nos processos de regularização fundiária dos imóveis das famílias dos Grupos II e III.

FONTE: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 99-100). Dados sistematizados pelo autor (2012).

As diretrizes referidas são responsáveis por orientar um grande número de ações, uma vez que atendidas as famílias com uma moradia, outros fatores precisam ser observados para garantir a permanência na unidade habitacional. Primeiramente, salienta-se que a preocupação em construir loteamentos populares, que não se configurem em grandes bolsões de miséria e pobreza, mas que sejam articulados aos equipamentos e serviços sociais. Para tanto, observar a localização e o número de unidades construídas se torna importante bem como um estudo do território onde se localizará o assentamento das famílias.

Pensar numa perspectiva de inclusão social e entender o processo dialético exclusão/inclusão significa verificar que a exclusão social não pode ser vista somente como resultado única e exclusivamente, pois o capitalismo inclui e exclui de acordo com seus interesses. Se pensada apenas como resultado, pode-se incorrer no erro de não visualizar a dinâmica que compõe este processo. Se pensada como processo, é entendida como algo em movimento, como realidades que se conectam a outras mais amplas e possuem inter-relações com outros fenômenos que possuem origens diversas, sendo que “o que se chama de exclusão é o resultado de

transformações nas instituições estruturantes da vida econômica e social“ (TOSTA, 2000, p. 202).

As normativas legais, no campo dos direitos sociais, principalmente, tiveram avanços significativos ficando, contraditoriamente, um tanto quanto carentes de implementação via políticas sociais, que não conseguem atingir um nível de universalidade que possa abranger o conjunto da sociedade. Em oposição à fragmentação das políticas sociais e ao desemprego estrutural, é preciso que as ações tenham o sentido de integralidade.

Para uma política de habitação que prime pelo atendimento dos sujeitos, na perspectiva de acesso ao direito à cidade, a discussão sobre esse processo de exclusão/inclusão tem que se fazer presente. O conteúdo das ações da política habitacional, intencionadas à inclusão social dos cidadãos, tem que primar pela “convergência em um procedimento concomitante que busque ao fim e ao cabo as reais condições para a afirmação dos indivíduos, então excluídos, na posição de sujeitos socialmente incluídos” (REIS, 2007, p. 55).

O enfrentamento as situações de exclusão – para garantir que todos detenham condições de sobrevivência e de desenvolvimento de suas potencialidades humanas (trabalho, educação, cultura e arte, por exemplo) – suscita esforços conjuntos na direção de supressão das desigualdades sociais, via afirmação dos direitos sociais, econômicos e humanos, para que as condições de adversidade não sejam empecilhos à qualidade de vida. Significa, também, distribuição equânime de riqueza como forma de justiça social e, ainda, aceitação plena das diferenças que não podem servir de base para a desigualdade, uma vez que são possibilidades de construção de uma nova forma de sociabilidade.

Com relação ao reconhecimento dos assentamentos informais, as diretrizes apontam para a “legalização” da cidade informal, ou seja, a importância da regularização fundiária a fim de, pelo reconhecimento de posse, articular melhorias na infraestrutura de uma determinada vila ou bairro. A regularização fundiária está sujeita a inúmeros desafios, mas pode consolidar outro tipo de integração desses espaços ao restante da cidade e estimular a presença do poder Público, com a abordagem de que estes locais também são parte da cidade (GONÇALVES, 2009).

Quadro 9 – Diretrizes de Gestão do Solo, Gestão da Política Habitacional e Articulação dos Agentes – PLHIS – Plano Estratégico

<p>Diretrizes quanto à Gestão do Solo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupação planejada do território; - Gerenciamento do uso do solo urbano, evitando o uso especulativo da terra; - Novos empreendimentos de HIS através de condomínios de pequeno porte, pulverizados e preferencialmente inseridos na malha urbana consolidada; - Empreendimentos de mercado devem responsabilizar-se pela estruturação da cidade
<p>Diretrizes quanto à Gestão da Política Habitacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Integração da política habitacional, ambiental e de desenvolvimento urbano; - Consolidação do Sistema Local de Habitação de Interesse Social; - Oferta de habitação em quantidade e qualidade adequada à demanda; - Produção habitacional como uma ação de superação de problemas sociais, mas também de desenvolvimento econômico local.
<p>Diretrizes quanto à Articulação dos Agentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A política de habitação de interesse social de Gravataí deverá ser fruto de uma visão transdisciplinar do quadro de necessidades habitacionais locais e ter por base, uma atuação integrada do Município e dos demais agentes.

FONTE: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010, p. 100). Dados sistematizados pelo autor (2012)

Essas diretrizes permitem afirmar, mais uma vez, que a política habitacional tem plena vinculação com a política de planejamento urbano. Dessa forma, vincula-se com os instrumentos de Gestão Urbana, principalmente os Planos Diretores e, em nível macrossocietário, com o Estatuto das Cidades, principalmente porque preconiza o desempenho da função social da propriedade e da cidade.

[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio de garantia de direito (difuso) às cidades sustentáveis, da gestão democrática participativa, da adequada oferta de equipamentos urbanos e comunitários, da justa distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização, da recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha decorrido a valorização dos imóveis urbanos, da adoção de padrões de consumo e de bens e de serviços de expansão urbana, compatíveis com as possibilidades econômicas e socioambientais do município, dentre outros (RODRIGUES, 2010, p. 128).

O conjunto das diretrizes do Plano Estratégico demonstra que o PLHIS dispõe-se a ser um instrumento que efetive o direito à moradia, através de uma série

de ações que possam alcançar tal finalidade. O atendimento à política habitacional de interesse social, sobretudo por compor-se de interesses em disputa, tal como é a questão da propriedade, evidencia as possibilidades abertas aos agentes responsáveis pela sua materialização, a partir de um planejamento conciso.

A necessidade de planejamento nas ações de urbanização é de extrema relevância para poder “prever e orientar a expansão espacial da cidade, de modo a reduzir a depredação do capital ambiental, evitar desastres naturais e garantir qualidade de vida da população” (MARTINE; McGRANAHAM, 2010, p. 23).

Cabe expor duas situações das diretrizes do quadro 7. A primeira diz respeito ao papel dos empreendimentos de mercado em se responsabilizarem pela estruturação da cidade. A segunda diretriz se refere à possibilidade de que a provisão de moradia, além de superar “problemas sociais”, possa ser vetor de desenvolvimento econômico local. É importante observar essas duas situações que relacionadas apontam algumas situações conflituosas. Nem sempre é interesse do mercado a “estruturação da cidade” – tendo em vista que o interesse do mercado é o lucro – e, embora o PLHIS não deixe isso muito claro, identifica-se que seria a possibilidade de que, junto aos empreendimentos produzidos pelo mercado, fossem previstos e executados os demais projetos relacionados ao processo e planejamento urbano. Tal atribuição ficaria a cargo dos empreendimentos de mercado.

Da mesma maneira, para que a provisão de moradia se torne vetor de desenvolvimento econômico, tais ações deveriam ser articuladas ao planejamento intersetorial das demais políticas públicas e sociais. No processo de planejamento estruturante da cidade, dentre os quais a habitação é essencial, todos os aspectos relacionados ao “morar” deveriam ser observados.

Para cada uma das diretrizes apresentadas nos quadros 7, 8 e 9, o PLHIS construiu objetivos para a política habitacional de Gravataí, tal como se visualiza no quadro 10, exposto no PLHIS e transcrito a seguir.

Quadro 10 – Objetivos da Política Habitacional de Gravataí

Diretrizes	Objetivos
Diretrizes de Concepção Geral	- Estender o acesso à habitação a todas as famílias.
Diretrizes quanto à Prioridade de Atendimento	- Atender, prioritariamente, às famílias vulneráveis e já residentes em Gravataí.

Diretrizes quanto à Inclusão Social	<ul style="list-style-type: none"> - Fazer da habitação um vetor de inclusão social. - Reconhecer e promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais consolidados;
Diretrizes quanto ao Reconhecimento dos Assentamentos Informais	<ul style="list-style-type: none"> - Inserir o objetivo de regularizar os assentamentos informais consolidados, no âmbito da administração municipal, como uma ação prioritária, fundamental para a inclusão social e necessária para o fortalecimento da capacidade de gestão pública do território; - Consolidar o tema da regularização fundiária na sociedade, consagrando: sua importância e o papel dos agentes no processo; - Reassentar famílias em situação de risco para áreas próximas ao seu local de origem.
Diretrizes quanto à Gestão do Solo	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a capacidade pública de gerenciamento do uso do solo urbano; - Reservar terra para a produção de HIS; - Impedir novas ocupações irregulares do solo; - Restringir todas as ações públicas que corroborem com a consolidação de assentamentos informais recentes; - Conscientizar a população sobre os problemas da ocupação irregular do território.
Diretrizes quanto à Gestão da Política Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer o Conselho e o Fundo Local de Habitação de Interesse Social – órgão de cogestão local e estrutura de financiamento da política habitacional; - Qualificar a atuação da Administração Municipal, capacitando os agentes, incorporando novos instrumentos de gestão e qualificando os existentes; - Implementar ações de gestão e monitoramento da implementação do PLHIS; - Ampliar a capacidade de financiamento público de HIS; - Reduzir os custos da produção de HIS; - Estimular os pequenos empreendedores locais, colaborando com o seu fortalecimento no mercado imobiliário.
Diretrizes quanto à Articulação dos Agentes	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a participação de agentes sociais e privados na produção de HIS; - Estabelecer parcerias do Poder Público com os promotores privados de HIS, com vistas a compatibilizar os seus interesses comerciais com a meta de redução do quadro de necessidades habitacionais local, inclusive considerando o atendimento dos grupos sociais mais vulneráveis; - Superar a visão clientelista da população em relação ao Poder Público.

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010 p.101)

Após traçar os objetivos das ações da política de habitação, o PLHIS aponta programas que constituem um conjunto de atividades, que necessitam ou não de recursos, mas que devem ocorrer de forma articulada a outras ações, em diversas áreas ligadas ao planejamento urbano e às políticas sociais setoriais (educação, saúde, assistência social). No total são sete programas que apresentam uma gama diversificada de ações e metas, com o escopo operacional do plano estratégico do

PLHIS. Todas as metas foram estabelecidas para serem atendidas em curto longo e médio prazo.

O PLHIS apresenta um quadro no qual são expostos os programas, as ações e as metas, os agentes envolvidos e o prazo para o cumprimento das metas. Salienta-se que, ao apontar as ações e metas, são apresentados os agentes envolvidos aos quais compete a articulação das ações, desde a identificação do público e das áreas de intervenção prioritária até a captação dos recursos e a articulação com as instâncias de participação e controle social. O quadro 11, a seguir, apresenta os programas e os objetivos de cada um deles.

Quadro 11 – Programas para a Realização das Metas do PLHIS

Programa	Objetivos
1. Programa de Produção Habitacional	Programa que visa estender o acesso à moradia digna a todas as famílias de Gravataí, atendendo, prioritariamente as vulneráveis e aquelas já residentes no Município. Tem também como objetivo incluir, no processo de produção habitacional, os pequenos empreendedores locais, colaborando com o seu fortalecimento no mercado imobiliário.
2. Programa de articulação dos agentes para a produção habitacional	Programa que visa fortalecer a visão transdisciplinar do problema habitacional local, promovendo uma atuação integrada do Município e dos demais agentes da produção.
3. Programa de regularização fundiária	Programa que busca promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais consolidados, fortalecer o debate sobre o tema no âmbito do poder público e da sociedade e reassentar famílias em situação de risco para áreas próximas ao seu local de origem
4. Programa de capacitação social	Programa que tem como objetivo maior fazer com que a habitação seja um vetor de inclusão social das famílias beneficiárias, garantindo a permanência destas na moradia conquistada e tendo como diretrizes para a produção habitacional, a miscigenação social na cidade e a inclusão socioespacial e legalização dos assentamentos urbanos informais consolidados.
5. Programa de gestão territorial	Programa que tem como objetivo ampliar a capacidade pública de gerenciamento do uso do solo urbano, estabelecendo áreas prioritárias para ocupação, reservando terras para a produção de HIS e impedindo novas ocupações irregulares do território.

6. Programa de melhoria habitacional	Programa que visa atender às situações de inadequação habitacional, melhorando a qualidade da moradia em Gravataí.
7. Programa de gestão da política habitacional	Programa tem como finalidade garantir a oferta de moradias em quantidade e qualidade adequadas à demanda, integrando a Política Habitacional a de Desenvolvimento Urbano e consolidando o Sistema Local de Habitação de Interesse Social.

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2010). Dados sistematizados pelo autor (2012).

Finalizando o plano são apresentadas as estratégias de implementação do PLHIS para o Município de Gravataí. Sobretudo, as ações de implementação têm como objetivos: manter os agentes envolvidos na elaboração do PLHIS e fortalecer a integração e a visão transdisciplinar de seus agentes; divulgar os resultados do plano; buscar novos parceiros para a implementação do Plano e fazer com que o conhecimento produzido pela elaboração do mesmo possa contribuir para a construção de outros planos setoriais, dentre eles o Plano Diretor de Gravataí (GRAVATAÍ, 2010).

Ao processo de implementação foram adicionados indicadores para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade deste processo. Os indicadores foram construídos para avaliar o cumprimento do cronograma, os resultados das ações empreendidas, as mudanças quantitativas no quadro das necessidades habitacionais e, ainda, as mudanças qualitativas na condição de gestão da política habitacional. Os resultados da avaliação desses indicadores comporiam relatórios enviados ao Conselho Municipal de Habitação, principal responsável pelo processo de avaliar os resultados do PLHIS, como instância de controle social, e publicizados na Conferência Municipal de Habitação, a ser realizada a cada dois anos.

Tendo em vista a realidade encontrada, conforme apontado anteriormente, abre-se uma série de possibilidades e desafios para o trato das questões da habitação, desde a provisão de moradia até a urbanização e regularização dos assentamentos irregulares e/ou precários. A partir da análise feita sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Gravataí, identifica-se que o mesmo abre várias possibilidades para o atendimento à demanda na área habitacional, da mesma forma que há também inúmeros desafios que a cidade precisa enfrentar, a fim de efetivar o planejamento estratégico exposto pelo Plano.

Por se tratar de um processo histórico, a demanda habitacional, para ser enfrentada, exige uma série de esforços para tornar a habitação uma prioridade

municipal. Enquanto política e como destino de recursos, somente as intencionalidades não dão conta de mudar a realidade, é necessária a aplicação de um volume de recursos cujo montante inclua cifras que garantam a provisão de moradias, sem deixar para o mercado a exclusividade dessa provisão²⁸.

Tendo em vista a iniquidade do mercado e a história do capitalismo, que sempre foi marcada pela necessidade de expansão do mercado como forma de acumulação de riqueza, mediante aumento da exploração do trabalho (OLIVEIRA, 2005), é extremamente arriscado deixar para o mercado o atendimento aos direitos sociais. O surgimento do neoliberalismo trouxe o advento do mercado, através da renúncia do Estado e do apelo ao mercado para assumir as suas funções.

Os serviços públicos, como os serviços de saúde, energia, telecomunicações e previdência, entre outros, sofreram um significativo processo de mercantilização, de *mercadorização*, que afetou ainda mais fortemente a classe trabalhadora também em seus universos estatal e público (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 195).

No entanto, frente à voracidade do mercado, é inevitável a defesa do Estado como garantidor dos direitos sociais e, também, na política de habitação. O papel do Estado, em sua perspectiva ampliada, centra-se na intervenção para regular o mercado, oferecer serviços e políticas sociais que possam inverter a mercantilização dos direitos, não se restringindo a esta premissa, mas ampliando a oferta estatal de tais serviços.

Algum grau de ação coletiva – de modo geral, a regulamentação e a intervenção do Estado – é necessário para as falhas do mercado (tais como danos inestimáveis ao ambiente natural e social), evitar excessivas concentrações de poder do mercado ou combater o privilégio do monopólio quando este não pode ser evitado (em campo como transportes e comunicações), fornecer bens coletivos (defesa, educação, infraestruturas sociais e físicas) que não podem ser produzidos e vendidos pelo mercado e impedir falhas descontroladas decorrentes de surtos especulativos, sinais de mercado aberrantes e o intercâmbio potencialmente negativo entre expectativas dos empreendedores e sinais de mercado (o problema das profecias no desempenho do mercado (HARVEY, 2011, p. 118)

Ressalta-se, ainda, que o PLHIS apontou que, para o DEMHAB, “o tema da irregularidade é tido como o de maior relevância, tendo em vista a demandas por

²⁸ Retoma-se a discussão sobre os recursos destinados à habitação em Gravataí no item 5.3.

regularização fundiária, reassentamento das situações de risco e de regularização urbanística” (GRAVATAÍ, 2010, p. 49). Dessa forma, visualiza-se que, além da provisão de moradia, existe uma demanda considerável em termos de regularizar os assentamentos irregulares, quando essa é uma solução possível, prover reassentamentos quando as áreas ocupadas não oferecem condições seguras de moradia e, em ambos os casos, é preciso que esses locais recebam investimentos para garantir infraestrutura adequada.

A análise do PLHIS permite considerar que para a política de habitação em Gravataí alcançar seus objetivos é necessária a construção de um plano estratégico para sua efetivação. O PLHIS apontou uma série de diretrizes, objetivos, programas e metas bastante “ousadas”, pois, em se tratando de um área que historicamente teve como finalidade ações desarticuladas e pouco resolutivas, o tratamento de forma mais integral é um desafio a ser enfrentado. Por isso uma visão estratégica do Município se destinaria a executar as ações imediatas mas sem perder de vista as ações de médio e longo prazo.

Os grupos identificados como prioridade pelo PLHIS são aqueles em que as ações precisam ser articuladas em um nível de planejamento que possibilite uma regularização fundiária plena, e a provisão de moradia em projetos habitacionais integrados à malha urbana e com a oferta suficiente de infraestrutura. Novamente, requer-se dos órgãos públicos, principalmente do Departamento Municipal de Habitação como órgão gestor da política de habitação em Gravataí, a articulação com os demais setores e serviços responsáveis pelo planejamento urbano da cidade, para se pensar soluções que superem a fragmentação e o imediatismo e que sejam, sobretudo, orientadas ao direito à cidade.

5.3 A AVALIAÇÃO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NAS AÇÕES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM GRAVATAÍ

Apresenta-se, a seguir, a análise das entrevistas realizadas com os sujeitos envolvidos com as ações da política de habitação em Gravataí. Tal análise se subsidia nas respostas dadas por esses sujeitos, no que se refere às percepções dos mesmos sobre a efetividade dessas ações, bem como os avanços e os desafios que se apresentam para garantir o acesso à moradia e à cidade.

Apontam-se, no transcorrer das próximas páginas, as considerações feitas pelos usuários da Política de Habitação de Interesse Social em Gravataí que discorrem sobre as possibilidades e as dificuldades que surgiram, desde sua inserção em projeto habitacional desenvolvido pelo DEMHAB. Apresentam-se, também, como os gestores e os técnicos avaliam essas ações e, da mesma forma, quais situações precisam ser observadas e enfrentadas para a provisão da moradia, aliada ao acesso aos demais bens e serviços presentes na cidade.

Primeiramente, nas entrevistas com os usuários, identificou-se que a principal demanda atendida foi o reassentamento (7 dos 13 entrevistados), enquanto a provisão de moradia ocorreu para 6 do total dos entrevistados. A situação de moradia das famílias, quando do atendimento da demanda, era principalmente de residência em ocupação em área de risco, correspondente a 46,15% dos casos. O tempo de espera para inclusão em projeto habitacional foi de mais de três anos para 69,23% dos entrevistados. Esses dados permitem relacionar as dimensões do déficit habitacional e corroboram com o que foi apresentado pelo PLHIS, no que diz respeito ao alto índice de ocupação de áreas irregulares e não apropriadas para moradia no Município, da mesma forma que tem conexão com o elevado número de moradias faltantes em Gravataí (déficit quantitativo).

A realidade da ocupação desordenada do solo tem expressiva vinculação com a carência na oferta de moradias pelo Poder Público, destinadas às faixas de renda da população que não podem acessar a habitação disponível no mercado. Ainda assim, aos que podem acessar a moradia via mercado se deparam com a especulação imobiliária que aumenta o preço da terra urbana e das moradias. Ocorre, conforme apontado anteriormente, que para “satisfazer” suas necessidade de habitar, as pessoas apelam para ocupação de áreas insalubres, de reserva ou proteção ambiental, menos urbanizadas e carentes de infraestrutura.

Bógus (1992), ao analisar a forma de urbanização de São Paulo, com relação ao uso e a ocupação do espaço urbano, aponta características do que chama de “periferização”, o que não é exclusividade da cidade de São Paulo, tendo em vista que as demais grandes cidades e suas regiões metropolitanas também apresentam situações semelhantes.

Na verdade, a “periferização”, ou seja, a ocupação de áreas cada vez mais distantes dos centros urbanizados, em geral desprovidas de equipamentos públicos e onde se concentram pobreza e demandas sociais insatisfeitas, não é um fenômeno unicamente paulista, mas uma das características mais marcantes da metropolização, em todas as regiões brasileiras (BÓGUS, 1992, p. 36).

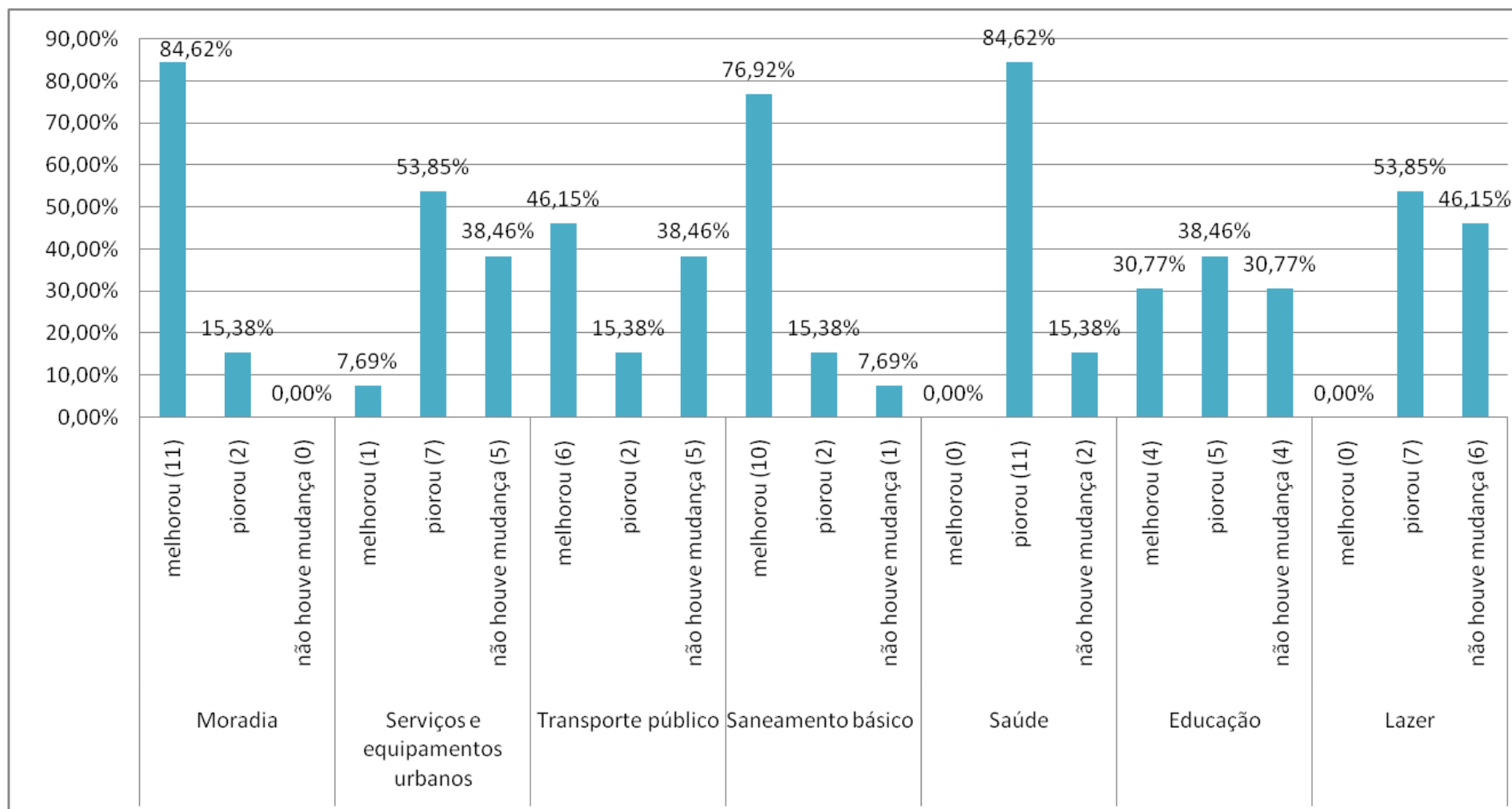
Com relação às características socioeconômicas das famílias entrevistadas (13 no total) verificou-se que são famílias de 4,15 pessoas em média, chefiadas por homens numa frequência de aproximadamente 53% dos casos. No entanto, cabe citar que 30% das famílias tem a mulher como chefe do grupo. Esse fato corrobora com dados estatísticos que apontam para o aumento significativo das famílias em que a provedora da renda é a mulher, e também com a reconfiguração das famílias expressa pelas famílias monoparentais.

Constatou-se que as famílias são oriundas do próprio Município de Gravataí em 77% dos casos. Além disso, embora Gravataí seja uma cidade que se configurou como destino de muitas famílias devido à industrialização e à instalação de multinacionais em seu território e a conseqüente oferta/promessa de emprego, principalmente nos últimos quinze anos, as famílias atendidas pelo DEMHAB já estavam instaladas no Município.

Sobre a renda, todas as famílias entrevistadas percebem a renda de até três salários mínimos, conforme o público-alvo do DEMHAB. É oportuno salientar que, em se tratando de projetos de reassentamento, a situação da renda não é fator impeditivo para a inserção no projeto, mas sim a situação da moradia. Porém, todas as famílias reassentadas entrevistadas têm renda inferior a três salários. Ou seja, as famílias e os locais demandantes de reassentamentos em Gravataí são famílias com situação desfavorável de renda, situando-se nos locais apontados pelos PLHIS como de maior vulnerabilidade social e inadequação de moradia (GRAVATAÍ, 2010).

No que diz respeito ao direito à cidade e aos indicadores apresentados anteriormente, os quais serviram como fonte para essa avaliação, verificou-se a situação que se apresenta no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Acesso ao direito à cidade, segundo os indicadores de avaliação, na avaliação dos usuários



Fonte: Dados da pesquisa, sistematizados pelo Autor (2012).

O gráfico aponta para situações que dizem respeito tanto a avanços quanto desafios para a política de habitação e seus projetos em Gravataí. Nota-se pelos dados que a moradia, ou seja, as condições da casa relacionadas à qualidade, ao tamanho e às condições físicas recebe a melhor avaliação dos usuários. Identificou-se que 84,62% das famílias entrevistadas mostra-se satisfeita com as condições da nova moradia. As falas a seguir apontam essa situação:

Eu morava em uma peça e os meus filhos dormiam no chão, não havia banheiro, então aqui está bem melhor (Usuário 04).

A minha casa é a minha vida. Melhorou sim. O que nós tínhamos era juntado um pouco daqui um pouco dali. O pessoal dispensava e a gente juntava para construir a nossa casa (Usuário 11).

Com certeza. Temos uma situação regular e salutar de moradia. Antes era improvisado. Essa ainda não é a ideal, mas podemos ir mudando, melhorando (Usuário 13).

Essas falas apontam as condições anteriores de moradia e expõem a precariedade das antigas casas e as situações adversas em que essas famílias viviam. Dessa forma, conforme pode ser visualizado nessas falas, a partir da melhoria nas condições de moradia dos usuários, mesmo referindo-se ainda à necessidade de melhorias, podem fazer adaptações para atender suas demandas. No entanto, pela padronização e uniformização das casas nos projetos, todas com o mesmo número de quartos, por exemplo, se torna, em algumas vezes, limitador a outras necessidades, em que pese que, atualmente, as casas devam ser todas adaptadas às pessoas com deficiências, por exemplo. Um dos entrevistados aponta que as condições da casa não são as adequadas porque a anterior tinha maior tamanho e, ao receber outras pessoas em casa, a situação era mais confortável: “A casa é muito pequena. Às vezes vem um filho de fora e fica apertado para acomodar o pessoal” (Usuário11).

Um dos técnicos entrevistados aponta a necessidade de conhecer melhor a realidade das famílias para a formatação dos projetos: “Identifico que de uns tempos para cá tem uma preocupação maior da equipe em tentar buscar coisas melhores [...] conhecer melhor a situação pra daí melhor ver em como intervir” (Técnico 01)

Percebe-se, então, que os projetos habitacionais precisam conhecer a realidade das famílias e suas demandas, e que a padronização das unidades

habitacionais pode ser aliada às estratégias que possibilitem às famílias a adequação as suas necessidade.

É preciso que de forma particular se observe a execução, a tipologia habitacional, as dimensões que surgem das necessidades do público-alvo dos projetos. Uma arquitetura de qualidade com melhores soluções arquitetônicas são importantes também na habitação de interesse social (SILVA; MELCHIORS; MEDEIROS, 2012, p10).

Nota-se no gráfico que a principal situação negativa apontada pelos entrevistados diz respeito aos serviços de saúde. A situação do acesso à saúde, através dos postos de saúde (unidades básicas e programa de Estratégia de Saúde da Família) e hospitais, por exemplo, piorou na visão de 84,62% dos entrevistados.

Tem que acordar muito cedo para conseguir atendimento no posto próximo ao loteamento (Usuário 04).

Os agentes de saúde não passam mais. Não tem médico e dentista no posto, que é muito longe (Usuário 09)

O agente de saúde não passa mais visitando. Hoje não tem quem faça (Usuário 11).

Piorou porque saímos da área de abrangência do PSF (Usuário 13).

Diversos usuários entrevistados apontaram a ausência de atendimento pelo Agente Comunitário de Saúde, que, nas equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF), é responsável pela visita mensal às famílias para atividades relacionadas ao acompanhamento de pessoas com doenças crônicas (diabetes e hipertensão, por exemplo), desenvolvendo atividades de prevenção e diminuição dos agravos relacionados àquelas doenças, bem como de outras situações relacionadas à saúde das crianças, idosos e gestantes basicamente. Ocorreu foi que a construção de um dos projetos habitacionais desenvolvidos pelo DEMHAB foi feita em uma área que é fora da abrangência da ESF, o que acarretou a exclusão daquelas famílias do cadastro da Equipe. Gravataí não tem uma cobertura total de seu território pela ESF e, assim, com a mudança as famílias, ainda que localizadas na área da Unidade Básica de Saúde, encontram-se em uma área que não dispõe da ESF.

Essa realidade se configura como uma expressão da precarização do sistema público de saúde no Brasil, que, mesmo após mais de 20 anos de sua

implementação, ainda encontra inúmeras dificuldades para sua universalização e para o atendimento de suas diretrizes de promoção de saúde, das quais a ESF é fundamental. Os desafios encontrados pelos SUS decorrem principalmente das concepções e conceitos que fundamentaram a legislação que regulamentou o Sistema de Saúde no Brasil. As dificuldades se relacionam à concepção ampliada de saúde, na qual se identifica que ter saúde não é apenas não estar doente; e, também ao entendimento do SUS como política pública a ser desenvolvida pelo Estado, primordialmente, sendo o mercado apenas complementar.

[...] além de prover o acesso universal e igualitário como dever do Estado, os determinantes das condições de saúde, incorporados no texto constitucional, articulam dois setores: o social e o econômico. Ultrapassam uma visão de direito e política social, que tem prevalecido no país, de se pensar a distribuição de bens e serviços autonomizada em relação à esfera da produção (MIOTO; NOGUEIRA, 2009, p. 222).

Quando questionados sobre os serviços e equipamentos urbanos, tais como escolas, postos de saúde, praças e comércios, 53,85% apontou que a situação piorou e 38,46% que não houve mudança. Essas situações, quando percebidas em sua totalidade, apontam para uma diversidade de situações, sendo essa uma questão que perpassa o acesso a outros direitos como o lazer e a educação, por exemplo, ela é capaz de fornecer elementos que representem uma abrangência maior. No entanto, aponta-se a seguir uma análise de itens que, mesmo estando contidos nesse indicador de acesso ao direito à cidade, merecem uma atenção específica como forma de exemplificar, a partir das falas dos sujeitos entrevistados, a percepção dos mesmos sobre tais serviços e equipamentos públicos.

Ainda com relação aos serviços e equipamentos urbanos, tais como: praças, comércios, escolas, serviços de saúde; os usuários apontam as seguintes situações para justificar as suas respostas:

Foi dali para cá. Continuamos usando as mesmas coisas. Aqui não fizeram nada (Usuário 11).

Ficou longe aqui dos locais que tem esses serviços (Usuário 10).

Neste sentido piorou, não fizeram nada no Loteamento (Usuário 03).

Constatou-se nas respostas que os usuários identificam que a não construção nos loteamentos dos serviços e equipamentos é fator decisivo para a avaliação negativa nesse sentido. Diante disso, os técnicos avaliam que as dificuldades decorrem de vários fatores.

O que eu acho que falta é que os projetos acabam não sendo terminados [...] A gente vê que tem muita desarticulação entre as secretarias para implementar os projetos, muita falta de vontade pra buscar os recursos pra que as ações sejam continuadas... E muitas vezes não se tem o estímulo, e mais do que isso, o recurso pra que isso fosse trabalhado, nem integração das secretárias (Técnico 01).

Essas dificuldades foram referidas por outro técnico, que aponta para possibilidade de enfrentamento às situações de não acesso aos direitos, bens e serviços sociais e públicos, da construção de estratégias coletivas, reunindo diversas ações dos órgãos do Poder Público, que pudessem atribuir maior alcance aos programas e políticas que materializam os direitos.

No projeto em que participei tivemos dificuldades em viabilizar algumas ações, porém o trabalho desenvolvido junto às demais secretarias, principalmente, saúde, educação e transporte, garantiu ampliação do grupo de trabalho do programa de saúde da família, ampliação da escola e estudos sobre horários do transporte coletivo. (Técnico 04)

Retoma-se essa discussão mais adiante. Por ora, salienta-se a necessidade de uma visão não focalizada das políticas e a necessidade de lhes conferir um sentido de integralidade e intersectorialidade de suas ações, para fazer frente às ações pontuais desenvolvidas pelas políticas sociais, que têm como base os princípios do neoliberalismo.

Observa-se no gráfico, ainda, que um indicador importante que tem relação direta com a qualidade de vida, principalmente com as condições de saúde, o saneamento básico, teve por parte dos usuários uma avaliação positiva. Para 76,92% dos entrevistados, houve melhora nessa situação em comparação com as condições anteriores.

Hoje a gente tem tudo direito. Hoje respiramos ar puro, não tem esgoto a céu aberto (Usuário 12).

Melhorou porque temos água e luz. As crianças não pisam mais no esgoto (Usuário 08).

O saneamento básico, no Brasil, ainda está muito aquém de sua cobertura, tendo em vista sua importância principalmente para evitar doenças. A cobertura de esgoto no Brasil, atingia em 2007 apenas 62,4% dos domicílios (IBGE, 2012c) ,o que expõe a urgência de sua ampliação, pois aqueles “descobertos” do sistemas de coleta de esgoto e oferta de água potável, principalmente, são as populações mais pobres e que residem nos locais mais precários.

O grave problema do saneamento básico no país expõe as consequências do não atendimento das necessidades básicas da população, sendo originário da forma de urbanização do Brasil e das dimensões que foram preteridas em função do crescimento econômico e da afirmação do capitalismo. Para Maricato (1997, p. 33) soma-se ao não atendimento das necessidades básicas populares, “o perfil industrial do país resultante da expansão do capital internacional sobre o mercado interno brasileiro resultará num cenário que combina o moderno e o arcaico e que ficará evidente no interior da casa popular”.

Os dados coletados sobre o transporte público e sua cobertura, no novo local de moradia, foram avaliados como melhor para 46,15% dos entrevistados; para 15,38% a cobertura piorou e para 38,46% não houve mudança. A seguir apresenta-se uma fala para cada uma das avaliações, respectivamente.

Ficou mais perto da parada de ônibus. Há mais opções de ônibus. É mais ligeiro. (Usuário 03).

O ônibus demora muito. A parada é muito longe. Onde morava antes de vir aqui para o loteamento era tudo no centro. (Usuário 05).

Continua a mesma distância do ponto. Continua a mesma quantidade de horários e linhas. (Usuário 11).

A cobertura de transporte público implica o deslocamento da população, quer seja no trajeto casa-trabalho-casa, quer seja para atendimentos de saúde e outros serviços, para estudar, desenvolver atividades de lazer, etc. Um transporte público de qualidade traz possibilidades de as pessoas se locomoverem pelos

espaços das cidades. Faz frente às dificuldades que enfrentam os projetos habitacionais de estarem “fora” do eixo central onde as cidades são construídas.

Na análise de Guimarães (2005), o local da habitação de interesse social não é percebido de forma geral como sendo pertencente à cidade como um todo.

Embora a habitação, de uma forma ampla, seja um tema, substantivo no âmbito da cidade, é a habitação de perfil social que se encontra, em inúmeros exemplos no Brasil, uma clara identificação com a imagem de território excluído, sobretudo nas grandes cidades (GUIMARÃES, 2005, p. 61).

A pior avaliação, em termos de mudança, se refere ao lazer, situação na qual não foi referida mudança para 46,15% dos entrevistados e, ainda, 53,85% aponta que tal situação piorou. Os usuários apontam que o lazer ficou prejudicado pela ausência ou pela distância dos locais destinados à cultura, por exemplo.

Aqui é muito longe. Shopping não tem, as praças estão todas destruídas (Usuário 06).

Pra mim continua a mesma coisa. Deviam construir nem que seja uma praça pras crianças poder brincar (Usuário 10).

Não foram construídos os aparelhos para lazer. Como a rua não é movimentada as crianças podem brincar na rua (Usuário13).

O não acesso ao lazer prejudica o contato com a cultura e as manifestações artísticas. Segundo Guimarães (2005) é a própria falta de relação com a malha urbana que torna as possibilidades dos moradores, que têm pouca renda de contato e aí não se faz distinção entre usuário ou não da política de habitação, com a história e com a cultura da cidade.

Na avaliação sobre a situação da educação as freqüências ficaram bem próximas, não se identificando diferenças significativas. As entrevistas demonstraram a seguinte avaliação: melhorou para 30,77%, piorou para 38,46%, não houve mudança para 30,77 dos casos. Com relação à educação, os entrevistados apontaram que quando ocorreu necessidade de mudança de escola, identificaram que a qualidade do ensino na escola anterior era melhor no que se refere, por exemplo, às aulas de reforço, as quais eram oferecidas pela escola anterior. Essa realidade é frequente no Loteamento Morada dos Carvalhos, devido a ser um projeto de reassentamento. Assim, a avaliação estava relacionada à relação

que tinham com a escola anterior, e não necessariamente com o acesso à educação.

Na outra escola tinha reforço, essa aqui de perto onde meus filhos foram estudar não tem. Se a van que transporta as crianças para a escola, que eles frequentavam antes de irmos morar aqui nesse loteamento, continuar fazendo esse serviço, vou trocar eles de escola (Usuário 07).

No entanto, outras pessoas avaliam que o acesso à educação melhorou. Referem-se, principalmente, ao acesso ao transporte escolar, pois aquelas crianças que não mudaram de escola, ficaram a uma distância de mais de 2km da escola. Devido a essa situação, foi disponibilizado um veículo para o transporte das crianças para a escola, e isso é avaliado como positivo por alguns moradores que referem:

A educação melhorou bastante. Agora tem transporte pra levar as crianças. Tu vê que teu filho pegou a “combi” aqui e vai ser deixado lá na escola (Usuário 11).

No que diz respeito ao acesso às escolas de educação infantil, os entrevistados mencionaram a ausência dessas escolas em ambos os projetos habitacionais. Os moradores sentem a necessidade de um local para que os pais possam deixar seus filhos enquanto trabalham.

É preciso ter creche aqui no Loteamento. O pessoal precisa deixar as crianças na creche para ir trabalhar. Tem bastante mãe que não consegue trabalhar e precisa, porém não tem onde deixar os filhos (Usuário 01).

Existe uma demanda grande de escola infantil que não foi atendida (Usuário 13).

No Loteamento Princesas, onde a escola também fica mais distante do bairro, as crianças enfrentam dificuldade de deslocamento até a escola, tendo que caminhar pela beira de uma via com bastante movimento e não dispendo de transporte público escolar, como enfatizam os moradores:

É muito perigoso na questão da escola, acesso à escola, tudo é muito perigoso, local alaga quando chove e as crianças não podem passar. Falta sinalização na via e os carros trafegam em alta velocidade (Usuário 01).

A escola fica muito longe, meus netos vão de van, pois é muito perigoso ir a pé (Usuário 05).

O formulário trazia uma questão que pedia uma avaliação geral sobre as ações do DEMHAB. Identifica-se que, principalmente, pela possibilidade de acesso à moradia, o Departamento tem uma boa avaliação pelos usuários.

Pra mim foi bom as moradias, se não a gente ainda estava lá na poeira (Usuário 10).

É ótimo. Fizeram um bom trabalho, nos ajudaram, nos acompanharam. Tenho que agradecer a eles (Usuário 12).

Acho bom o que fizeram, porque deram casa pra quem estava precisando (Usuário 03)

No entanto, devido a inúmeras dificuldades por que passam as famílias, identificadas por elas como falha na atuação do Departamento, de modo decisivo pela ausência da construção no local do Loteamento de equipamentos públicos, faz com que elas atribuam uma avaliação negativa às ações desenvolvidas pelo DEMHAB. A fala, a seguir, exemplifica essa situação:

O DEMHAB nos largou aqui. Não “liga” pra gente. Não fizeram mais nada. Prometeram construir outras coisas e não construíram (Usuário 05).

Sendo bem crítica na avaliação do DEMHAB eu acho que teria que fazer mais pelo Princesas, porque a gente ganhou aqui porque precisa e tem muita coisa a desejar aqui, faltou construir muitas coisas (Instrumento 06 – usuário).

Além das dificuldades enfrentadas pelas carências oriundas da não complementação dos projetos, os moradores têm que conviver com a estigmatização de terem sido atendidos por um projeto habitacional. O desconhecimento das comunidades sobre o motivo da construção daquele projeto, sobre quem são os beneficiários, soma-se a um estigma mais geral, associado a ideias higienistas dos primeiros programas, projetos habitacionais que impunha aos beneficiários características de criminalidade e ilegalidade. Dessa forma, por

preconceitos aos moradores atendidos por projetos habitacionais, bem como os bairros e loteamentos em que residem, atribui-se como causadores de violência, por exemplo, sem uma análise da violência que está em todas as estruturas da sociedade. Como expresso por um dos entrevistados:

Dá vergonha de dizer que a gente mora no “Princesas”. Todo mundo vê e fala mal do “Princesas”, uns pagam pelos outros (Usuário 06)

Pelo exposto acima, em todas as situações desde o acesso aos serviços até a forma como são vistos os usuários das políticas, é importante frisar que a visão preconceituosa não é só das comunidades, ao passo que o Estado, ao não reconhecê-los como sujeitos de direitos, impõe uma série de limitações para que exerçam sua cidadania. Esse processo responde a uma totalidade que confere aos sujeitos uma posição secundária nos processos de decisão das ações do Estado. Costa e Lima (2004) comentam sobre situação semelhante e sua relação com processo de urbanização.

O individuo só consegue sentir-se cidadão a partir do momento em que se identifica com a cidade onde vive, ou seja, quando seu direito de participar do processo de urbanização é respeitado pelo Estado. Contudo, o que tem acontecido em nosso país é o estabelecimento de obstáculos para as pessoas que querem exercer cidadania na cidade onde vivem, como se elas pudessem exercer um cidadania de segunda categoria, que devem se conformar por morar na periferia, em locais desprovidos da infraestrutura que é oferecida nas áreas mais valorizadas e por ter acesso somente a serviços coletivos precários e restritos (COSTA; LIMA, 2004, p. 167).

Um dos entrevistados expôs em sua fala uma situação que, se acolhida como sugestão pelo Departamento e pelos formuladores e executores da política de habitação desenvolvida pelo Poder Público, constitui uma importante estratégia na direção do sucesso efetivo das ações desenvolvidas.

O departamento como um todo não responde às políticas que contemplam todo o processo de reassentamento. Faltou respaldar e legitimar uma instância de gestão que possibilitasse a organização dos moradores (Usuário 13).

Essa compreensão do usuário demonstra que o mesmo tem consciência de que organizados todos, ou aqueles mais interessados, têm condições de reivindicar

o acesso aos serviços e equipamentos que julgam necessários para satisfação de suas necessidades e demandas. Entende-se a contraditoriedade do processo de mobilização comunitária e da própria participação, que pode encobrir interesses em jogo, individualistas muitas vezes. Por outro lado, os processos participativos podem fazer frente às situações de exclusão desde que orientados ao exercício da cidadania. Isso ocorrerá “somente com a apropriação, pela sociedade, da importância de participar dos espaços políticos e de procurar intervir no meio em que vive é que a população irá, finalmente, ver implementado o seu direito à cidade” (COSTA; LIMA, 2004, p.167).

5.3.1 Os avanços e desafios para a Política de Habitação em Gravataí

Apresenta-se, a seguir, a partir da análise dos dados coletados, avanços e desafios oriundos das ações da política de habitação em Gravataí. Expõem-se situações, considerações e ponderações que oportunizam identificar como são avaliadas, pelos técnicos e pela gestão do DEMHAB, as ações de provisão de moradia e os projetos de reassentamento, bem como quais os aspectos os mesmos consideram relevantes para a execução da política habitacional no Município.

Os técnicos responsáveis pela execução das ações do DEMHAB em Gravataí apontaram em suas entrevistas fragilidades, potencialidades, avanços e desafios, para que, além do direito à moradia, seja garantido pelo Departamento, e pelo Município como principal responsável, o direito à habitação e à cidade. Um dos principais avanços apontados pelos técnicos diz respeito à própria criação do Departamento Municipal de Habitação em Gravataí, no ano 2000.

Primeiramente houve a contratação do quadro funcional efetivo, com a criação do DEMHAB. Identifico que isso é um avanço, principalmente, pela possibilidade de dar continuidade às ações que são desenvolvidas (Técnico 02).

A criação, no ano de 2000, do Departamento Municipal de Habitação é um importante avanço. Na Instituição existe um corpo técnico com conhecimento capaz de colaborar e trabalhar com as demandas da área habitacional (Técnico 04).

Tais falas expõem que a criação de um órgão para a gestão da política de habitação representa o reconhecimento da necessidade de ações coerentes e

integradas para o trato com a demanda da habitação de interesse social. No entanto, os técnicos entrevistados expõem que, para além deste reconhecimento formal, se faz necessário dar prioridade à política de habitação em Gravataí.

Primeiramente, identifico que um dos desafios é a questão dos recursos. Temos muitos problemas com a falta, ou a quantidade pequena, de recursos que é destinado do Orçamento Municipal para o DEMHAB (Técnico 01).

Se essa política não é vista como prioridade ou de fundamental importância para o desenvolvimento humano e estrutural do município, então ela é gerida de uma forma onde não há nem mesmo uma estrutura em condições de viabilizar programas habitacionais, portanto não há investimentos nem ao menos captação de recursos (Técnico 04).

Assim, para que se pudesse entender a referida “prioridade” mencionada pelos técnicos, apresentam-se a seguir gráficos²⁹ com as verbas destinadas pela Administração Municipal ao DEMHAB (Gráfico 3), a dotação orçamentária autorizada³⁰, para a rubrica do Fundo Municipal de Habitação (FHM) (Gráfico 4) e a relação entre valor constante no orçamento municipal e o que foi empenhado, ou seja, realmente investido. Entende-se que, percebida pelo Município, como prioridade, uma política social é destino de um montante de recursos, quer sejam financeiros quer sejam humanos, que deem conta de mudanças efetivas na demanda a ser atendida.

Quando destino de uma quantia significativa de recursos públicos, as políticas sociais afastam-se de sua face fragmentada e seletiva, ainda que não a suprimam, tendo em vista sua “utilidade” ao capitalismo hoje. Atualmente, o capitalismo tem tensionado o Estado para que os recursos públicos sejam destinados a financeirização da economia e, muitas vezes, tem se apropriado dos recursos governamentais para garantir a geração de excedente (juros). De acordo com Salvador (2012) o fundo público, enquanto montante de recursos sobre a gerência do Estado, tem servido para que o capitalismo possa ocupar um maior número de espaços possíveis a sua produção e reprodução como modo de produção dominantes.

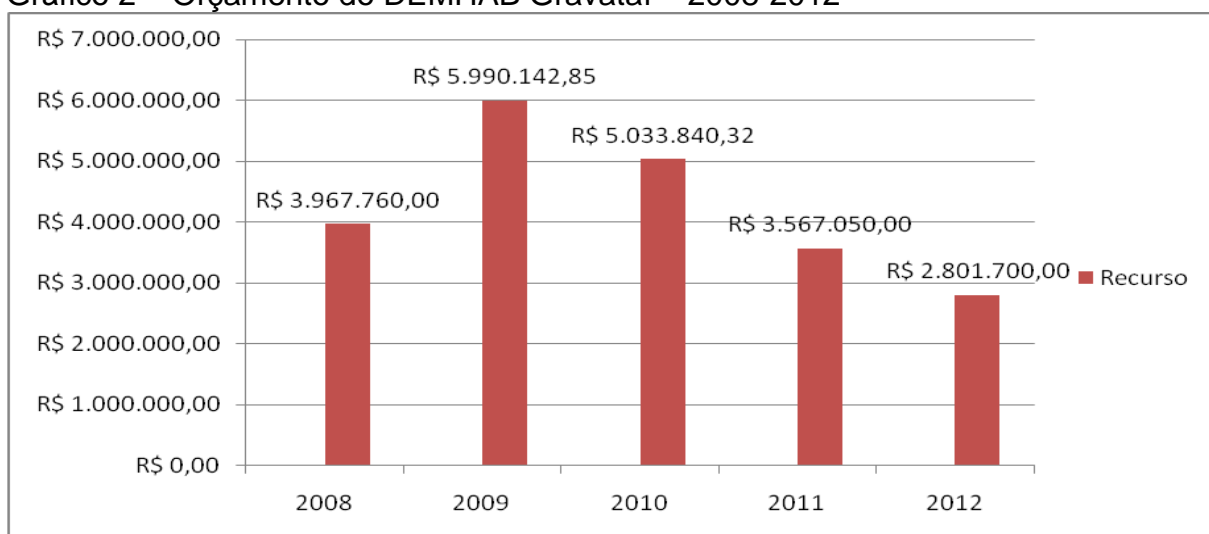
²⁹ Os valores apresentados nos gráficos estão disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e podem ser consultados no seguinte endereço eletrônico www.tce.rs.gov.br.

³⁰ A dotação orçamentária autorizada representa o valor aprovado pelo Legislativo Municipal, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município. Essa dotação autorizada significa o valor que o Município estima gastar com determinada política pública e/ou serviço.

O fundo público no capitalismo participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de riqueza na sociedade capitalista (SALVADOR, 2012, p. 61).

O gráfico 2, a seguir, expõe a evolução da destinação de verbas da Administração Municipal para o Departamento, nos anos de 2008 a 2012.

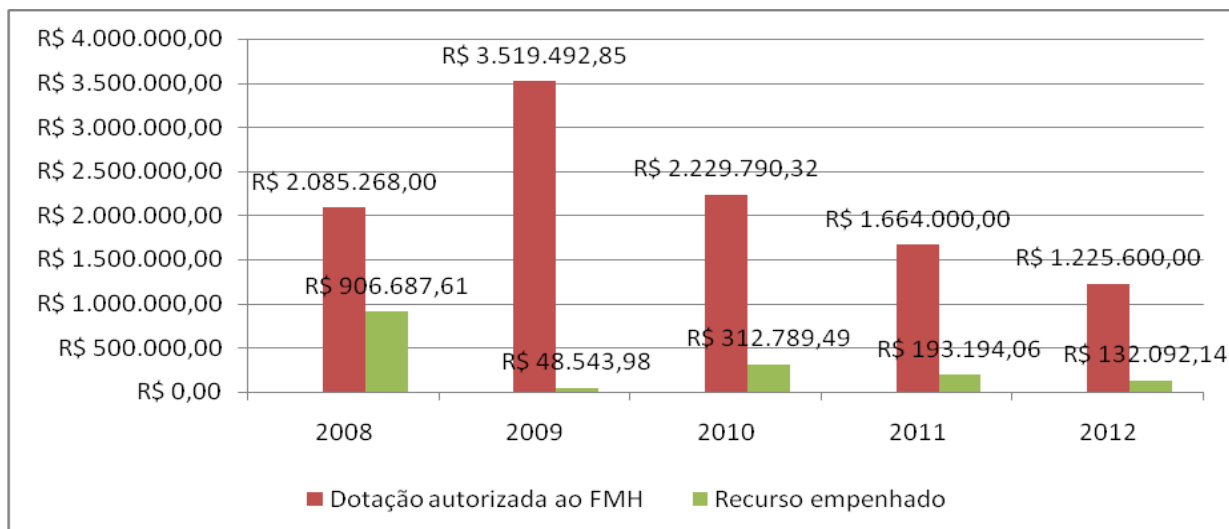
Gráfico 2 – Orçamento do DEMHAB Gravataí – 2008-2012



Fonte: TCE-RS (2012) Dados sistematizados pelo autor (2012).

Nota-se, no gráfico, um decréscimo no destino de recurso para o DEMHAB. Da mesma forma, o gráfico 4 abaixo, aponta que a dotação para fins exclusivos de habitação, em que se excluem os gastos com a administração de pessoal e custeio, também foi reduzida. O valor orçado (como dotação autorizada e estimada) e o efetivamente aplicado (empenhado) fica muito abaixo do valor, principalmente, pela não autorização da aplicação do recurso pela Administração Municipal, a qual se dá basicamente pelo corte no orçamento e pela necessidade de adequação da receita.

Gráfico 3 – Orçamento do DEMHAB Gravataí – 2008-2012. Dotação orçamentária autorizada ao Fundo Municipal de Habitação e recurso empenhado.



Fonte: TCE-RS (2012) Dados sistematizados pelo autor (2012).³¹

A relação do orçamento do DEMHAB com o orçamento geral da Prefeitura de Gravataí, no período 2008-2012, apresenta-se na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Relação orçamento municipal x recursos destinado ao FMH

Ano	Receita Prevista	Recurso destinado ao FMH	Recurso destinado ao FMH em relação à Receita Prevista (%)
2008	R\$ 307.672.668,88	R\$ 2.085.268,00	0,68
2009	R\$ 389.574.685,88	R\$ 3.519.492,85	0,90
2010	R\$ 416.311.420,24	R\$ 2.229.790,32	0,54
2011	R\$ 451.645.805,94	R\$ 1.664.000,00	0,37
2012	R\$ 456.679.429,85	R\$ 1.225.600,00	0,27
Total	R\$ 2.021.884.010,79	R\$ 10.724.151,17	0,53

Fonte: TCE-RS (2012). Dados sistematizados pelo autor.

Os dados relativos ao destino dos recursos para a habitação, permitem afirmar que tal política precisa ser priorizada na aplicação de recursos públicos municipais, o que não ocorre efetivamente. Tendo em vista os desafios para a execução e a gestão como um todo dessa política, a seguinte fala de um dos

³¹ O recurso empenhado para o ano de 2012 considera os valores até o mês de outubro.

técnicos do DEMHAB expõe a preocupação em relação à demanda com habitação, e a devida importância que é conferida pelo Município à área.

O Município tem problema de números: a irregularidade fundiária é mais que o dobro da média do Estado, e por isso ele devia encarar de outra forma a demanda habitacional. No caso do déficit, não tem um déficit pequeno, ou seja, tem um problema significativo e não tem um olhar político sobre isso, o que gera uma série de problemas. A gente tem um DEMHAB com dificuldades de estrutura física e de recursos, financeiros e humanos, assim e as consequências vão para diversos fatos (Técnico 01).

Essa fala expõe a complexidade da área habitacional, expressa a partir de Gravataí. Porém, como se vem afirmando ao longo da discussão, responde, observadas algumas particularidades anteriormente apontadas, a um contexto mais amplo da demanda habitacional no Brasil. Por isso a importância de se reconhecer tais demandas, como integrantes do processo de urbanização no País, para projetar intervenções à luz das normativas legais, principalmente da PNH e do Estatuto da Cidade, como possibilidades de intervenções coerentes e efetivas.

Assim como se apontou pelo PLHIS, a criação de uma Política de Habitação em Gravataí passa principalmente pela priorização do atendimento à demanda de acesso à moradia. Esse atendimento clama pelo empenho de uma série de esforços, para que o próprio PLHIS possa se implementar como instrumento que, para além do diagnóstico situacional da demanda habitacional, possa servir como ferramenta de planejamento e gestão.

Em tempo, na avaliação de gestores e técnicos, o PLHIS representa um dos principais avanços da política de habitação em Gravataí. Entendem que o mesmo, ao ser uma exigência para o Município se credenciar a receber recursos federais para a habitação, constitui uma ferramenta importante de diagnóstico e planejamento.

Identifico que o PLHIS é um importante avanço, levantado a partir de dados estatísticos entre outros elementos. Ele contém uma série de indicativos e diretrizes para nortear as ações do governo em relação ao tema, e fundamentalmente, serve como base para o enfrentamento das questões relacionadas à habitação (Gestor 02).

O Plano de Habitação foi um avanço [...] primeiro porque tem um diagnóstico da situação, que é uma coisa que não se tinha. Também, porque ele prevê uma série de ações que, se fossem implementadas, melhorariam a situação da habitação no Município (Técnico 01).

Ainda como avanço, um dos técnicos entrevistados aponta que esses constituem projetos implementados e estudos do território: “Identifico que os avanços estão em nível de projetos habitacionais, tanto de reassentamento como de regularização fundiária, estudos de territórios, diagnósticos de áreas e riscos e o PLHIS” (Técnico 05).

Com relação aos questionamentos sobre como os técnicos percebem que além da moradia entregue pelo DEMHAB há o acesso a outros direitos, na avaliação dos mesmos esse acesso é processual e depende de outros fatores. Segundo eles, o acesso aos direitos pode ser realizado a partir do acesso à habitação, devido às novas condições da moradia e de seu entorno, como a situação de moradia de forma regular e, ainda, por este novo espaço de moradia dotado de melhores oportunidades.

Para algumas famílias, se observa que melhorar as condições habitacionais estruturais trouxe uma melhor organização e tranquilidade, por terem saído de área de risco ou do aluguel, trazendo a possibilidade de estabelecimento de vínculos no seu entorno (Técnico 04).

Apesar de, muitas vezes, em condições não ideais, as moradias em locais adequados e regularizados proporcionam uma melhoria no acesso a equipamentos e serviços públicos e privados, infraestrutura, educação, saúde, lazer, trabalho e dignidade (Técnico 02).

Em outra avaliação, o técnico identifica que ainda não há o acesso a outros direitos. Nessa avaliação, o técnico menciona que isso pode ocorrer diferente em outros projetos. Identifica-se que se trata de uma avaliação relacionada às ações desenvolvidas e às dificuldades encontradas, para o sucesso dos projetos desenvolvidos: “Não, com as ações que em desenvolvendo garante, apenas, a casa. Talvez em futuros projetos, que venham a se concretizar, possa ser diferente” (Técnico 05).

Portanto, reitera-se que, tendo como finalidade o direito à habitação e à cidade, a política de habitação em Gravataí, tal como no Brasil, precisa dotar-se de um caráter de promotora de uma inclusão no processo de planejamento da proteção social. Significa reconhecer que “a habitação é um espaço do morador e do coletivo. Esses espaços, além de formarem as cidades, acabam por formar o cotidiano. E

cotidiano não é uma abstração, é manifestação da vida diária das pessoas” (GUIMARÃES, 2005, P.74).

O acesso aos demais direitos, para os gestores, é percebido como sendo um complemento dos projetos.

O projeto habitacional propriamente dito é apenas uma parte do programa, uma vez que o projeto, para além da construção da moradia, envolve a criação de toda uma infraestrutura compatível com o empreendimento, além, é claro, do acompanhamento de profissionais responsáveis por auxiliar às famílias a se adaptar a sua nova realidade (Gestor 02).

Acho que uma coisa leva a outra, tudo bem elaborado (Gestor 01) .

Tal visão possui uma contradição que precisa ser explicitada para que se entendam as conexões que a envolvem. Primeiramente, porque não se trata de uma complementaridade e sim de uma construção conjunta desde o planejamento. Assim, por outro lado, pensando-se na construção das casas, num primeiro momento, como “prioridade” pode-se incorrer no erro de que os projetos não sejam completados, ou seja, de que, com as casas prontas e as famílias colocadas, as outras situações podem ocorrer posteriormente.

Essa situação pode justificar a construção de projetos habitacionais onde a infraestrutura de equipamentos e serviços fique em segundo plano. Essa que já foi uma prática recorrente no Brasil contrasta-se com a visão de que os projetos habitacionais precisam fazer parte do planejamento urbano de toda a cidade. Deste modo, é preciso aliar a construção de casas à construção de cidades (ROLNIK, 2012). Para a autora, o déficit no Brasil não é de casas, é de cidades, pois os projetos que não levam em conta essa realidade, que o déficit habitacional é uma expressão da segregação urbana, tendem a “produzir áreas inteiras de “não cidade”, com população de baixa renda, guetos de ‘não cidade’, com todas as consequências que isso pode ter” (ROLNIK, 2012, s/p).

A demanda não área habitacional, principalmente no que diz respeito à habitação de interesse social, é complexa e dinâmica, tendo em vista os diversos fatores que lhes são inerentes, conforme se vem apontando ao longo dessa discussão. Assim, para uma intervenção orientada a garantir o direito à cidade, diversos pontos precisam ser ressaltados para que, como as demais políticas sociais, ofereçam um produto de qualidade e cujo alcance ficaria prejudicado se

tratados de forma fragmentada. Trata-se aqui de um dos principais aspectos: a interdisciplinaridade.

Essa ponderação se tornou possível, pois os técnicos ao mencionarem as exigências postas as suas profissões, em virtude do trabalho na área habitacional, apontaram que, além de conhecimento específicos, o trabalho com outras áreas técnicas e de conhecimento diversos é fundamental. Relacionou-se, então, essa situação com o conceito apresentado acima, que se percebe como imprescindível, quer seja na política de habitação assim como nas políticas de planejamento urbano.

Apontaram os técnicos que o trabalho tem exigências específicas, mas que também ocorre na interlocução com outras profissões, abrindo possibilidades de atribuir valor aos processos.

Tem coisas que não são específicas da Arquitetura, mas que tu acabas tendo que relacionar com o trabalho também (Técnico 01).

Conhecimento técnico e social específico em habitações de interesse social (Técnico 02).

A Contabilidade por lei é obrigatória para prestação de contas do Departamento para os órgãos competentes, mas também pode ser utilizada como ferramenta de gestão, informando condições e possibilidades para desenvolvimento de todas as ações propostas e também como órgão de controle para as políticas públicas (Técnico 03)

Habilidade de trabalhar em equipe [...] habilidade em gerenciamento de ações e articulação com as demais políticas (Técnico 04).

Pelo exposto, percebe-se que as diferentes profissões identificam que seus saberes podem oferecer à política de habitação mais do que algumas atuações pontuais e específicas. Obviamente que as profissões são requisitadas por seus conhecimentos próprios, porém a atuação interdisciplinar constituiu um conjunto de estratégias de resistência à fragmentação dos saberes, sendo um espaço em que se manifesta a intenção de um saber unificado. Desse modo, há que se atentar que a interdisciplinaridade constitui um processo e não em fim próprio, pois não está pronta como algo dado, mas é construída no cotidiano das situações e intervenções.

A perspectiva da interdisciplinaridade não opera uma eliminação da diferenças: tanto quanto na vida em geral, reconhece as diferenças e as especificidades, convive com elas, sabendo, contudo que elas se reencontram e se completam, contraditória e dialeticamente (SEVERINO, 1995, p. 20).

Pode-se afirmar que a perspectiva de atuação interdisciplinar requer esforço dos sujeitos envolvidos em sua operacionalização, de modo que se reconheça a fragilidade, em termos de produtos, quando de uma atuação em que os agentes envolvidos não conseguem estabelecer um diálogo, criativo e construtivo, no qual os saberes produzidos apontam para a formatação de ações não pontuais e desarticuladas.

É importante frisar, ainda, que a perspectiva de atuação interdisciplinar tem conexão com a integralidade e intersetorialidade nas políticas públicas. A integralidade diz respeito à visão do todo que compõe o ser humano e, por consequência, às suas demandas, e, assim, opõe-se a uma fragmentação da atuação. A integralidade, portanto, é a afirmação de que ações parciais e fragmentadas não dão conta de superar a complexidade das demandas advindas da população, partindo do pressuposto de que as demandas também se constituem permeadas de aspectos da totalidade das relações sociais capitalistas, em seus aviltamentos e contradições.

Desse modo, são diversos os “setores” que têm responsabilidade para pensar e atuar sobre as necessidades e demandas, ou seja, é a interlocução entre mais de uma política pública e/ou social que torna capaz um produto diferenciado daquele que seria obtido se não houvesse tal entendimento. A intersetorialidade visa ao desenvolvimento de ações integradas entre os serviços e órgãos públicos, com a finalidade de articular políticas e programas.

Apresenta-se a seguir o quadro 12 que sintetiza os avanços e desafios apontados pelos usuários, técnicos e gestores.

QUADRO 12 – Síntese dos avanços e desafio da Política de Habitação em Gravataí

	GESTORES	TÉCNICOS	USUÁRIOS
AVANÇOS	-Diagnósticos do PLHIS; -Cadastramento de áreas em situação de risco; -Atendimento a população de baixa renda;	- PLHIS; - Identificação de áreas de risco; -Contratação de um quadro efetivo de profissionais; -Trabalho em equipe para agregar qualidade ao produto final;	-Condições das moradias recebidas; -Acesso ao saneamento básico;
DESAFIOS	-Deixar de atender apenas a demanda emergencial -Criação de uma infraestrutura que garanta aos projetos habitacionais o acesso a outros serviços	- Oferecer além da casa o acesso a outros direitos - Conclusão dos projetos; -Trabalho em conjunto com outras secretárias - Política de habitação se tornar prioridade e destino de um montante de recursos suficiente; -Implementação dos programas do PLHIS	-Construção de equipamentos sociais junto aos projetos habitacionais; - Acesso aos serviços de educação, saúde e lazer; -Demhab trabalhar junto à comunidade para tentar resolver os problemas existentes

Fonte: Dados das entrevistas sistematizados pelo autor (2012)

Pode-se avaliar que, a partir do problema proposto pela pesquisa que fundamenta essa dissertação, as ações do DEMHAB têm oferecido a moradia, obviamente, mas que o acesso aos demais bens e serviços, que configuram o acesso à cidade, ainda é processual. Em determinadas situações, identificam-se avanços e melhorias nos indicadores, noutras situações percebe-se que o acesso ainda está muito aquém do que seria necessário.

Assim, para que os projetos habitacionais sejam vetores de inclusão na cidade, precisam, ainda, de uma série de ações que proporcionem aos usuários uma mudança no padrão socioespacial de segregação. Nessa dinâmica, os projetos habitacionais inserem-se dentro do planejamento urbano, através da identificação do local de sua execução e, por consequência, são executados e complementados por

serviços que possam garantir aos usuários acessar a malha urbana e seus serviços específicos.

5.3.2 A relação entre a avaliação dos sujeitos envolvidos com Política de Habitação e o Plano Local de Habitação de Interesse Social

Com a intenção de apresentar um comparativo entre o PLHIS, como instrumento de planejamento, e a avaliação das ações da política de habitação, a partir da análise dos dados coletados nas entrevistas, assim, expõe-se, a seguir, de que forma os apontamentos de ambas as fontes estão relacionados. Identifica-se, por exemplo, que o PLHIS, em suas diretrizes, aponta a política de habitação como prioridade e que o trato com a questão habitacional deve acontecer através de uma política de Estado, devendo ser o Poder Público responsável por sua execução (GRAVATAÍ, 2010, p. 98); por outro lado, os técnicos apontaram que a política de habitação não vem sendo priorizada em Gravataí. Outras situações apontam convergências: a análise do território, por exemplo, é apontada no PLHIS e nas entrevistas como fator de avanço decisivo para o sucesso da política.

Elencaram-se, para fins de comparação, algumas situações que se entende fundamentais para o desenvolvimento da política de habitação, com o objetivo de oferecer, além da moradia, o acesso à cidade. De maneira geral, identifica-se que o PLHIS foi capaz de sintetizar alguns dos anseios dos profissionais, principalmente, tendo em vista que os principais desafios apontados pelos mesmos tornaram-se diretrizes no PLHIS. Porém, serão necessários esforços conjuntos e articulados para que a relação proposta de fato ocorra.

Quadro 13 – Comparativo entre as orientações do PLHIS e os dados coletados juntos as sujeitos da Política de Habitação de Gravataí

SITUAÇÃO	PLHIS	ENTREVISTAS
Prioridade política da	- Política de habitação é prioridade;	- Política de habitação não é prioridade no Município;
Análise de território	- Análise do território demonstrando locais de ocupações e possibilidade de expansão urbana;	- Identificação de áreas para intervenções futuras; - Conhecimento da realidade para melhor intervenção;

Publico prioritário	- Prioridade para planos, programa e projetos que se destinem a população de baixa renda;	- Atendimento a população com baixa renda;
Inserção e localização dos projetos	- Aproveitamento de áreas na inseridas na malha urbana; -Reassentar famílias próximas ao seu local de origem;	- Localização dos projetos em áreas pouco urbanizadas;
Participação social	- Envolvimento da sociedade demandante com a política de habitação;	- Necessidade de envolver todos os agentes relacionados com a política de habitação, inclusive na tentativa de um consenso em torno do que é a habitação;
Finalidade política da	- Política de habitação deverá ser fator de inclusão;	- A política de habitação precisa de ser articulada à outras políticas sociais para ser fator de inclusão;
Regularização fundiária	- Importância da regularização fundiária;	- Criação de um grupo técnico para cuidar da questão tendo em vista os números relacionados a irregularidade no Município;
Relação com outras áreas/políticas	-Vinculação da política habitacional à política de planejamento urbano;	- Necessidade de articular, desde a formulação, os projetos habitacionais às instituições de planejamento urbano;

Fonte: PLHIS (GRAVATAÍ, 2012) e dados das entrevistas sistematizados pelo autor (2012).

Nota-se, pelo exposto, que há uma articulação entre o planejamento feito pelo PLHIS e algumas das situações apontadas pelos entrevistados. Além disso, percebe-se que algumas pontuações feitas pelo PLHIS vão ao encontro das considerações feitas pelos entrevistados, de maneira que, postas em prática, podem servir para superar situações que impactam sobre o acesso à habitação e à cidade. Identifica-se que um planejamento efetivo e estratégico traz a possibilidade de superar as desigualdades no acesso à cidade, cujo não alcance a uma habitação adequada é um evidente exemplo.

O PLHIS, como um importante instrumento de gestão e planejamento, torna-se fundamental para que os agentes envolvidos com a política de habitação, no Município, desenvolvam ações articuladas junto à demanda habitacional. Para as características de Gravataí, o PLHIS serve para fazer frente ao pouco investimento de recursos em habitação, para falta de articulação entre os diversos setores

envolvidos e para atender aos números do déficit habitacional, principalmente no que se refere às camadas de mais baixa renda.

Por fim, a gestão da política de habitação, principalmente a habitação de interesse social, pode, através do envolvimento dos técnicos e gestores, direcionar ações que obtenham êxito no acesso à cidade. Para tanto, se faz necessária a articulação de saberes técnicos ao poder político da decisão, tendo em vista que as considerações feitas pelos profissionais, a partir de suas vivências e conhecimentos, podem encontrar, junto aos agentes políticos (gestores), possibilidades de construção de diretrizes para a política setorial. Além disso, a criação de instrumentos e normativas legais que possibilitem que a política de habitação, inclusive em âmbito municipal, se torne política contínua e não apenas de um plano de governo específico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrando-se o processo de investigação para a elaboração dessa dissertação, faz-se oportuno apontar algumas considerações advindas da revisão bibliográfica sobre a temática da habitação e do direito à cidade e dos dados coletados, analisados e sistematizados, a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos envolvidos com as ações do Departamento Municipal de Habitação. Todo o processo de estudo foi oportuno para o entendimento das relações contraditórias que movimentaram a formação das cidades e a urbanização. Dessa maneira, a análise da política de habitação e de suas potencialidades, para o acesso a uma moradia digna, bem como o acesso à cidade e seus equipamentos e serviços, tornou possível identificar situações conforme segue.

Primeiramente, é importante apontar como o capitalismo contemporâneo foi responsável por uma mudança radical na estrutura da sociedade. Diversos processos modificaram a dinâmica de organização do Estado e da população: a produção voltada para a acumulação privada baseada na exploração do trabalho e dos trabalhadores; a forte intervenção do Estado na regulação da economia para a garantia da produção do excedente – a mais-valia – e a mudança do local da produção do campo para a cidade, podem ser apontados como os principais determinantes. Assim sendo, o estudo sobre a forma de constituição das cidades e suas funções no modo de produção capitalista, fornece elementos para a compreensão da produção e da reprodução dos problemas urbanos.

A urbanização dos grandes centros e das cidades que os compõem é um dos processos fundamentais nos quais a produção capitalista se alicerçou nos últimos séculos. Com a urbanização um elevado número de pessoas deixou o campo para se instalar nos centros urbanos. Essa “instalação” se deu sem planejamento e com índices de segregação elevados, pois os melhores locais onde os serviços e equipamentos estavam localizados, nos bairros centrais, não estiveram ao alcance da classe trabalhadora. Dessa maneira, aos trabalhadores urbanos não restou alternativa a não ser a ocupação dos locais mais longínquos, as periferias, ou os morros que circundavam os bairros centrais. Nesses locais, a convivência com condições insalubres impuseram aos moradores a exposição a riscos constantes, como, por exemplo, a falta de saneamento básico, o risco de

enchentes e desmoronamentos e a dificuldade de edificação de casas que pudessem satisfazer as necessidades das famílias.

A partir do entendimento da formação do espaço urbano e das cidades foi possível avaliar-se que as condições de habitação, articuladas às fragilidades do sistema de proteção social, constituem os principais fatores que impactam sobre o acesso à cidade. Ocorre que, ao não possuir condições adequadas de habitação, quer seja pela condição precária das habitações, ou ainda, pelo não acesso a bens e serviços sociais, a população se vê “a mercê de sua sorte” para o atendimento de suas condições básicas de sobrevivência.

Por sua vez, a intervenção do Estado nessa realidade se mostrou pouco eficaz ao longo dos tempos, na sociedade brasileira, uma vez que as ações têm ocorrido de forma muito focalizada e sem planejamento. As políticas habitacionais, desde que essa demanda passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro, por volta dos anos 30 do século XX, surtiram pouco efeito, pois não chegaram a trazer mudanças significativas para os que mais necessitavam de atenção e atuação do Estado. Essas ações não foram suficientes para garantir que as demandas na área habitacional fossem sanadas. Conforme exposto acima, o acirramento das desigualdades sociais, a concentração de renda e de propriedade impossibilitaram que a classe trabalhadora pudesse ter a plena garantia de um local digno para moradia, com acesso a todos os demais direitos socialmente construídos, que são fruto das mobilizações e tensionamentos dos trabalhadores, exigindo que o Estado assumisse seu papel de provedor de tais direitos.

Identifica-se, também, que, vinculadas à demanda do mercado de habitação, as políticas habitacionais têm pouca resolutividade, uma vez que os que mais necessitam de atendimento não são aqueles que podem acessar o mercado imobiliário. Portanto, a política habitacional precisa romper com a lógica de que o acesso ao mercado é a forma mais eficiente de atacar o déficit habitacional, seja ele qualitativo ou quantitativo. Essa conotação pode ser percebida na Política Nacional de Habitação, promulgada em 2004, pelo que se lê em sua fundamentação e diretrizes.

A PNH expõe a necessidade de uma articulação entre diversas instâncias de governo instituições e atores sociais para atacar o déficit habitacional (BRASIL, 2004). O desafio maior que pode ser identificado é o de aliar a produção de moradia à oferta de outros serviços que a qualificam. É essa a principal função da política de

habitação para o acesso do direito à cidade, qual seja: que a política habitacional possa ser uma possibilidade de alcance aos direitos atinentes ao meio urbano, como educação, saúde, transporte público e de qualidade, lazer, infraestrutura, entre outros.

Para que possa exercer tais funções, a política de habitação tem de enfrentar e superar os limites impostos pela configuração das políticas sociais, frente à orientação neoliberal de gestão do Estado e suas funções. Isso somente poderá ocorrer se a oferta de moradias, mais uma vez, não ficar a cargo do mercado imobiliário ou de um programa como o “Minha Casa, Minha Vida” que, ao ignorar as orientações do Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2007), somente tem surtido efeito para a habitação de mercado, sem atacar a principal composição do déficit habitacional, que é a população com renda inferior a três salários mínimos, conforme se expôs anteriormente.

Estudos futuros poderão apontar análises mais apuradas sobre a atuação recente do estado brasileiro na área da habitação, bem como da implementação do Estatuto da Cidade. Na área da habitação, com o Programa de Aceleração do Crescimento, destinando verbas à urbanização de assentamentos precários e ao Programa Minha Casa, Minha Vida, as investigações poderão apontar os avanços advindos dessa forma de atuação do Governo Federal, da mesma forma que demonstrarão desafios, uma vez que as críticas recentes referiram que a articulação de interesses de “acelerar” a economia, por meio da construção civil, encontra outros problemas estruturais do Brasil, como a falta de qualificação da mão-de-obra, alguns limites ao sucesso dos programas.

Quanto ao Estatuto da Cidade, é importante uma avaliação aprofundada sobre a sua implementação nos municípios, para identificar as situações que lhe abrem possibilidades do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Igualmente, tendo em vista a configuração desigual dos espaços urbanos, inúmeros são os limitadores ao acesso à cidade, o que exige dos interessados no tema uma criteriosa investigação para dimensionar tais fatos. Portanto, o planejamento urbano e política habitacional se põem como campos vastos para a produção do conhecimento e demonstram uma importante lacuna a ser preenchida com estudos sobre os temas correlatos.

Outro ponto que merece destaque é a perspectiva de integralidade, que se vincula ao direito à cidade, tendo como vetor a política de habitação. A fragmentação

das políticas sociais, mais a focalização das mesmas, configuram empecilhos ao acesso dos cidadãos à cidade. A diminuição da cobertura, dos recursos e do alcance das políticas sociais tem trazido consequências gravíssimas aos objetivos das políticas públicas. Inúmeros retrocessos têm impactado sobre a oferta dos serviços sociais que as políticas sociais e públicas materializam, o que acaba sendo uma afronta aos princípios da Constituição Federal de 1988. A proteção social no Brasil, e não só aqui, se vê fortemente ameaçada pelas reformas estruturais propostas pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que se baseiam no enxugamento das funções do Estado frente às demandas da classe trabalhadora. Isso tudo implica a constante vigilância, por parte da classe trabalhadora, em ter suas demandas reconhecidas e atendidas e na exigência do cumprimento das funções Estado nesta dinâmica.

As demandas relativas à urbanização, e suas consequências mais graves frente à habitação, se mostram bastante complexas e somente podem ser sanadas se o Estado, em parceria com a sociedade civil, construir estratégias para o enfrentamento das desigualdades do processo de urbanização. Ou seja, os bairros populares, as vilas, as favelas, os bolsões de miséria e carências diversas têm a urgência de intervenções coerentes, para fazer frente à destituição de sua condição de participantes ativos da cidade, e não somente como “depósito de gente” e reprodução da pobreza.

Em suma, para que o direito à habitação e o direito à cidade possam se realizar de forma integral e plena, a atuação das políticas sociais e do Estado como seu condutor conclama ao desenvolvimento de ações articuladas. Nesse mesmo sentido, se faz necessária a adoção de medidas, que possam fazer frente aos processos de segregação, que originam a demanda na área habitacional. Portanto, é fundamental que o Estado cumpra com seu papel de provedor, bem como é insuprimível que a sociedade, enquanto esfera de controle social, também possa apontar diretrizes para a garantia do acesso à moradia digna e a participação na distribuição da riqueza social, via materialização dos direitos sociais.

Reafirma-se a importância do estudo sobre a temática da habitação e do direito à cidade para o Serviço Social. Essa profissão, por seu projeto ético-político, vincula-se a um projeto societário com valores de igualdade, equidade e justiça social. O projeto ético-político do Serviço Social representa o compromisso da profissão em dar repostas legitimadoras para a sua inserção na divisão sócio-técnica

do trabalho. A democracia e a liberdade são imperativos éticos, norteadores da ação profissional, e assumem caráter central em oposição ao autoritarismo e a exploração. Aparecem como forma de construção de uma sociedade que propicia o acesso equânime aos direitos, e, por consequência, uma efetiva justiça social.

Assim, afirma-se a necessidade da continuação dos estudos relacionados ao direito à habitação e à cidade. Sobretudo, porque a atuação profissional, no cenário adverso do neoliberalismo e de suas implicações nos processos de trabalho em que se insere, desafia os Assistentes Sociais a desenvolver uma capacidade de leitura crítica da realidade, cujas intervenções, propositivas e coerentes, conectam-se com o projeto societário defendido pela categoria profissional.

No que diz respeito ao Município de Gravataí, observadas as particularidades locais, os processos sociais de desenvolvimento da cidade também respondem à dinâmica global da sociedade brasileira. Os desafios advindos da formação socioeconômica do Município impõem situações que demandam ao Poder Público Municipal atuar para oferecer condições aos seus habitantes de satisfação de suas necessidades.

Avaliar uma política pública e/ou ações de um determinado serviço público possibilita apontar, a partir da identificação dos avanços e desafios, novas diretrizes para o processo de planejamento e execução dos programas e projetos. Avaliar ações na área habitacional, e para a política de habitação de interesse social, requer, além de qualificação para o processo avaliativo, que ao ser permeado por contradições, pode servir apenas para “maquiar” dados, sem apontar falhas e evidenciar tão somente os aspectos mais exitosos; identificar como os projetos de provisão de moradia e reassentamento têm conseguido atingir ou não seu objetivos. Avalia-se uma política para mudar seus rumos, sem assim for necessário, bem como para dar continuidade ao que é produto de qualidade de todo o processo.

Identifica-se, pela análise efetuada sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Gravataí, que o mesmo se configura para o Município como um valioso instrumento de planejamento. Através dele o Município pode dimensionar as demandas da população na área da habitação. O diagnóstico realizado foi responsável por oferecer, tanto para a administração direta quanto para a gestão da política habitacional municipal, o cenário atual sobre o déficit habitacional na cidade. De posse dessas informações, foram desenvolvidas as estratégias de ação, como tentativa de diminuir os números que expõem a quantidade de casas a serem

construídas, mais as intervenções necessárias para atingir a adequabilidade das moradias, incidindo sobre o déficit qualitativo.

Identificou-se que o PLHIS, na área da habitação, é a principal ação desenvolvida pelo Departamento Municipal de Habitação, que poderá garantir o direito à cidade. Da mesma forma, o PLHIS representa a principal forma pela qual ocorre a interlocução entre a política de habitação de interesse social de Gravataí com a PNH e o Estatuto da Cidade, o que pode ser identificado através das diretrizes, que, em linhas gerais, expressam a necessária articulação entre provisão de moradia e planejamento urbano. Assim, aponta-se essa dinâmica como resposta aos questionamentos desta investigação sobre a interlocução das ações do DEMHAB à PNH e ao Estatuto da Cidade e, ainda, o objetivo de verificar de que forma ocorre tal interlocução.

Avalia-se que as orientações contidas no PLHIS e sua intenção de formulação de uma diretriz para as ações na área da habitação, conforme exposto no documento, têm relação com outros temas locais e que, segundo esse mesmo documento, “emprender uma política habitacional é uma ação muito mais ampla do que simplesmente captar recursos, executar projetos e cadastrar famílias a serem beneficiadas” (GRAVATAÍ, 2010, p. 64). Nessas ações há uma série de considerações a serem observadas para que o projeto a ser executado traga como resultado o acesso a uma moradia adequada e completa, em um sistema de gestão integrada.

Uma das questões que nortearam a pesquisa se referia à avaliação dos gestores, técnicos e usuários envolvidos com as ações do DEMHAB. Constatou-se, primeiramente, que a política de habitação em Gravataí, tal como exposto no PLHIS e também em relação à avaliação dos técnicos e gestores, necessita ser priorizada. A prioridade se evidencia com a destinação de um montante de recursos oriundos do próprio orçamento municipal, mas também, captados junto ao Governo Federal e outros organismos que podem fornecer verbas para construção de moradias, urbanização de loteamentos precários e regularização fundiária.

Em relação à avaliação aos usuários contemplados com as ações do DEMHAB, verificou-se que os mesmos identificam, principalmente, que ocorreu uma mudança significativa nas condições de habitação, relacionadas ao acesso ao saneamento básico, sobretudo. No entanto, algumas outras situações ainda

carecem de uma maior atenção do Município, especialmente pela ausência, próxima ao local de moradia de outros serviços, como educação, saúde e lazer.

Tendo em vista o objetivo geral desta investigação, que consiste em avaliar se as ações de provisão de moradia, desenvolvidas pelo DEMHAB, garantiam, além do acesso à habitação, o acesso à cidade, identifica-se, em síntese, que a política de habitação de Gravataí, assim como as políticas sociais brasileiras nos mais diversos segmentos, ao ser permeada por contradições, evidencia avanços e desafios, que abrem possibilidades de conferir a elas um caráter de transformação da realidade. Se dotadas de uma perspectiva de atuação integral, a política de habitação tem a possibilidade de conferir que a construção de casas e loteamentos e o acesso a outros serviços que dão a esses projetos qualidade e resolutividade. Ou seja, uma vez pressuposto que a habitação não se restringe somente à casa, o planejamento, a gestão e a execução dos projetos habitacionais impõem aos seus agentes a intencionalidade do acesso à cidade. Esse acesso ocorrerá tendo em vista a superação de uma atuação fragmentada e tendo como norte a acesso aos direitos de cidadania presente na cidade.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, M.J. ANDER-EGG. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, Vozes, 1994.

ALFOSIN, B. **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002.

ANTUNES, R. POCHMANN, M. A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil. In: CIMADORE, A. D. CATTANI, A. D. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROCO, M. L. Ética, pesquisa e Serviço Social. **Revista Temporalis** V. 09. Associação Brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), Brasília, Ano V, 2005.

BAUER, M. W. GASKELL, G. ALLUM, N. C. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e histórias**. São Paulo: Cortez, 2006.

BENEVOLO, L. **História da cidade**. 3ª. Ed. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

BERQUÓ, E. Evolução Demográfica. In: SACHS, I. WILHEIM, J. PINHEIRO, P.S orgs. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BOEIRA, S. L.; SANTOS, A. C. B. SANTOS, A. G. **Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos**. *Rev. Adm. Pública*[online]. 2009

BÓGUS, L. M. Urbanização e metropolização: o caso de São Paulo. In.: BÓGUS, L. M. WANDERLEY, L. E. W. [...] **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **TD. Teoria e Debate**, v. 82, p. 1, 2009. Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BOSCHETTI, [et al] (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRANCO, P. M. Espeleologia - **O Estudo das Cavernas**. Disponível em <http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1278&sid=129>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BRASIL ESCOLA. **História da Filosofia**. Disponível em <http://www.brasilecola.com/filosofia/>. Acesso em 10 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Caderno nº. 4. novembro, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Participação e controle social**. [Brasília (DF)]: Min. das Cidades, 2004a.

BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil – Municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2ª Ed. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministérios das Cidades. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social – curso a distancia**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL, 2001. **Lei Nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade e da outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 abr. 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Secretária Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. 2009. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publiicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acesso em: 10 abril. 2011

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Curso a Distancia, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasil Ministério das cidades. 2010. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf. Acesso em: 12 abr. 2011.

BULLA, L. C; Relações sociais e questão social na trajetória histórica do Serviço Social brasileiro. In.: **Revista Virtual Textos & Contextos da Faculdade de Serviço Social da PUCRS**. Vol. 2. Nº2. 2003. Material disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/96>. Acesso em 12 mar. 2012.

BULLA, L. C; O contexto histórico da implantação do Serviço Social no Rio Grande do Sul. In.: **Revista Virtual Textos & Contextos da Faculdade de Serviço Social da PUCRS**. Vol. 7 Nº1. 2008. Material disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/96>. Acesso em 12 mar. 2012.

CARVALHO, L. Famílias chefiadas por mulheres: relevância para uma política social dirigida. In: **Serviço Social e Sociedade**. Ano XIX n.º 57 julho de 1998. São Paulo: Cortez, 1998.

CARVALHO, S. N. de. Cidades e políticas de habitação. In: BAENINGER, R. (org). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CFESS Manifesta. Dia Nacional da Jornada pela reforma Urbana**. Brasília, dia 25 de novembro de 2009.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORREIA, M. V. C. Controle social na Saúde. In.: MOTA, A. E. Org. et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009

COSTA, T. H. B. LIMA, R. E. Questão Urbana e Serviço Social. . In. **Serviço Social e Sociedade**. Ano XXV n.º 79. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma Equação Possível?** São Paulo: Cortez, 2008

CUNHA, J. M. P. da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? In: BAENINGER, R. (org). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FAGUNDES, H. MOURA, A. B. Avaliação de Programas e Políticas Públicas. In.: **Revista Virtual Textos & Contextos da Faculdade de Serviço Social da PUCRS**. Vol. 8. Nº1. 2009. Material disponível em:
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/96>. Acesso em 20.set.2011.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências. In.: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez-Instituto de Estudos Especiais, 2009.

FERNANDES, L. L. Trabalho social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. In.: GOMES, M. F. C. M. PELEGRINO, A. I. C. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FERREIRA, J. S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In.: BRASIL. Ministérios das Cidades. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social – curso a distancia**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FREITAG, B. **Teoria da cidade**. Campinas, SP: Papius, 2006.

FRIGOTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In.: FAZENDA, I. Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo: Cortez, 1991

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005.
FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GADOTTI, M. Concepção dialética da educação: um estudo introdutório. São Paulo : Cortez, 1997.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOMES, M. de F. C. M. Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pelo ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In. SILVA, M. O. S. e (org) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001

GONÇALVES, R. S. GONCALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estud. av.* [online]. 2009, vol.23, n.66, pp. 237-250. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext Acesso em 30 abr. 2012.

GRANEMANN, S. **A contra reforma do Estado**. 2007 [s/p]. Disponível em http://www.sinmedrj.org.br/clipping/clip2007/20071009_radis_61_contra-reforma.pdf Acessado em jul/2012.

GRAVATAÍ. **Lei 1607 de 28 de dezembro de 2001**. Cria o Departamento Municipal de Habitação. Disponível em <http://www.gravatai.rs.gov.br/site/autarquias/habitacao>. Acesso em 04.abr.2011

GRAVATAÍ. **Lei Municipal nº 1.608/2000**. Cria o Conselho Municipal de Habitação. Disponível em <http://www.gravatai.rs.gov.br/site/autarquias/habitacao>. Acesso em 04.abr.2011

GRAVATAÍ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Prefeitura Municipal de Gravataí. Lattus Consultoria e Assessoria. 2010.

GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSORIO, L. M. org. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

GREGÓRIO, S. B. **Dialética**. Disponível em: <http://www.ceismael.com.br/filosofia/dialetica.htm> Acesso em 05 dez. 2011.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo. V 15 (1), 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8585.pdf>. Acesso em 12 abr. 2011.

GUIMARÃES, E. C. Espaços urbanos da habitação: globalização e identidade. In.: GOMES, M. F. C. M. PELEGRINO, A. I. C. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª. Edição. São Paulo, Cortez, 2008.

IBGE. Instituto brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/censo2010/resultados_do_censo_2010.php Acesso em: 10 mar. 2012a.

IBGE. Instituto brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em 20 jul. 2012b.

IBGE. Instituto brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. **Características do entorno dos domicílios. Censo 2010**. Disponível em : ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Entorno_dos_Domicilios/entorno.pdf Acesso em 20 jul. 2012c.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KONDER, L. **O que é dialética**. 12ª ed. São Paul: Brasiliense, 1985.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LAVILLE, C, DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEFEBVRE, H. **Lógica Formal, Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEFEBVRE, H. Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona: Península, 1973.

LOBO, t. Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão. In.: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez-Instituto de Estudos Especiais, 2009.

MALUF, R. F. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. V. 15, outubro de 2000.

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. **Técnicas de pesquisa : planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega. São Paulo: 1982.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**. vol.17 nº.48 São Paulo Mai/A. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext. Acessado em abril/2011.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo Perspec. [online]. 2000, vol.14, n.4, pp. 21-33. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext Acesso em 10 mar. 2012.

MARTINE,G. McGRANAHAM, G. A transição urbana brasileira: trajetórias, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R. (org). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

MARTINELLI, M. L. (Org.) **Pesquisa Qualitativa: Um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. O capital : crítica da economia política. São Paulo : Abril Cultural, 1983.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. Tradução de Álvaro Pina. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MÉZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2010.

MIOTO, R. C. T. NOGUEIRA, V. M. R. Desafios Atuais do Sistema Único de Saúde – SUS e as Exigências para os Assistentes Sociais. In: MOTA, A. E. Org. et al. **Serviço social e saúde : formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

MONGIN, O. **A condição urbana: a cidade na era da globalização**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. In: MOTA, A. E. Org. et al. **Serviço social e saúde : formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, J. P. Desigualdade, Pobreza e Serviço Social. In: **Revista Em Pauta**. UFRJ, 2007. Disponível em:
<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/190/213>. Acesso em: 10 jun. 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, F. **Crítica a razão dualista – o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OSORIO L. M., A; MENEGASSI, J. Reapropriação das Cidades no Contexto da Globalização. In OSORIO, L. M. org. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

PASTORINI, A. As políticas sociais e o Serviço Social. Instrumentos de reversão ou manutenção das desigualdades. In: MONTAÑO, C. **A Natureza do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, A. P. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In BOSCHETTI, I. et all orgs **Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009a.

PEREIRA, A. P. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5. ed. São Paulo : Cortez, 2008.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 38ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

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 - Crise do capital e produção do conhecimento na realidade brasileira: pesquisa para quê, para quem e como?** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

PRATES, J. C. . O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis** (Brasília), v. 09, p. 131-146, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q. SANTOS JUNIOR, O. A. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. Disponível em http://web.observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1631%3Arepensando-a-questao-urbana-brasileira&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em: 13 mai. 2012.

RIFRANO, L. **Avaliação de Projetos Habitacionais: Determinando a Funcionalidade da Moradia Social**. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

RODRIGUES, F. Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade . In: BAENINGER, R. (org). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

ROLNIK, R. BONDUKI, N. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho. In: MARICATO, E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega. São Paulo: 1982.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In.: SAULE JUNIOR, N; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. Cadernos Pólis 4. São Paulo: Pólis, 2001.

ROLNIK, R. **Reivindicações de trabalhadores revelam a necessidade de um amplo pacto civilizatório no Brasil**. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/08/30/minha-casa-minha-vida-a-dificuldade-de-atender-as-familia-de-menor-renda/>. Acesso em: 10 fev. 2012.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Instituto Polis**, 06 ago. 2001. Disponível em < http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=76> acesso em 23 jun.2011.

ROLNIK. R. **O que é cidade?** 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

RYKWERT, J. **A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, [et al] (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, N. **A Urbanização Brasileira**. 2ª. Ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, S. M. M. Direitos, desigualdade e diversidade. In. BOSCHETTI, I. et all orgs. **Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

SÁ-SILVA, J. C. ALMEIDA, C. D. GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História. Ano I, N.º1, Jul. 2009. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/52842629/Artigo-Pesquisa-documental>. Acesso em: 10 de mai. 2011.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SAUL, A. M Avaliação participante – uma abordagem crítico-transformadora. In.: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6ª ed. São Paulo: Cortez-Instituto de Estudos Especiais, 2009.

SEVERINO, A. J. Subsídios para uma Reflexão sobre Novos Caminhos da Interdisciplinaridade. IN: SÁ, J. L. M. de; **Serviço social e interdisciplinaridade : dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, A. L; MELCHIOR, L. C; MEDEIROS, N. O. Políticas públicas em habitação de interesse social: os avanços e os desafios para o município de Gravataí – RS. In: **Anais do 2º Congresso de habitação de Interesse Social e Sustentabilidade**. EDIPUCRS: Porto Alegre, 2012.

SILVA, M. O. S. **Política Habitacional Brasileira. Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SINGER, P. Evolução da economia e vinculação internacional. In.: SACHS, I. WILHEIM, J. PINHEIRO, P. S. orgs. **Brasil – Um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989.

TONET, I. **Marxismo para o Século XXI**. Maceió, Agosto de 2003. Disponível em: <http://www.ivotonet.xpg.com.br/>. Acesso em: 01 dez. 2011.

TOSTA, T. L. D. Memórias das Ruas, Memórias de Exclusão. In. BURSZTYN, M. (org.) **No meio da rua. Nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamons, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/> acesso em 15 nov.2012

TRIVIÑOS, A. N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

URBEL. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Urbanização de favelas e prevenção em áreas de risco em Belo Horizonte. In: BONDUKI, N. (org) **Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2ª. Edição. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

VITTE, C. C. S. Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In: BAENINGER, R. (org). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, abr./jun., 2012. Disponível em:

APÊNDICES

APÊNDICE 01 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM GESTORES DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ

APÊNDICE 02 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ

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

INSTRUMENTO DE PESQUISA

Titulo da Pesquisa: A Política de Habitação e o Direito À Cidade: Um estudo a partir das Ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí

Mestrando: André Luis da Silva

Orientadora: Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla

Nº Instrumento:

Data:

Roteiro para Entrevista com Técnicos do DEMHAB.

Profissional:

1. Quais os principais avanços que identificas na execução das ações do DEMHAB?
2. Quais os desafios para garantir o direito à habitação?
3. Identificas que as ações desenvolvidas garantem aos usuários não somente a casa, mas o acesso a outros direitos? De que forma?
4. Em relação a sua profissão, que competências são necessárias para a atuação na área habitacional?
5. De que forma avalias as ações do Município na área habitacional?

APÊNDICE 03 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM USUÁRIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE GRAVATAÍ

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

INSTRUMENTO DE PESQUISA

Titulo da Pesquisa: A Política de Habitação e o Direito À Cidade: Um estudo a partir das Ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí
Mestrando: André Luis da Silva Orientadora: Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla

Entrevista com usuários do DEMHAB

<p>Bloco 1. Identificação</p> <p>1.1 Ano de inserção na ação do DEMHAB: () 2008 () 2009 () 2010 () 2011</p> <p>1.2 Demanda atendida: () provisão de moradia () reassentamento () melhorias () regularização fundiária () outra: qual?.....</p> <p>1.3 Situação de moradia anterior () Aluguel () coabitação () favor/cedido () área de risco () área pública</p> <p>1.4 Tempo de espera para atendimento da solicitação (Somente para os casos de solicitação de moradia) () menos de 1 ano () 1 a 3 anos () mais de 3 anos</p> <p>1.5 Caracterização das famílias</p> <p>1.5.1 Composição familiar (nº de pessoas) () 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () mais de 5</p> <p>1.5.2 Chefia da família () mulher () homem () casal</p> <p>1.5.3 Origem da família () município () outro município () outro estado</p> <p>1.5.4 Renda () 1 a 3 () 3 a 6 () 6 a 10 () mais de 10</p>	<p>Bloco 2. Direito à cidade Na sua opinião, a partir da sua inserção nas ações do DEMHAB:</p> <p>2.1 Com relação à moradia (tamanho, condições físicas, etc) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.2 Com relação aos serviços e equipamentos urbanos (praças, comércios, escolas, postos de saúde, comercio, etc.) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.3 Com relação ao transporte público (número de linhas, proximidade do ponto de ônibus com as residências, condições dos coletivos) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.4 Com relação ao saneamento básico (esgoto, agua tratada, etc.) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.5 Com relação à saúde (Unidade Básica de saúde, Estratégia de Saúde da Família) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.6 Com relação à educação (Ensino Infantil, Fundamental, Médio, de Jovens e Adultos) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p> <p>2.7 Com relação ao lazer (Praças, cinema, teatro, locais para pratica de esporte, etc.) () Melhorou () Piorou () Não houve mudança. Por quê?</p>
<p>Bloco 3. Avaliação Geral</p> <p>3.1 Como avalia as ações do DEMHAB? Justifique.</p>	

APÊNDICE 04 – ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL DO PLANO LOCAL DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE GRAVATAÍ

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

ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

Titulo da Pesquisa: A Política de Habitação e o Direito À Cidade: Um estudo a partir das Ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí
Mestrando: André Luis da Silva Orientadora: Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla
Documento Analisado: PLHIS - Gravataí

Bloco 1

No Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS:

1. Aparecem as seguintes orientações da Política Nacional de Habitação?

1.1 Com relação à Mobilização de Recursos, Identificação da Demanda e Gestão de Subsídios:

- Identificação da Demanda: desenvolvimento de estudos e pesquisas destinados a estabelecer critérios que melhor traduzam a diferenciada realidade socioeconômica das famílias objeto dos programas a serem patrocinados pela política pública;

- Identificação da Demanda: construção de indicadores multidimensionais, capazes de combinar os múltiplos determinantes das condições de necessidades habitacionais, por exemplo: renda familiar, renda familiar per capita, as condições de obtenção dessa renda, o custo de moradia na região onde vive a família e o porte do município.

1.2 Com relação à Qualidade e Produtividade da Produção Habitacional:

- Melhoria da qualidade nas diversas modalidades da cadeia produtiva da construção, visando a maior durabilidade e confiabilidade das edificações, reduzindo assim os riscos do investimento na construção habitacional;

1.3 Com relação à Urbanização de Assentamento Precários e Produção da Habitação:

- Garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas ambiental e socialmente, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;

- Garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade;

- Promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 salários mínimos;

- Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;

- Atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;

1.4 Com relação à Integração da Política Habitacional à Política Habitacional à Política de Desenvolvimento Urbano:

- Articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã;

- Articulação da política habitacional com as diretrizes estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano, em especial no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na legislação urbanística deles decorrente;

- Consolidação da Política Fundiária por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como das Leis de Parcelamento do Solo, de Habitação de Interesse Social e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social;

- Promoção e apoio à regularização de assentamentos informais (reconhecimento da posse) em imóveis públicos e privados;

- Promoção e apoio a planos, projetos, programas e ações que estimulem a coesão e integração social e territorial, a equidade de equipamentos e serviços sociais e urbanos

Bloco 2: Existe referencia ao Estatuto da Cidade? De que forma?

Bloco 3: Existe alguma referencia ao direito à cidade? De que forma

APÊNDICE 05 – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E
ESCLARECIDO

**TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS
GESTORES, TÉCNICOS, CONSELHEIROS E USUÁRIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL
DE GRAVATAÍ**

Venho por meio deste convidar para participar do Projeto de Pesquisa “A Política de Habitação e o Direito à Cidade”: Um estudo a partir das ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí”, desenvolvido pelo mestrando André Luis da Silva, sob orientação da professora Leonia Capaverde Bulla. O objetivo da pesquisa consiste em *avaliar como o município de Gravataí, através das ações do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, garante o acesso à cidade com vistas a contribuir para o aprimoramento da política habitacional do município.* Sua participação consiste em uma entrevista que será gravada cujo tema será centrado nas ações da política habitacional de Gravataí. As entrevistas serão gravadas e transcritas pelo pesquisador retirando quaisquer informações identificatórias. As entrevistas terão a duração aproximada de uma hora e poderão ser interrompidas a qualquer momento.

Eu _____ estou plenamente ciente de minha participação nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato e que não sou obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento, sem acarretar prejuízos no meu atendimento na instituição da qual participo. Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa podem ser esclarecidas pela pesquisador mestrando André Luis da Silva ou pela pesquisadora Prof. Dra. Leonia Capaverde Bulla pelo fone 3320.3546 ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone 3320.3345, e-mail cep@puccrs.br.

Porto Alegre, de de 2012.

Entrevistado (a)

Pesquisador mestrando André Luis da Silva

Pesquisador responsável Prof^a. Dr^a. Leonia Capaverde Bulla - Orientadora

APÊNDICE 06 – CARTA DE ACEITE PARA A PESQUISA – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

DEM HAB
Departamento Municipal de Habitação

Rua Guilherme Schmitz, 104
Parque Olinda - CEP: 94065-200 - Gravataí/RS
Fone: (51) 3490.1479
adm.demhab@gravatai.rs.gov.br
www.gravatai.rs.gov.br



Gravataí, 24 de janeiro de 2012

Ao Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do RS

CARTA DE AUTORIZAÇÃO DO COORDENADOR DO SERVIÇO

Eu, Celso Fernando Sarmiento da Fonseca, Diretor-Presidente do Departamento Municipal de Habitação, órgão gestor da política pública de habitação do município de Gravataí, declaro que tenho conhecimento do Projeto de Pesquisa intitulado "A Política de Habitação e o Direito À Cidade: Um estudo a partir das Ações do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí" proposto pelo Mestrando André Luis da Silva, sob orientação da Professora Dra. Leonia Capaverde Bulia a ser desenvolvido pela Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

O referido projeto será realizado com profissionais vinculados ao Departamento Municipal de Habitação, e contará, ainda, com a realização de uma análise documental do Plano Local de Habitação de Interesse Social, o qual só poderá ocorrer a partir da apresentação da carta de aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

Atenciosamente,

Celso Fernando Sarmiento da Fonseca

Diretor-Presidente do Departamento Municipal de Habitação de Gravataí

Celso Fonseca
Diretor Presidente-DEM HAB
Decreto nº11.453