

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA CLAUDIA DA SILVA ALVES

**DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA
INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL (PISA) NA CIDADE DE PORTO
ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2016

ANA CLAUDIA DA SILVA ALVES

**DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA
INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL (PISA) NA CIDADE DE PORTO
ALEGRE**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Dr^a. Teresa Cristina Schneider Marques

PORTO ALEGRE

2016

Ficha Catalográfica

A474d ALVES, Ana Claudia da Silva

Direito à moradia : um estudo sobre o Programa Integrado Socioambiental (PISA) na cidade de Porto Alegre / Ana Claudia da Silva ALVES . – 2016.

123 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques.

1. Direito à moradia. 2. Políticas públicas. 3. Gentrificação. I. Marques, Teresa Cristina Schneider. II. Título.

ANA CLAUDIA DA SILVA ALVES

**DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA
INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL (PISA) NA CIDADE DE PORTO
ALEGRE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Teresa Cristina Schneider Marques (PUCRS)

Examinadora: Prof. Dr. Emil Sobottka (PUCRS)

Examinador: Prof^a. Dr^a. Valéria Ribas do Nascimento (UFSM)

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação foi o resultado de muito estudo, pesquisa, desafios e angústias, mas com o apoio de pessoas queridas este caminho se tornou mais tranquilo. Assim não posso deixar de agradecer a minha família, aos meus amigos, aos professores da PUCRS e à equipe do Programa Integrado Socioambiental de Porto Alegre (PISA).

Primeiramente, agradeço a Deus por ter colocado em meu caminho este desafio e por ter conseguido superar todos os obstáculos que surgiram neste período. Destaco também a importante colaboração que tive durante o início do mestrado da Fundação Pensamento Digital por meio da Sr^a Marta Voelcker que muito contribuiu para minha formação profissional. Muito obrigada!

Particularmente agradeço a minha filha Sofia Alves Ruperti pelo apoio e amor incondicional, ao meu marido Marcelo Ruperti e minha mãe Elena Alves pela compreensão, apoio, incentivo e carinho nos momentos mais difíceis. À Professora Dr^a Teresa Cristina Schneider Marques por sua dedicação e comprometimento com a minha formação, minha gratidão.

Agradeço à Coordenadora Geral do Programa Integrado Socioambiental (PISA) Sr^a Márcia Rodrigues de Rodrigues e a Coordenadora Técnica Social – Assistente Social Sr^a Betina Ahlert pelo acesso irrestrito a todas as informações necessárias para que os objetivos desta pesquisa fossem alcançados.

Ao Prof. Dr. Carlos Ribeiro Furtado – UFRGS agradeço pelas conversas e aulas sobre o conceito de “Gentrificação”, que foram fundamentais para a análise dos dados deste estudo com maior rigor científico e compreensão da realidade.

Aos Prof. Dr. Emil Albert Sobottka e a Prof^a Dr^a Valéria Ribas do Nascimento, que fizeram parte da banca de qualificação e defesa deste trabalho, pela disponibilidade e atenção.

RESUMO

O presente trabalho aborda o direito à moradia enquanto um direito social fundamental para a efetivação da cidadania. Tal perspectiva garante papel central às políticas públicas enquanto uma forma do Estado atender as demandas da sociedade. Visando compreender de que forma o Estado busca atender estas demandas, o presente estudo buscou analisar as ações de remoção e reassentamento realizadas pelo Programa Integrado Socioambiental (PISA) na cidade de Porto Alegre no período de 2007-2015. O PISA foi lançado em 2009, mas suas ações tiveram início em 2007, buscando atender as famílias moradoras da zona sul da cidade. Com base na perspectiva pluralista – que parte da premissa que diferentes atores além do Estado participam da elaboração de políticas públicas – buscou-se analisar os documentos do PISA, dentre os quais destaca-se: Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI), Relatórios semestrais de desenvolvimento enviados ao BID referente aos períodos de 2014/2º e 2015/2º e apresentação, foram também analisado o Decreto nº 18.576/ 2014 – Aluguel Social, a Lei nº 10.443/ 2008 – Bônus Moradia e o Decreto nº 15.650/ 2007 – Desapropriação de imóveis utilizados para o reassentamento das famílias e, ainda, os informativos publicados pelos moradores da região através do Comitê Popular da Copa 2014. Verificou-se que PISA previa obras de saneamento e abastecimento que impactaram a cidade, em especial a região às margens do arroio Cavalhada, no bairro Cristal, onde está concentrada em oito vilas: Foz, Icaraí II, Campos Velho, Vila Hípica, Icaraí I, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso, Barbosa Neto que deveriam ser removidas. Neste contexto, identifica-se 1680 famílias moradoras e 100 estabelecimentos econômicos que deveriam ser removidos até 31 de dezembro de 2015. Mas aconteceram remoções parciais, sendo removidas 985 famílias das vilas Foz, Icaraí II, Campos Velho e Vila Hípica. As formas de reassentamento empregadas foram: o bônus moradia (675), a regularização fundiária e revitalização da Vila Hípica (122) e unidades habitacionais (188) em condomínio construído por meio de contrapartida de empresa privada. No entanto, há 695 famílias das vilas Icaraí I, Nossa Senhora das Graças e Ângelo Corso que devem ser removidas para dar seguimento às obras do PISA. Destas famílias, 32 encontram-se em situação transitória por meio do Aluguel Social aguardando serem reassentadas. A pesquisa indica que o PISA garante o direito à moradia, mas não prevê os efeitos da gentrificação, já que visa garantir este direito de forma concreta não levando em consideração as questões sociais e culturais das famílias removidas de forma a provocar a fragmentação da população e a pulverização dos valores locais. Verificou-se ainda que a iniciativa privada pode ter tido importante papel na tomada de decisões e definição de políticas públicas relativas à garantia do acesso à moradia.

Palavras-chaves: Direito à moradia; Políticas públicas; Gentrificação.

ABSTRACT

This work deals with the right to housing as a fundamental social right to effective citizenship. This perspective ensures central role to public policies as a state order to meet the demands of society. Seeking to understand how the state seeks to meet these demands, the present study investigates the removal and resettlement actions carried out by the Environmental Integrated Program (PISA) in Porto Alegre in the 2007-2015 period. PISA was released in 2009, but their actions started in 2007, aiming to meet the families living in the southern part of the city. Based on the pluralistic perspective - which assumes that different actors beyond the state participate in the elaboration of public policy - sought to analyze the PISA documents, among which: Plan Involuntary Resettlement of Population and Economic Activities (PRI) semi-annual development reports to the BID for the periods 2014/2 and 2015/2 and presentations on the program were also analyzed Decree No. 18,576 / 2014 - Social Rent, Law No. 10,443 / 2008 - House Bonus and Decree 15650/2007 - Expropriation of properties used for the resettlement of families and also of published information by local residents through the People's Committee of the World Cup 2014. It was found that PISA provided sanitation works and supply that affected the city, especially region on the banks of Cavahada stream at the Cristal neighborhood, where is concentrated eight villages: Foz, Icarai II, Old fields, Equestrian Village, Icarai I, Our Lady of Grace, Angelo Corso, Barbosa Neto that should be removed. In this context, we identified 1680 families living and 100 economic establishments should be removed until December 31, 2015. However, there were partial removals, and removed 985 families from Foz villages, Icarai II, Old Fields and Vila Hipica. Forms of resettlement were employed: the bonus housing (675), land regularization and revitalization of Equestrian Village (122) and housing units (188) in a condominium built by private enterprise counterpart. However, there are 695 families from villages Icarai I, Our Lady of Grace and Angelo Corso that must be removed to act on the works of PISA. Of these families, 32 are in a transitional situation through social rental waiting to be resettled. Research indicates that PISA guarantees the right to housing, but does not include the effects of gentrification, as it aims to ensure this right concretely not taking into account the social and cultural issues of the families removed in order to cause fragmentation of the population and spraying the local values. It was also found that the private sector may have played an important role in decision-making and the definition of public policies related to ensuring access to housing.

Key-words: Right to housing. Public policy. Gentrification.

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensão
CEF – Caixa Econômica Federal
CLT – Consolidação das Leis do trabalho
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DMCP – Departamento Municipal da casa Popular
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
FAZ – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEB – Força Expedicionária Brasileira
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LULA – Luiz Inácio Lula da Silva
MBES – Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento
PISA – Programa Integrado Socioambiental
PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil

PT – Partido dos Trabalhadores
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN – Partido da reconstrução Nacional
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI – Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas
ProUni – Programa Universidade para Todos
PPS – Partido Popular Socialista
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDS – Sistema Único Descentralizado da Saúde
SMIC – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMGes – Secretaria Municipal de Gestão
UECP – Unidade Executora e Coordenadora do Programa
UH – Unidade Habitacional
TCR – Compromisso, Quitação e Recebimento do bônus moradia

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 | Reforma do sistema de proteção social (1985-2002) | 36 |
| Quadro 2 | Tipologia das organizações sociais por período histórico | 38 |
| Figura 1 | Visão macro do direito à moradia como direito social no Brasil | 48 |
| Quadro 3 | A forma primária de gentrificação na dinâmica da reorganização urbana no Brasil | 56 |
| Figura 2 | Estrutura institucional do Programa Integrado Socioambiental. | 77 |
| Figura 3 | Estrutura dos componentes e ações do PISA. | 80 |
| Figura 4 | Mapa das vilas as margens do Arroio Cavalhada. | 85 |
| Quadro 4 | Número de estabelecimentos econômicos cadastrados (ref. 2007). | 86 |
| Quadro 5 | Número de famílias por vilas (ref. 2007). | 87 |
| Quadro 6 | Posição de famílias reassentadas e famílias ainda não removidas em 31/12/2015. | 89 |
| Quadro 7 | Famílias reassentadas na forma de bônus moradia (ano). | 94 |
| Quadro 8 | Regiões de aquisição das moradias por meio do bônus moradia. | 96 |
| Quadro 9 | Unidades Habitacionais previstas no programa. | 99 |
| Quadro 10 | Famílias em aluguel social em 31/12/2015. | 101 |
| Quadro 11 | Quantidade de famílias que permanecem nas vilas em 31/12/2015. | 104 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1. | POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À MORADIA | 17 |
| 1.1 | POLÍTICAS PÚBLICAS NA ABORDAGEM DA CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA | 17 |
| 1.2 | CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS | 23 |
| 1.3 | DOS DIREITOS SOCIAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL | 28 |
| 1.4 | O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL | 41 |
| 2. | GENTRIFICAÇÃO E MORADIA | 51 |
| 2.1 | COMPREENDENDO O CONCEITO DE GENTRIFICAÇÃO | 51 |
| 2.2 | A DINÂMICA SOCIAL NO ÂMBITO DA GENTRIFICAÇÃO | 57 |
| 2.3 | A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SOCIAL EM PORTO ALEGRE | 61 |
| 2.4 | ESTUDOS DE CASOS: GENTRIFICAÇÃO EM PORTO ALEGRE | 65 |
| | 2.4.1 DONA TEODORA | 66 |
| | 2.4.2 PROJETO RENASCENÇA | 68 |
| | 2.4.3 VILA RESTINGA VELHA | 70 |
| 3. | O PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL (PISA) E O REASSENTAMENTO | 73 |
| 3.1 | HISTÓRICO DO PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL | 74 |
| 3.2 | ARROIO CAVALHADA: AS FAMÍLIAS E O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO | 81 |
| 3.3 | O PISA SOB A PERSPECTIVA PLURALISTA E O CONCEITO DE GENTRIFICAÇÃO | 88 |

| | | |
|---------|--------------------------------------------------------|-----|
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 106 |
| | REFERÊNCIAS | 110 |
| ANEXO A | DECRETO Nº 18.576/ 2014 – ALUGUEL SOCIAL | 116 |
| ANEXO B | LEI Nº 10.443/ 2008 – BÔNUS MORADIA | 118 |
| ANEXO C | DECRETO Nº 15.650/ 2007 – DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS | 120 |
| ANEXO D | IMAGEM DA MARGEM DO ARROIO CAVALHADA | 122 |
| ANEXO E | IMAGEM DA VILA HÍPICA REGULARIZADA E REVITALIZADA | 123 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o direito à moradia a partir da perspectiva do direito social, da cidadania e das políticas públicas. A moradia consiste em um tema de recorrentes debates na academia, por possibilitar muitas interpretações e análises sob os olhares de diferentes ciências. No universo brasileiro, o déficit habitacional configura-se um problema social que questiona o “direito a ter direito”¹, que se visualiza com o aumento exponencial da população ao longo dos anos provocando um déficit habitacional que em 2012 chegou a 5.430 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Após a emergência do *Welfare State*, se tornou mais difundida a perspectiva que entende o papel central do Estado na garantia do acesso à moradia, entendida enquanto um direito social. Nesse sentido, no âmbito do direito à moradia no Brasil foram criados mecanismos que buscavam atender as demandas causadas pelo déficit habitacional de forma concreta, efetivando a cidadania por meio de políticas que pautavam a necessidade social. O “direito a ter direito” visualizado na efetivação da cidadania muitas vezes decorre da operacionalização das políticas públicas.

No Brasil, embora existissem iniciativas anteriores à constituinte que funcionaram enquanto promotoras do acesso à moradia, como a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) pela lei nº 4.380/64, identifica-se uma maior atenção a esta temática a partir de 1988. Nesse sentido, cabe destacar que o direito à moradia está assegurado pela Constituição Federal no Art. 6º que estabelece os direitos sociais, vinculando ao debate sobre cidadania e democracia. Destaca-se ainda a lei 11.977/2009 que contempla o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e recebeu destaque na implementação de ações concretas relacionadas ao direito à moradia no cenário nacional.

No entanto, percebe-se que ao longo da história por vezes este direito esteve suspenso, dando espaço para outras questões entendidas como prioritárias pelos

¹ Conceito mencionado por Hannah Arendt “a cidadania concebida com o “direito a ter direitos”, pois sem ela não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos – todos os direitos – não são dados (*physei*) mas construídos (*nomoi*) no âmbito de uma comunidade política”. (LAFER, 1997, p, 64-65).

governos. O crescente desenvolvimento urbano contribuiu para o aumento populacional nas cidades, fator preocupante para a população que ocupa os grandes vazios urbanos na ausência do Estado. Com as transformações da cidade os espaços urbanos passam a ser revitalizados ocasionando o deslocamento da população em nome do capital. (FURTADO, 2003).

Para compreender a questão do acesso ao direito à moradia esse estudo procura fazer uma análise do Programa Integrado Socioambiental (PISA) desenvolvido pela Prefeitura de Porto Alegre com financiamento do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) no período de 2009-2016². Segundo o relatório semestral de desenvolvimento do PISA (2014/2º), o programa foi criado com o objetivo central de “contribuir para melhorar a qualidade de vida da população de Porto Alegre e tem como propósito geral a recuperação das condições ambientais urbanas” (UECP, SMGes, 2014).

As primeiras ações direcionadas ao programa tiveram início em 2007 na gestão do Perfeito José Fogaça (2005-2008), eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e reeleito em 2009-2010. Neste período, houve negociações para obtenção de financiamento e em 2009 foi assinado o contrato com o BID para execução do PISA que foi implementado pelo Vice-prefeito José Fortunati (2010-2012), o qual assumiu a Prefeitura após a renúncia de José Fogaça. Fortunati, eleito em 2013 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), assumiu a implementação do programa na cidade.

Devido à complexidade e extensão do programa, esse estudo concentra-se nos dados referentes ao componente “desenvolvimento urbano” que aborda ações relacionadas à remoção e ao reassentamento.

As principais ações do programa preveem obras de saneamento e abastecimento no perímetro entre o Centro Histórico e o bairro Serraria, mas que acabaram impactando a região que fica às margens do arroio Cavallhada no bairro Cristal. Esta região pode ser

² As ações referentes ao programa tiveram início em 2007 com financiamento de fontes nacionais, mas o lançamento do PISA ocorreu em 2009 com o financiamento do BID neste mesmo ano.

considerada aquela que acumula o maior impacto por possuir aspectos sócios históricos relevantes para o desenvolvimento do programa.

Analisar-se-á ações relativas à remoção e ao reassentamento que se concentrou no bairro Cristal e abrangem as áreas de risco, insalubres e de inundações que compreendem as margens do arroio Cavalhada. Nessa situação, foram identificadas oito vilas com previsão de remoção e reassentamento: Foz, Icaraí II, Campos Velho, Vila Hípica, Icaraí I, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso, Barbosa Neto. A pesquisa foca-se nas remoções ocorridas no período de 2007-2015 na região às margens do arroio Cavalhada no bairro Cristal, que pode ser considerada a região de maior impacto durante o desenvolvimento do programa no âmbito da moradia.

Para tanto, utiliza-se a metodologia qualitativa para analisar os documentos elaborados pela equipe UECP/SMGes, como: Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI), Relatórios semestrais de desenvolvimento enviados ao BID referente aos períodos de 2014/2º e 2015/2º e apresentação, foram também analisados: o Decreto nº 18.576/ 2014 – Aluguel Social, a Lei nº 10.443/ 2008 – Bônus Moradia e o Decreto nº 15.650/ 2007 – Desapropriação de imóveis utilizados para o reassentamento das famílias.

Foram analisadas também publicações dos moradores da região no Informativo do Comitê Popular da Copa 2014 referente às ações de remoção e reassentamento.

Na análise dos dados, definiu-se por utilizar o enfoque qualitativo, por entender que a dinâmica social presente pode ser revelada nos dados coletados nos documentos elaborados pela equipe de execução do programa e material produzido pela população. A partir da análise dos dados coletados, buscou-se identificar como o direito à moradia se efetiva diante das remoções e dos reassentamentos causadas pelas transformações urbanas.

O trabalho desenvolvido teve como objetivo central identificar o funcionamento das ações para o acesso ao direito à moradia utilizado pelo PISA na cidade de Porto Alegre, buscando compreender quais as consequências geradas pelas remoções das famílias e as formas de reassentamentos realizadas no período de 2007-2015. Assim,

entre os problemas da pesquisa, destaca-se: O PISA garante o direito à moradia para as famílias removidas das margens do arroio Cavalhada?

Para compreender o processo de elaboração e efetivação do PISA e analisar a participação de múltiplos atores ao longo do processo, partiu-se da perspectiva pluralista. Essa perspectiva aborda a tomada de decisão de forma plural, pois o Estado opera em um contexto de multiplicidade de relações de poder que podem influenciar as ações do governo, a fim de construir uma dinâmica para pautar a agenda política e implementar suas ações (PENKO, 2011; FLEXOR E LEITE, 2006).

Buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica que compreende os temas e conceitos abordados, a fim de estabelecer uma reflexão sobre o direito à moradia pautando a remoção e os reassentamentos no âmbito desse estudo.

Para entender os movimentos provocados pelo PISA, será utilizado o conceito de gentrificação, uma vez que os debates sobre os processos de gentrificação avaliam que a lógica do capital presente na revitalização dos espaços urbanos agregam valor ao mercado imobiliário, atraem a circulação de novos produtos e a diversificação dos públicos (FURTADO, 2014). A análise dos documentos demonstrou ser urgente à necessidade de compreender como os espaços urbanos atendem as demandas de diferentes classes sociais.

Nesse sentido, identifica-se na cidade de Porto Alegre estudos sobre a “limpeza da cidade” para a revitalização e a reorganização dos espaços urbanos, como o caso do povoamento do bairro Restinga, o primeiro bairro da cidade a ser ocupado por populações removidas de diferentes lugares da cidade, e também os casos da vila Dona Teodora e a reurbanização da Ilhota.

As hipóteses, elaboradas a partir da pesquisa, são as seguintes: a) as remoções provocaram a gentrificação das famílias para atender as necessidades do mercado imobiliário; b) houve a efetivação do direito à moradia a partir das formas de reassentamento; c) o direito à moradia não anulou as questões subjacentes provocadas pelo processo de gentrificação nas famílias reassentadas.

O trabalho foi estruturado em capítulos que procuraram abordar de forma sistemática o programa e as ações que envolveram a remoção e o reassentamento das famílias moradoras às margens do arroio Cavalhada.

No primeiro capítulo, abordaram-se as políticas públicas, partindo de suas bases conceituais presentes na ciência política e na sociologia. Maior atenção foi atribuída à perspectiva oferecida pela teoria pluralista que entende a sociedade como um espaço plural que influencia a tomada de decisão e pauta a agenda política. Entre os autores que abordam as políticas públicas a partir desta perspectiva, destaca-se: PENKO, 2011; FLEXOR E LEITE, 2006. A cidadania e os direitos sociais são temas relevantes para as políticas públicas, o processo sócio-histórico dos direitos sociais envolve a cidadania a fim de efetivar o direito a ter direito perseguido por muitos anos no cenário nacional. Dentro dos direitos sociais abordar-se-á o direito à moradia que possui políticas públicas habitacionais importantes frente ao crescente déficit habitacional, assim como o contexto sóciojurídico referente a esse direito.

No segundo capítulo trabalhou-se o conceito de “gentrificação”, que consiste no deslocamento da população em nome do capital, provando prejuízos sociais à população. O deslocamento da população, a revitalização e reorganização do espaço urbano são pontos centrais neste conceito. Outro ponto, presente no processo de gentrificação, são as questões subjacentes que não são percebidas, mas que impactam a dinâmica social, como a fragmentação da população e a pulverização dos valores locais. Além do debate teórico e conceitual, apresentar-se-á estudos realizados na cidade de Porto Alegre que identificam este fenômeno no decorrer do processo de transformações do espaço urbano. Os estudos abordam os seguintes casos de gentrificação em Porto Alegre: o caso Dona Teodora (década 60 e 70), Projeto Renascença (década de 70) e Vila Restinga Velha (década de 70).

Por fim, no terceiro capítulo apresenta-se o objeto desse estudo o Programa Integrado Socioambiental, seu contexto sócio histórico e suas diretrizes. Devido à abrangência e complexidade do programa será analisado o componente que consiste no desenvolvimento urbano, no que se refere às remoções e aos reassentamentos das 1680 famílias moradoras às margens do arroio Cavalhada. Nesse capítulo, apresentar-se-á o perfil das famílias removidas e as formas de reassentamento, analisando os dados

coletados nos documentos do programa e nos informativos dos moradores a partir da visão pluralista e do conceito de gentrificação. Os documentos analisados permitiram a identificação do funcionamento do programa, das ações realizadas referente à garantia do direito à moradia, a compreensão da situação das remoções das famílias e as formas de reassentamentos realizadas no período de 2007-2015.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À MORADIA

Esse capítulo procura apresentar a dinâmica das políticas públicas no âmbito do direito social, identificando a cidadania como elemento principal para efetivação dessas conquistas e a implementação dos direitos sociais.

Inicia-se abordando as políticas públicas no âmbito teórico da ciência política e da sociologia, passando pela cidadania e pelo contexto sócio-histórico dos direitos sociais no Brasil. Por fim, abordar-se-á os desdobramentos do direito à moradia no cenário nacional.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NA ABORDAGEM DA CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA

A ciência política contribuiu muito para compreensão das políticas públicas, que acabou por se tornar uma área do conhecimento. Assim as políticas públicas consistem no estudo da coisa pública que envolve a identificação da dinâmica governamental na implementação de projetos e programas sociais públicos. (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

A política pública passa a ser compreendida como uma vertente do conhecimento da ciência política, a partir da consolidação do *welfare state* (Estado de bem-estar social) quando passa a receber um olhar profundo e científico. Nos Estados Unidos (1950), passa a obter caráter de disciplina na academia por estar focada na “análise das ações dos governos”. Já na Europa, ao longo da década de 1970, a política pública ganha espaço em estudos voltados a “explicar o papel do Estado e do governo”. (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

Para compreender as políticas públicas, identifica-se como “os principais fundadores, Laswell, Simon, Lindblom e Easton” que apresentaram reflexões e estudos sobre este tema (SOUZA, 2006). Cabe destacar que é possível encontrar uma variedade

de definições sobre políticas públicas, mas existe um ponto de convergência entre elas que consiste na “*ação do governo*”.

A matriz de análise com enfoque na ciência política aborda as políticas públicas a partir da compreensão da *policy analysis* que trata da dimensão institucional, processual e conteúdo da *polity*. A importância da *polity* – as instituições políticas – está na sua estrutura política, no sistema político e jurídico instituído, além de perceber a dinâmica do sistema político-administrativo. As *politics* – os processos políticos – estão ligados à dimensão processual e a *policy* – conteúdo da política – está direcionada à dimensão material da *policy* que se refere ao conteúdo dos programas políticos e, também às questões de escolha e divulgação das ações do governo (FREY, 2000, p. 216 e 217).

A literatura sobre o tema permite o raciocínio sobre a compreensão das teorias relacionadas as políticas públicas. Dessa forma, torna-se possível refletir sobre as ações implementadas na realidade a partir de diferentes perspectivas.

Uma vez que as ações do governo partem da identificação do problema ou do interesse e que sua construção gera debates na agenda política de forma descentralizada. Nesse trabalho, argumenta-se que a visão pluralista pode permitir uma análise mais próxima da realidade brasileira³. Por meio dessa abordagem, a pesquisa objetiva analisar a implementação de políticas públicas legitimadas pelo Estado e que causam impactos na sociedade, em especial, ações referentes a remoção e ao reassentamento da população às margens do arroio cavahada.

Na teoria pluralista “entende-se que o Estado opera num contexto de multiplicidade de relações de poderes, de interesses diversos no qual a sociedade civil pode influenciar as ações do governo” (PENKO, 2011, p. 63). Nessa visão, o poder está descentralizado entre os diferentes atores, uma vez que a sociedade encontra-se segmentada em setores: primeiro, o Estado; segundo, o mercado; e terceiro, a sociedade civil organizada, havendo uma diversidade de interações e interesses onde nenhum setor possuiu domínio sobre o outro.

³ Além das teorias elitista e marxista que advogam sobre a intervenção do Estado e a configuração do poder referido pela ciência política, destaca-se a teoria pluralista.

O pluralismo aborda a tomada de decisão que deve ser plural entre os diferentes atores a fim de poder construir uma dinâmica para pautar a agenda política e implementar ações relacionadas as políticas públicas. A trajetória das políticas públicas de forma institucionalizada e legitimada pelo Estado refere-se quando “a produção de políticas inicia-se com a identificação de um problema e a construção de uma agenda”. (FLEXOR E LEITE, 2006, p. 09).

Por sua vez, a teoria elitista “baseia-se na perspectiva daqueles que detêm a maior parte do poder de influenciar ou até mesmo decidir as políticas públicas” (PENKO, 2011, p. 163). Nessa visão apenas um pequeno grupo centraliza o poder, não havendo possibilidade de uma participação da sociedade nas decisões relacionadas aos problemas sociais. De certa forma, a sociedade recebe políticas públicas “prontas”, pensadas e implementadas arbitrariamente.

Por fim, a teoria marxista está “baseada na possibilidade emancipatória que reside na classe trabalhadora” (PENKO, 2011, p. 163). Diferentemente das outras teorias, a marxista emana da população o poder de gerar mudanças que está na relação entre as pessoas, ou seja, na coletividade. Esta teoria pensa as “instituições como instrumentos importantes de transformação social e efetivação dos direitos de cidadania” (SOUZA, 2006, p, 30). No entanto, em uma sociedade capitalista a população tem força, mas não a reconhece fazendo com que esta força se anule, acabando por transferir a tomada de decisão sobre o Estado aos seus governantes que, por sua vez, determinam quais, porque, como e quando as políticas públicas serão efetivadas.

Entretanto, destaca-se a importância de uma visão holística do Estado na implementação das ações que abrangem as políticas públicas. Nesse sentido, a visão pluralista possibilita analisar a realidade social apresentada a partir do contexto de multiplicidade de relações e interesses diversos existentes na sociedade.

Este referencial teórico permite maior solidez nas análises sobre as políticas públicas, mas a formulação destas políticas consiste na teoria e nos modelos pré-existentes. Nessa atmosfera é possível encontrar vários modelos, já mapeados anteriormente por Souza (2006), a saber: Incrementalismo, Ciclo de política pública,

Garbage can, *Advocacy coalition*, Arenas sociais, *Punctuated equilibrium* e o Novo gerencialismo público.

Cada modelo possui características próprias que envolvem a tomada de decisão no cenário político que irá depender da formatação da política pública e da articulação do poder. Desta forma, a escolha do modelo poderá revelar o momento da formulação de uma determinada política pública.

O modelo incrementalista sofre influência das tomadas de decisões de governos anteriores, o que pode constrianger decisões futuras. Pode-se perceber este modelo quando as decisões são de governo e não de Estado, ou seja, quando uma política foi formulada de acordo com as ideologias partidárias e atendendo a interesses particulares de forma a não atender as demandas da sociedade. Isto porque quando acaba o mandato a política deixa de existir (SOUZA, 2006).

O modelo de Ciclo de política pública tem por base a tomada de decisão, de ordem plural, tornando a deliberação participativa. “O ciclo é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29 e 30). Este modelo tem inter-relação com a teoria pluralista, no sentido de prever a identificação da possibilidade de formulação de uma política (em questão pública) e a participação plural na agenda política.

O modelo *Garbage can* trabalha na lógica do problema e solução, enquanto o modelo *Advocacy coalition* advoga pela coalizão de defesa, ou seja,

a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos. Assim cada subsistema que integra uma política pública que é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem (SOUZA, 2006, p. 31).

No modelo de arenas sociais, a política pública está dentro do cenário político, onde recebe iniciativa de participantes internos de forma a trabalhar no convencimento da necessidade da política pública. No *Punctuated equilibrium*, a política tem seu

equilíbrio interrompido o que significa períodos de estabilidade e instabilidade provocados pela alteração de governos, este modelo é recorrente no cenário político. Por fim, o Novo gerencialismo público é o modelo adotado pela política nos últimos anos a fim de trabalhar a eficiência e a boa aplicabilidade dos recursos de forma transparente.

Embora se tenha apresentado modelos que se aproximam de uma visão holística da política pública, o modelo mais referenciado neste campo de estudo é o proposto por LOWI (1964 *apud* SOUZA, 2006). A disposição apresentada pelo autor refere-se às políticas distributivas, redistributiva, regulatórias e constitutivas, tornando-as perceptíveis quando aplicadas, apontando à elucidação do objetivo das propostas na agenda política e a tomada de decisão.

A política distributiva refere-se à tomada de decisões no cenário político, considerando a eficiência e a aplicabilidade dos recursos para beneficiar determinados grupos. A política redistributiva visa atingir uma grande parcela da população a fim de manter benefícios universais, que são considerados de difícil encaminhamento. As políticas regulatórias são as mais visíveis ao público, envolvendo a burocracia, políticos e grupos de interesse e, por fim, a política constitutiva atua diretamente nos procedimentos. (SOUZA, 2006).

Na verdade, a fluidez da dinâmica social prima pelo imediatismo em muitos momentos, o que prejudica a eficiência da política pública. Nesse sentido, as políticas públicas assumem ora um caráter interventivo que atinge a estrutura do Estado ora um caráter conjuntural, buscando dar resposta à demanda social objetivando amenizar imediatamente uma determinada emergência. A abrangência destas políticas pode ser caracterizada como: interventivas ou conjunturais, no âmbito universal ou para um determinado grupo caracterizando o acesso pelo comprimento de condicionalidades pré-fixadas. (TEIXEIRA, 2002).

A forma como estas políticas são implementadas compromete o todo, por isso a necessidade de planejamento nas etapas de formulação, tomada de decisão, aplicabilidade, implementação e avaliação revela-se um fio condutor de todo o processo. Assim, sem o devido planejamento estes modelos podem ser inviabilizados em suas análises, implementações e até continuidade (AUGUSTO, 1989).

As noções de planejamento estatal e política pública também apresentam diferenças de caráter mais empírico. As primeiras experiências de planejamento no Brasil envolviam o estabelecimento de prioridades e a determinação de metas a serem atingidas, articuladas em torno de um eixo central, o desenvolvimento econômico; ainda que se creia necessário o estabelecimento de diretrizes claras, não parece existir articulação semelhante no relativo à formulação e à implementação das políticas públicas (AUGUSTO, 1989).

Já o aparato teórico e metodológico possibilita os estudos sobre as políticas públicas mesmo que de forma setorial (educação, saúde, habitação, emprego, alimentação, meio ambiente). No entanto, segundo a literatura abordada, a grande parte dos estudos refere-se a “análise das práticas ou ações”, mas pouco refere-se à tomada de decisão e formulação no cenário das políticas públicas.

A literatura que trata do tema o faz em quase em sua totalidade do ponto de vista do que é denominado “análise de políticas públicas”, e não das políticas públicas como objeto cognoscível em si mesmo. Isso sugere que as preocupações dos estudiosos de políticas públicas referem-se muito mais aos efeitos de políticas formuladas e implementadas e assim dos objetos tangíveis de avaliação do que o estudo do processo político e das circunstâncias políticas em que estas são pensadas ou decididas. Ou seja, tal abordagem concentra na identificação do que é considerada uma política pública e nos custos e efeitos por ela produzidos ou não [...]. (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 11).

Como exemplo, o Brasil apresenta em sua vasta literatura sobre políticas públicas textos sobre análises relacionadas à aplicabilidade da política, mas com relação às etapas de formulação da política pública ainda se tem pouca pesquisa. “Predominam micro abordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macros processos ou ainda restritas a um único ‘*approach*’ e limitação de tempo [...]” (FREY, 2000, p. 214 e 215).

Por mais o que o cenário brasileiro apresente em sua maioria análises restritas e focadas na implementação das políticas públicas, estas acabam por representar a porta de entrada no campo acadêmico. Mesmo que as políticas sejam analisadas de forma setorial torna-se possível aferir uma importante reflexão.

Nesse sentido, estudar a implementação das políticas públicas, na perspectiva pluralista, perpassa a identificação das necessidades sociais que pautam as ações do governo objetivando o acesso ao direito e a efetivação da cidadania, passando pela agenda política de forma a impactar a sociedade. Pois a cidadania compreendida pela sociedade e entendida pelos seus cidadãos remete-se aos direitos e deveres estabelecidos pelo ordenamento constitucional, assim a prerrogativa dos direitos civis, políticos e sociais passa a ser implementada por meio da política.

1.2 CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS

Neste trabalho parte de uma perspectiva sociológica da cidadania, segundo a qual a cidadania é composta por três dimensões, a saber: civil, política e social. Dessa forma, a cidadania tornar-se efetiva na constituição dos direitos civis, políticos e sociais, de forma que a implementação das ações do Estado atenda o princípio dos direitos e deveres. No entanto, o caminho percorrido da conquista até a plena cidadania revela-se distante, assim como as ações implementadas pelos governos na promoção e acesso ao direito, como pode se perceber no desenvolvimento das sociedades. A perspectiva sociológica da cidadania foi proposta primeiramente por T. H. Marshall, que abordou os direitos como base para a cidadania e destacou a necessária interdependência entre as cidadanias políticas, civil e social para a sua efetividade (MARSHALL, 1967).

As palavras cidade, cidadão e cidadania são palavras que apresentaram diferentes significados ao longo da história. Na antiguidade clássica, a cidadania estava relacionada a *civitas*, ou seja, aos homens que convivendo em comunidade estabelecem relações de direitos e deveres para manter um relacionamento. Mais tarde, a *civitas* soma-se a *polis*, elevando o direito dos homens na participação pública. No século XIX, a cidadania absorve a proteção aos homens contra as arbitrariedades do Estado. Mas é no final do século XIX e no início do século XX, que a cidadania incorpora os direitos sociais, em forma de proteção social, inicialmente, relacionados aos riscos do trabalho assalariado e posteriormente estendidos à própria condição de cidadão. (RIBEIRO, 2007; MACIEL, 2012).

A cidadania é fundamentalmente um método de inclusão social. Historicamente ela representa o surgimento e a celebração do indivíduo enquanto unidade política desvinculado das instituições gremiais e corporativas, cujo início se deu no contexto das revoluções inglesas do século XVII, na Revolução Francesa e no *Bill of Rights*, alguns anos antes. A inspiração comum a todas essas tradições está nos direitos naturais que, enquanto naturais, eram anteriores à instituição do poder civil e, por isso, deveriam ser reconhecidos e protegidos por este poder (SOUKI, 2006, p. 41).

A cidadania é um fenômeno histórico que se caracteriza pela aplicabilidade dos direitos e deveres, por isso é um status concedido àqueles que são cidadãos. Marshall (1967) identificou, analisando o modelo inglês, que primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. (MARSHALL, 1967; SOUKI, 2006).

Conforme Marshall, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica. A igualdade inerente à cidadania só seria alcançada, então, caso se estendesse simultaneamente à liberdade (civil), à participação (política) e às necessidades (sociais). A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade estava vinculada a um projeto de Estado social, constituindo um novo patamar de compreensão dos enfiamentos da questão social. (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2004; NEVES, 1994).

O modelo inglês de cidadania analisado por Marshall (1967) é um estudo reconhecido e não é possível escrever sobre cidadania sem fazer alusão à matriz por ele descrita, que data da II Guerra Mundial e perpassa o Estado de bem-estar social. No entanto, este modelo não se aplica em outros países, pois a transposição para outro cenário sofre interferências de questões políticas, culturais, além de processos históricos e sociais que influenciam diretamente o desenvolvimento da cidadania em diferentes países. Contudo, o modelo nos apresenta bases sólidas para propor análises e relações entre os fenômenos sobre a cidadania em diferentes contextos e período históricos. (MARSHALL, 1967; SOUKI, 2006; CARVALHO, 2004; NEVES, 1994).

Como estabelecer direitos iguais em uma dinâmica social política desigual, de que forma garantir o “direito a ter direito” na lógica capitalista, uma vez que a lógica está na acumulação do capital. O modelo proposto engessa as desigualdades a partir de

um ideal de liberdade, participação e igualdade comum a todos os indivíduos de uma sociedade, todavia, a realidade não consiste em um ambiente de igualdade entre as classes, mas em um amplo contraste capaz de comprometer os direitos conquistados. Nesse contexto, pode-se pensar a formulação das políticas públicas a partir da identificação da demanda e interesses sociais buscando uma decisão de forma plural a fim de atender aos direitos por meio de uma agenda política legitimada pelo Estado. (CARVALHO, 2004; NEVES, 1994).

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2004, p. 09).

A cidadania plena como ideal, ainda que intangível em uma sociedade capitalista que consiste na lógica da acumulação precisa estar presente e ser percorrida por seus cidadãos. Pois somente assim as igualdades por meio da liberdade e participação poderão ser efetivados de forma coesa entre as classes através dos direitos e deveres.

É possível afirmar que a cidadania está intimamente ligada à aquisição de direitos e deveres. Porém, não se pode tecer análises reducionistas acerca de sua efetividade, pois o seu pleno exercício vai para além de questões burocráticas e políticas. Ultrapassando limitações e envolvendo a participação política, civil e social de forma democrática no cumprimento dos direitos e deveres por parte do Estado e do cidadão no espaço coletivo em que está inserido. (MARSHALL, 1967)

Assim, a cidadania pode ser desdobrada em três direitos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis referem-se aos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei. Já os direitos políticos estão ligados à participação do cidadão no governo da sociedade. E os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, mas sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do poder executivo. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os

excessos de desigualdade produzidas pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseia este direito é a justiça social (CARVALHO, 2004, p. 09 e 10).

Marshall (1967) compreende a cidadania na aplicabilidade dos direitos civis, políticos e sociais, o que permite identificar que a cidadania pode ser atingida em diferentes âmbitos referente aos direitos e deveres pelo cidadão. Assim, políticas de caráter público são implementadas, a fim de atender a demanda da sociedade e efetivar a cidadania.

No que se refere aos direitos sociais identifica-se que estão edificados na justiça social e no mínimo de condições de bem-estar para os cidadãos.

justiça social a partir de três princípios: a ajuda a previdência e os direitos de cidadania. A justiça social refere-se as normas de distribuição de renda e garantia contra os riscos da existência. Diferentemente da justiça política que é baseada nas formas de implementação da liberdade e da democracia, assim como a justiça econômica que versa pelo uso eficiente e simultaneamente sustentável dos recursos humanos. (SOBOTTKA *et al*, 2011, p. 06).

O “direito a ter direitos”, no Brasil, decorre da garantia constitucional dos direitos políticos, civis e sociais. No entanto, o direito social deve ser assegurado e implementado pelo Estado por meio, também, de políticas públicas que promovam a justiça social.

O estado assumiu para si o protagonismo, colocou a pirâmide de direitos de cidadania de ponta cabeça e, em boa medida, utilizando direitos sociais como doação, como compensação pela ausência de direitos políticos e mesmo civis. Isso o leva a concluir que a grande diferença entre a implementação da cidadania na Inglaterra e no Brasil é que enquanto lá ela foi sendo conquistada, aqui ela foi doada (SOBOTTKA *et al*, 2011, p. 19).

A história brasileira revela traços marcantes na trajetória da cidadania pelo país, diferentemente da ordem de conquista da cidadania escrita por Marshall. No Brasil, inicia-se pela exploração dos escravos fundada na violência e no favor, mais tarde na República valendo-se da exclusão e do clientelismo. Contudo, a população revolta-se diante dos problemas sociais. (RIBEIRO, 2007).

No caso do Brasil, a inclusão dos direitos sociais, no período varguista, deu-se num contexto de ausência de direitos políticos e civis, restritos aos trabalhadores urbanos com carteira assinada, cuja profissão o estado reconhecia oficialmente. O conceito de cidadania regulada cunhado por Santos (1979) é, pois, a expressão da não universalidade dos direitos, específicos do caso brasileiro, diferente da sequência descrita por Marshall ao analisar o caso inglês. Esse processo de reconhecimento dos direitos sociais vindo do estado, direcionado a um determinado setor da sociedade, em um contexto de ausência de direitos civis e políticos repete-se durante a ditadura civil-militar quando os direitos sociais foram ampliados aos trabalhadores rurais (SOUKI, 2006, p. 55).

Nada parece mudar no Estado Novo, quando o populismo e o autoritarismo permanecem com força. Nesse período, foram implementados alguns direitos, acredita-se pela identificação das necessidades e interesses da classe trabalhadora, mas nas entrelinhas se visualiza a institucionalização dos direitos de forma autoritária sem a participação da população. (RIBEIRO, 2007; SOBOTTKA *et al*, 2011).

Como a sociedade não concordava com o autoritarismo, ela se mobilizou na luta pelo direito a ter direito, a fim de ter reconhecida sua necessidade como direitos sociais. Nesse período a democracia ganhou com a legitimidade dos direitos sociais chancelados pela Constituição Federal de 1988 “constituição cidadã”. (RIBEIRO, 2007; SOBOTTKA *et al*, 2011).

A cidadania conquistada ainda pode ser compreendida como cidadania regulada ou substantiva o que pode alterar algumas garantias de direitos por parte do cidadão. Por um período histórico no Brasil a cidadania regulada se fez presente estabelecendo os direitos dos cidadãos. (SANTOS, 1979).

cidadania regulada que o autor [SANTOS, 1979] cunha o padrão de cidadania que veio a prevalecer na Era Vargas e em períodos posteriores de nossa história. Por “regulada”, Santos entende aquela configuração de direitos e deveres em que a atribuição do status de cidadão é vinculada ao exercício de funções definidas e reconhecidas por lei (TAVORALO, 2009, p. 101).

A cidadania substantiva está destinada aos membros do país e está relacionada ao conjunto de direitos civis, políticos e especialmente sociais. Já na cidadania formal não se configura uma condição necessária ou suficiente para a cidadania substantiva, o indivíduo passa a ter direitos, mas pode ser excluído por lei ou de fato dos direitos civis, políticos ou sociais. (SANTOS, 1979).

Independentemente do tipo de cidadania, muitas são as formas do Estado atender a demanda da sociedade, seja por meio dos direitos civis, políticos ou sociais que foram conquistados ao longo da história. Contudo, a pesquisa busca aprofundar o estudo sobre os direitos sociais compreendendo as políticas públicas no Brasil.

Os direitos sociais podem ser considerados a base para a implementação das políticas públicas no Brasil. Por sua previsibilidade na Constituição Federal (1988) aporta subsídios importantes para o Estado pensar políticas que possam atender as demandas sociais presente no cenário nacional.

1.3 DOS DIREITOS SOCIAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Para compreender os direitos sociais considera-se relevante estudar a cidadania e abordar a contextualização do processo de conquista, bem como o desenvolvimento das políticas públicas no cenário brasileiro.

Durante o desenvolvimento e o crescimento do Brasil muitos foram os acontecimentos históricos que incidiram fortemente na conquista dos direitos sociais

dos cidadãos. Entre eles destaca-se a colonização do país pelos portugueses, a educação realizada pelos jesuítas, o trabalho escravo, os senhores donos de terras, os movimentos sociais, a exploração dos trabalhadores, a criação de leis e constituições, o regime militar, a corrupção, a globalização, entre outros.

A sociedade não é estática, pelo contrário é dinâmica. Por isso, as transformações da sociedade e suas necessidades, conseqüentemente, também sofrem modificações, trazendo para reflexão questões adormecidas, tais como: reparação social, segregação, degradação, desigualdade social, desestrutura familiar, desemprego estrutural, insegurança, instabilidade econômica, consumo desenfreado, moradia, garantia dos direitos e justiça.

Estas são algumas das expressões da questão social de uma sociedade capitalista e individualista, que na implementação do direito social busca a efetivação da cidadania, mas que por vezes suas necessidades ou demandas sociais básicas são negligenciadas fortalecendo a desigualdade social.

No contexto social histórico brasileiro identificam-se questões sociais importantes, mas os direitos passaram a ter maior atenção a partir de 1930. Os primeiros direitos sociais ficaram mais evidentes através de ações isoladas referente à classe trabalhadora e ações voltadas à caridade e à assistência. (DRAIBE, 1993; PEREIRA, 2001).

Na década de 1930, houve uma tentativa de atender as necessidades da população mais carente. Contudo, a legislação beneficiou a classe trabalhadora urbana, por possuir a prerrogativa do vínculo trabalhista, o que ainda assim constituía-se em um direito mesmo que de forma regulatória. (DRAIBE, 1993; PEREIRA, 2001).

As ações do governo promoviam uma cidadania regulada, buscando promover ações que objetivavam um Estado social autoritário e assistencialista. Este contexto possibilitou a existência de um sistema de proteção social conservador, individualista e meritocrático que por meio de benefícios para um grupo, assumia-se uma postura clientelista, corporativa e capitalista. (DRAIBE, 1993).

No entanto, as políticas sociais começaram a ser discutidas em âmbito legislativo (1937). Então, essas políticas ganharam maior repercussão no cenário nacional, em um momento de discussão sobre o Estado de bem-estar social e o neoliberalismo (visão de um Estado mínimo), bem como as questões sociais eminentes e os direitos sociais, que buscavam um debate plural. A tomada de decisão para a implementação das políticas percorreram a agenda política acabando que seu resultado refletiu na sociedade. Compreende-se que as políticas sociais públicas são políticas abrangentes que devem atender as mais diversas áreas: educação, saúde, economia, trabalho, moradia, entre outras. (COUTO, 2004; PEREIRA, 2001).

Nesse período, o país atuava no campo social por meio da lógica do favor e da benesse⁴, principalmente, com ações promovidas pelas instituições religiosas. Muitas destas ações, voltadas à prática da caridade e do assistencialismo que foram incorporadas pelas igrejas e pelas primeiras-damas do país, como, por exemplo, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, que configurava um órgão beneficente, coordenado e chefiado pela Primeira-dama, Darcy Vargas. (TORRES, 2002).

No Brasil, desde a década de 1940, a atividade exercida pelas primeiras-damas vem se firmando como uma atividade de ordem filantrópico-benemerente no âmbito da atenção à pobreza. Partiu de uma iniciativa de Dona Darcy Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas, que, na época da Segunda Guerra Mundial, propôs-se a reunir e organizar as mulheres brasileiras para prestarem assistência às famílias dos soldados que o país enviou à guerra através da Força Expedicionária Brasileira – FEB. Nessa ocasião, foi criada a primeira instituição de assistência social, a Legião Brasileira da Assistência [...] (TORRES, 2002, p. 39).

Mesmo possuindo uma lógica assistencialista exercida pelas primeiras damas, ações de cunho social se concretizam neste período. Já as leis sociais emergiram com um caráter corporativista, favorecendo e atendendo a classe trabalhadora através da expansão das Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs), que recebiam recursos dos

⁴ Esse tipo de prática visava a ajudar os necessitados, no entanto, os tornava cada vez mais dependentes das caridades e das esmolas, uma vez que as pessoas que se submetiam a esse tipo de assistência buscavam atender apenas ao caráter imediatista de suas necessidades. (TORRES, 2002; DRAIBE, 1993).

trabalhadores e proprietários, mas não do Estado. Mais tarde fora implementado o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que previa reunir trabalhadores, sob o direcionamento do Estado. Em 1943, tem-se uma legislação – Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que congrega todos os direitos e deveres dos trabalhadores. (COUTO, 2004).

A partir da década de 1960, afloraram os debates sobre as políticas públicas, pois o governo começava a perceber a existência de questões sociais, já que os movimentos sociais reivindicavam seus direitos. Assim, algumas ações foram implementadas como: a unificação dos benefícios existentes e a criação da previdência que se concretiza (1996) mediante a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (COHN, 1999; TORRES, 2002; DRAIBE, 1993).

Em 1962, no governo de Goulart, os movimentos sociais eram cíclicos. Em 1964, ocorreu o golpe militar e esse governo instaurou a privação de direitos, mas algumas questões de interesse social evoluíram como a moradia. Com isso, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) a fim de incentivar e fomentar ações em prol da habitação nacional frente ao déficit habitacional no período. (COHN, 1999).

Movimentos em busca de justiça social reivindicavam e outras ações de cunho social foram implementadas no decorrer de 1970, envolvendo a assistência social e a previdência social. (COHN, 1999). Percebe-se um tensionamento da sociedade para que o direito fosse ampliado, com o objetivo de promover maior equidade. Assim, as mudanças e as lutas que ocorreram historicamente contribuíram para os avanços dos direitos sociais.

Após longos anos de ditadura (1964-1985), ocorreu em 1985 a última eleição indireta no país, elegendo um presidente não militar, Tancredo Neves, que morreu antes de assumir o cargo. Coube ao vice José Sarney eleito pelo PMDB assumir a presidência. (SARNEY, 2014).

Sarney tinha como slogan de seu governo “tudo pelo social”, porém a maior parte de seu mandato voltou-se para questões econômicas, desenvolveu algumas políticas direcionadas às questões sociais com o objetivo de enfrentar a pobreza, como: estendeu a previdência ao trabalhador rural, sancionou a lei de inclusão do deficiente no

mercado de trabalho, universalizou a saúde através do Sistema Único Descentralizado da Saúde (SUDS) e implementou o Programa nacional do leite (popularmente conhecido como ticket leite). (SARNEY, 2014).

Nos dois últimos anos da gestão Sarney, sob o Plano Verão, a política social perdeu centralidade. No plano concreto das ações governamentais procedeu-se a operações descentralizadoras, que, sob o título de "desmonte", tiveram sobretudo o significado, naquele momento, de retração da ação social federal. A isso somou-se um forte adensamento das ações assistencialistas de organismos federais que, sob a bandeira de "tudo pelo social", obedeceram fundamentalmente ao calendário e objetivos eleitorais (DRAIBE, 1993).

Muitas ações do governo migraram para o campo assistencialista, outras ficaram suspensas por um longo período como as ações direcionadas a moradia que contavam com financiamentos externos ao governo. Todos os direitos são relevantes e necessários para a sociedade e seus cidadãos. Observa-se que as necessidades sociais foram subatendidas por um longo período o que provocou um imenso desconforto junto à população.

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003, p. 69).

Com isso, uma das ações mais importantes deste período consiste na elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988, que apresentou significativo avanço referente aos direitos sociais. Esta constituição é considerada a “Constituição Cidadã”, pois imprime os direitos sociais no Artigo 6º do Capítulo II, do qual segue a redação “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer,

a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Estes direitos podem ser considerados a base da estrutura de um Estado, uma vez que, que todos os direitos civis, políticos e sociais representam condições basilares para o desenvolvimento e o crescimento de um país.

Em 1989, o povo brasileiro foi às urnas para eleger de forma direta seu presidente depois do regime militar. Neste pleito Fernando Collor de Mello foi eleito presidente (1990-1992) pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). No seu governo, priorizou questões econômicas (contenção da inflação), mas o destaque esteve na abertura do mercado para as importações e no programa nacional de desestatização ou “privatizações”. Quanto à área social o governo mantinha uma postura de combate aos programas sociais, tanto que nesta área não houve avanços, pelo contrário aumentou os problemas e demandas sociais. (SALLUM JR; CASARÕES, 2011).

O presidente conhecido como o “caçador de marajás” teve seu governo acusado de corrupção, foram instaurados processos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que o levaram a perder a credibilidade junto à população. Como resposta para o descontentamento, a juventude foi às ruas reivindicar o afastamento do presidente em um movimento que ficou conhecido como “caras pintadas”. O impeachment estava em andamento, mas o presidente acabou por renunciar antes da decisão final. (SALLUM JR; CASARÕES, 2011).

Com o afastamento do presidente, Itamar Franco (1992-1994), seu vice, assumiu o cargo em meio a uma profunda recessão e desestabilização econômica. Desta forma, os esforços concentraram-se em fortalecer a moeda nacional e posteriormente dar atenção às questões sociais, mesmo com a crescente desigualdade percebida. (SALLUM JR; CASARÕES, 2011).

Neste período, alguns movimentos em busca de justiça social cobraram ações do governo e o Plano de Combate à Fome e à Miséria (1993) foi lançado voltando-se a seus objetivos para a alimentação.

Em 1994, foi eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) do Partido

da Social Democracia do Brasil (PSDB). O ex-ministro da fazenda de Itamar Franco foi reeleito em 1998 e permaneceu no cargo por dois mandatos (1995-2003). O governo trabalhou para estabilizar a moeda por meio do “Plano Real” e deu continuidade ao programa de privatizações. Em relação aos direitos sociais avançou em questões relacionadas à saúde e à educação, agrupando políticas sociais de transferência de renda. No entanto, mesmo com a reformulação e implementação das políticas sociais públicas a desigualdade social aumentava consideravelmente. (DRAIBE, 2003).

Em 1999, [...] o Programa de Reforma e Proteção Social, reuniu um conjunto de 22 programas selecionados nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à prestação de serviços sociais básicos e voltados para grupos de baixa renda. Ainda aí se mesclavam serviços sociais e transferências monetárias, como o programa Bolsa-Escola, e programas universais e focalizados na linha coerentemente seguida até então. [...] uma das circunstâncias, que parece ter efetivamente alavancado e ampliado o escopo da Rede Social, foi a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000 (DRAIBE, 2003, p. 88 e 89).

O Programa de Reforma e Proteção Social tinha a intenção de congregar os benefícios existentes objetivando sua aplicabilidade de forma a fomentar políticas públicas pautadas na realidade e necessidades da população.

O presidente FHC manteve as políticas públicas existentes no país, bem como desenvolveu novos programas de combate à pobreza, como bolsa-escola, bolsa-alimentação, vale gás, agente jovem, programa de erradicação do trabalho infantil, entre outros. “Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias às pessoas ou famílias de baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social” (DRAIBE, 2003).

Nesse sentido, entende-se políticas públicas como um conjunto de programas, ações e atividades sociais desenvolvidas pelo Estado de forma direta ou indireta para o cidadão, com o objetivo de atender ao direito social estabelecido constitucionalmente e promover a cidadania. (DRAIBE, 2003; COUTO, 2004).

Conforme Draibe (2003), para estabelecer um controle sobre os beneficiados pelas políticas foi implantado o Cadastro Único, instrumento de unificação de dados sobre as transferências que constava na Rede Social que fora formada pelos seguintes programas: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Programa do Agente Jovem, Bolsa-Qualificação, Benefício Mensal – Idoso, Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, Renda Mensal Vitalícia, Bolsa-Renda (seguro-safra), Auxílio-gás, Aposentadorias Rurais, Abono Salarial PIS/Pasep e Seguro desemprego.

Neste período não visualizou-se entre os programas relacionados ações voltadas ao direito à moradia, ponto este não priorizado pelo governo que tinha como proposta descentralizar os recursos para a moradia, abrindo caminho para a iniciativa privada e aumentando o déficit habitacional e com isso grandes aglomerados populacionais foram permeando a paisagem das cidades. (NOAL; JANCZURA; 2011).

sob forte influência neoliberal, no tocante à política de habitação o Estado não procurou intervir diretamente na área não conseguindo colocar em prática os avanços constitucionais, abdicando de seu papel de regulador social. Houve, portanto, nas áreas de habitação e saneamento uma mudança de paradigma, uma vez que na era do regime militar o modelo baseava-se na centralização pelo Estado, enquanto que durante o governo FHC a proposta era de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, abrindo caminho para o setor privado, visando fornecer crédito para o mutuário final (NOAL; JANCZURA; 2011, p. 165).

A existência de políticas públicas capazes de atender aos direitos sociais, mesmo que com ações pautadas na reformulação do que já havia no cenário brasileiro, visam representar um avanço no cenário social. Com a unificação dos programas, o controle e os programas puderam fortalecer o Sistema de Proteção Social. No entanto, essas mudanças e implementações de novas políticas tiveram início nos governos de Sarney e FHC, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 1 – Reforma do sistema de proteção social (1985-2002).

| ÁREAS DE POLÍTICAS | 1º CICLO DE REFORMAS | 2º CICLO DE REFORMAS | |
|----------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|
| | 1985-1988 | 1995-1998 | 1999-2002 |
| EDUCAÇÃO | | | |
| Ensino Infantil | - | - | Introduzida |
| Ensino Fundamental | - | Reforma parcial | - |
| Ensino Médio | - | Introduzida | - |
| Ensino Superior | - | - | - |
| POLÍTICA DE SAÚDE | Reformada | Implementada | Reforma parcial |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | Reforma parcial | Reforma parcial | - |
| Emprego e Proteção do Desemprego | | | |
| Seguro-desemprego | Introduzida | Ampliada | - |
| Programas de Inserção Produtiva | - | Introduzida | - |
| PROTEÇÃO A POBREZA | | | |
| Assistência Social | Reformada | Implementada | - |
| Programas de Combate à Pobreza | - | Introduzida | - |
| Rede de Proteção (transferências monetárias) | - | - | Introduzida |

Fonte: DRAIBE, (2003, p. 71).

Este quadro revela o avanço no pensamento e implementação de políticas sociais públicas. Identificando que mesmo com ações iniciais voltadas para a classe trabalhadora, pode-se perceber que a reforma incorporou e implementou políticas públicas que despertaram a retomada para o desenvolvimento e não somente para o crescimento procurando a efetivação da cidadania.

Nesse período as Organizações Não Governamentais – ONGs tiveram um expressivo crescimento e o Estado buscou junto às instituições sociais apoio para concretizar as políticas públicas que abarcavam os direitos sociais como alternativa à enorme demanda existe.

Como se pode identificar ao longo da história, as demandas sociais sempre existiram, mas não estavam sendo devidamente contempladas, o que tem início com a pressão da sociedade e a movimentação dos governos no âmbito do legislativo, executivo e judiciário. O principal agente das ações sociais, desde o início da sociedade brasileira, foram as organizações religiosas, mesmo que por meios da caridade pode suprir as demandas sociais por um longo período, sendo referência para muitas pessoas.

Mais tarde o Estado também desenvolveu ações sociais, mas com caráter assistencialista, isso só vai mudar quando passa a ser impresso um caráter profissional e universal às políticas existentes, partindo dos movimentos da sociedade. Pode-se visualizar estes processos no quadro abaixo que retrata um período de dez anos (1989-1999) de muitas modificações no cenário social do país.

Quadro 2– Tipologia das organizações sociais por períodos históricos.

| | Tipos de organizações | Tipos de regulação |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Período Imperial (até 1889) – Filantropia caritativa: assistência e repressão | Obras pias – atendimento conjunto (uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinqüentes e alienados. | Religiosa – testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império) |
| Primeira república (de 1889 a 1930) – Filantropia higiênica: assistência, prevenção e segregação | Obras sociais – atendimento por especialidades para: crianças (asilos, orfanatos e internatos); velhos e inválidos (asilos); alienados (hospícios); mendigos (asilos de mendicidade); doentes (sanatórios, dispensários e lazaretos); imigrantes (instituições de auxílio mútuo). | Médico – religiosa; auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal). Jurídica – 1o Juízo de Menores do Rio de Janeiro (1923); Código de Menores (Mello Matos) – 1927. |
| Getulismo (de 1930 a 1945) – Filantropia disciplinadora: enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos. | Instituições assistenciais (influência das encíclicas sociais): materno-infantil (hospitais, ambulatórios, postos de saúde); proteção à infância (orfanatos, creches, internatos); de educação (educandários, de assistência pré-primária e primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos); proteção a jovens (organizações da juventude, escolas profissionais); de auxílios mútuos (instituições étnicas e de categorias profissionais); estatais (Departamento de Assistência Social de São Paulo – 1935; SAM – Serviço de Assistência ao Menor – 1941); formação (Centro de Estudos de Ação Social, escolas de Serviço Social); Movimento Católico Laico (Ação Católica, círculos operários católicos); Sindicatos; Centros assistenciais complementares; instituições fomentadas pelo Estado (LBA – 1942, Senai – 1942, Samdu – 1945); instituições religiosas (protestantes, espiritas e evangélicas – albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais). | Estatal – Constituição Federal de 1934: Presidente da República (contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações); Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Caixa de Subvenções – 31/08/31; Certificado de Utilidade Pública – 28/08/35); Ministério da Educação (criação do CNSS – 01/07/38 e subvenção federal – regulamentação 25/11/35 – 01/07/38). Estatal – Constituição de 1937: reitera o CNSS (amplia regulamentação de subvenções; isenção na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários – 1945/46 e de impostos de renda – 1943). |
| Estado Democrático Populista (de 1946 a 1964) – filantropia partilhada e profissionalizante | Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: Senac (1946), Sesc (1946), Sesi (1946). Movimentos Comunitários. | Estatal – complexificação da burocracia: registro geral de instituições (1951); isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) e Certificado de Filantropia (1959). |
| Estado Autoritário (de 1964 a 1985) – filantropia de clientela – assistência e repressão. | Organizações sociais (influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do serviço social frente à reconceitualização – 1964); Funabem/ Febem (1964); Associações comunitárias (sociedades amigos de bairro, associações de moradores, renovação pastoral, Comunidades Eclesiais de Base – CEBs) | Estatal – assistência por convênios, isenção de impostos sobre importações (1965). |
| Transição democrática (de 1985-88) – filantropia vigiada | Organizações não-governamentais; movimentos de defesa de direitos; novos movimentos sociais. | |
| Estado democrático (de 1988 a 1999) – filantropia democrática. | Expansão de: conselhos setoriais; ongs, organizações civis; centros de defesa de direitos; fundações empresariais. | Estatal: constituição federal de 1988; ECA 1990; LOAS 1993; Extinção da LBA/CBIA; extinção do CNSS; criação do CNAS; Lei do Voluntariado – 1998; Lei da Filantropia – 1998; Lei das organizações da sociedade civil de interesse público e Termo de Parceria – 1999. |

Fonte: MESTRINER (2001, p. 45-46).

Fernando Henrique Cardoso foi sucedido pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT). Este governo também permaneceu na presidência por dois mandatos (2003-2010) e destacou-se pelo fortalecimento dos programas de transferência de renda. O “Fome zero” foi o principal programa deste governo implementado no início do mandato, mas substituído pelo programa “Bolsa Família” dando continuidade aos programas de transferência de renda.

No decorrer do mandato do presidente Lula percebeu-se uma clara identificação com as questões sociais presentes. Dessa forma, muitas demandas sociais foram trazidas para a pauta da agenda política fomentando assim um debate plural entre os diferentes atores. Neste sentido, identifica-se as Metas do Milênio, em 2000 fora firmado um pacto com 189 nações para o desenvolvimento de oito metas, a saber: redução da pobreza, atingir o ensino básico universal, igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade na infância, melhorar a saúde materna, combater a HIV/AIDS, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. As metas do milênio vêm ratificar a atuação preexistente do país com relação às questões sociais.

Em setembro de 2000, 189 nações firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade. Esta promessa acabou se concretizando nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que deverão ser alcançados até 2015. Em setembro de 2010, o mundo renovou o compromisso para acelerar o progresso em direção ao cumprimento desses objetivos (PNUD, 2014).

Indubitavelmente, as metas do milênio tiveram forte impacto nas políticas sociais públicas implementadas pelo governo. Contudo, as questões sociais no governo de Lula receberam maior atenção, principalmente, através do Programa Bolsa família. Esse programa beneficiou milhares de famílias e proporcionou o ingresso de pessoas excluídas no ciclo econômico do país.

A educação recebeu novas possibilidades através do Programa Universidade para Todos (ProUni) contribuindo para o ingresso de estudantes nas universidades. Com

relação à moradia foi criado o Ministério das Cidades (2003) para tratar de questões relacionadas à habitação frente ao enorme déficit habitacional⁵, algumas ações foram executadas na intenção de conter o aumento do déficit entre elas ações direcionadas ao mercado imobiliário e a construção civil. Contudo, “o déficit habitacional 2006 estava estimado em 7.935 milhões de domicílios, destes 6.543 milhões estavam localizados nas áreas urbanas” (NOAL, JANCZURA; 2001, p. 166).

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado com a finalidade de aumentar as possibilidades de aquisição de novas moradias e regularização urbanística buscando atender a população e diminuir o déficit habitacional.

O próximo governo teve como presidente Dilma Rousseff que foi eleita pelo PT (2011-2014), sendo reeleita em 2015. No decorrer do governo foram mantidos os programas sociais e outros foram criados a fim de continuar o trabalho já desenvolvido. O governo buscou atuar fortemente em ações que identificavam os problemas e as demandas sociais trazendo para pauta da agenda política questões que envolviam diferentes atores e a tomada de decisão plural a fim de contribuir para cidadania e os direitos sociais.

Entre outros programas desenvolvidos pelo governo, a política pública que atende ao déficit habitacional e visa à oportunidade do acesso à moradia no país está relacionada ao PMCMV. Pois, desde 2009 este programa já entregou 2,4 milhões de unidades habitacionais, conforme informa o governo federal⁶, atingindo mais de 9,2 milhões de pessoas através de R\$ 270 milhões em investimento. Número expressivo após longo período baixa nas ações direcionadas a moradia no país, o direito social ora adormecido passou a atender, principalmente, a classe baixa da população. Estes números ora relevantes não traduzem a necessidade da população no que tange a

⁵ O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (Fundação João Pinheiro, 2015, p.18).

⁶ Ver mais em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>>. Acesso em 19 fev. 2016.

moradia, que por vezes famílias são removidas de suas propriedades para favorecer a revitalização do espaço público e os interesses do mercado imobiliário. (BRASIL, 2015).

Percebe-se que o direito à moradia no Brasil configura-se em um tema de recorrentes discussões e extrema importância no cenário de déficit habitacional persistente. Com o aumento da população e a migração para os centros urbanos, a população acaba ocupando os vazios urbanos, mesmo sem a infraestrutura adequada para a moradia.

1.4 DIRETO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL NO BRASIL

Questões ligadas à moradia remontam a segunda metade do século XX. A partir de então, teve início o processo de industrialização que desencadeou um avanço na urbanização das cidades. O período de 1940 a 1960 marcou este contexto, pois “começou-se a pensar os problemas advindos da urbanização de forma mais precisa, principalmente a *‘crise de habitação’* que afetava profundamente as classes populares, mais especificamente as pessoas que deixavam o campo em busca de uma vida melhor na cidade” (BOTEGA, 2008, p. 05).

A falta de moradia, aliada ao crescimento populacional se traduziu então no proliferamento das favelas e dos chamados “sem-tetos”, além de promover o desenvolvimento de cinturões gigantescos de pobreza e crescimento desenfreado da marginalização e da criminalidade, isto em resposta à dificuldade do Estado de oferecer acesso à população de bens públicos dentre eles a moradia (NOAL, JANCZURA; 2001, p. 166).

Políticas de habitação começaram a ser incorporadas a partir do aumento populacional e da existência de déficit nas cidades. Estas políticas privilegiavam a aquisição da casa própria, que poderia acontecer através de crédito imobiliário pelos IAPS, Caixa Econômica e outros bancos. No entanto, houve a necessidade por parte do Estado da criação de um órgão que pudesse centralizar as ações ligadas à política

habitacional. Então, em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (BOTEGA, 2008, p. 05).

Historicamente, a ação do Estado brasileiro na busca de solução para o problema habitacional das classes de baixa renda vem sendo realizada de forma ineficiente. Ações públicas nacionais que buscam facilitar o acesso à casa própria pelo trabalho de baixa renda existem no Brasil desde 1933, com os Institutos de Aposentaria de Pensões (IAPs). A Fundação da Casa Popular, de 1940, entretanto, foi o primeiro órgão público com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional. Essa instituição produziu em 18 anos 143 conjuntos habitacionais, somando um total de 16.964 unidades, número irrisório de habitações frente à demanda (BONDUKY, 1998 *apud* SOUZA, 2008, p, 34).

No âmbito internacional, a questão da moradia foi tratada em conferências, convenções e encontros mundiais, pois foi “considerada direito fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais como o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU)”. (SANTOS; MEDERIOS; LUFT, 2014). Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) também abordou o tema da moradia ratificando o direito a ter direito.

Art. XVII

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Art. XXV

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Em 1964, no Brasil foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁷ através da Lei nº 4.380/64 que tinha como missão “promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. Esta lei também criou o Banco Nacional de Habitação (BNH)⁸ que assumiu a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e se tornou referência financeira nacional em 1967. (BOLAFFI, 1982, p, 50).

O BNH marcou um período importante sobre a habitação no Brasil, durante o período 1964 a 1985 financiou habitação para 25 milhões de pessoas que representa 20% das habitações edificadas no mesmo período, muitas pessoas não tinham condições financeiras de adquirir uma moradia, por isso o papel do BNH constitui-se relevante na história. (SOUZA, 2008, p, 34).

Mesmo com recursos financeiros e ações empregadas para a diminuição do déficit habitacional não fora possível proporcionar habitações para a demanda populacional existentes

o SFH/BNH não resistiu a grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, onde a inflação atingirá índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessará de crescer mais chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema (BOTEGA, 2008, p. 09).

⁷ Lei nº 4.380/64 institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. De acordo com a lei o governo federal formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BOLAFFI, 1982, p. 50).

⁸ Segundo o relatório anual do BNH de 1971 ‘os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional’ (urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua concentração para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade (BOLAFFI, 1982, p. 53).

Em 1986, o BNH foi extinto pelo Decreto nº 2.291/86, no governo José Sarney. Após a extinção do BNH a política de habitação do país ficou “suspensa”, não vislumbrando um direcionamento para a moradia e as muitas ações e programas não foram executados conforme previsto.

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos (SANTOS, 1999, p. 19).

Contudo, a pressão da sociedade para uma efetiva mudança acaba incentivando a reforma do texto constitucional para que contemplasse questões relacionadas à justiça social. Em 1988, foi aprovada a Constituição Federal (CF) que trata de direitos e garantias fundamentais no Capítulo II, Art. 5º que aborda a igualdade de todos perante a lei, ratificando entre outros o direito à moradia.

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Já no art. 6º estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Importante ressaltar que os artigos 182 e 183 da CF expõem sobre a política urbana como a política de desenvolvimento urbano, sendo estes artigos regulamentados pelo Estatuto das Cidades através da lei nº 10.257/2001.

essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto noção política. Faz-se necessário pontuar que a aprovação do referido texto legal, que ocorreu no final do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (entre 1995-2002), significou uma conquista histórica de um conjunto de movimentos e organizações populares alinhados ao tema da reforma urbana no Brasil e foi fruto de processo de mobilização social e política que iniciou no princípio da década de 1960 (TRINDADE, 2012, p. 144 e 145)

O Estatuto da cidade vai estabelecer 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. Assim, de forma geral e abrangente procura normatizar o uso da cidade, regulamentando os espaços coletivos e a propriedade. (BRASIL, 2001).

a função social da propriedade é o núcleo basilar da propriedade urbana [...] o princípio da função social da propriedade, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, deve justamente ser o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. Função esta que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária, com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade. (JUNIOR, 2004, p. 213 e 214).

No entanto, a cidade se constitui na sua totalidade e contradição absorvendo as relações sociais, culturais, políticas e econômicas do espaço urbano. Logo, a produção do espaço urbano se transforma na medida em que os processos de reurbanização e revitalização são desenvolvidos ocasionando, por vezes, a perda da essência da cidade.

A questão moradia e do convívio em comunidade ultrapassam os limites da propriedade não atendendo apenas aos valores monetários, mas privilegiando os laços sociais, o compartilhamento de valores e regras. Na prerrogativa legal a moradia refere-se a posse o Código Civil lei nº 10.406/2002 dispõe sobre esse direito, como exercício de propriedade conforme as prerrogativas legais previstas nos artigos 1196 a 1224. (BRASIL, 2005).

Em 2003, foi instituído o Ministério das cidades que tinha como finalidade atender as demandas voltadas a moradia. Observa-se nesse período algumas diferentes leis direcionadas ao direito social a moradia. Conforme a lei nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que visa implementar programas que viabilizem habitações para população de menor renda. Entretanto a lei nº 11.888/2008 altera a lei anterior e visa assegurar o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º CF., e na lei nº 10.257/2001 refere-se ao Estatuto das Cidades. (MARRA, 2010; BRASIL, 2005; BRASIL, 2008).

No horizonte legal, visualiza-se a lei nº 11.481/2007 que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Conforme previsto no art. 6º desta lei as terras da União deverão ser cadastradas, nos termos do regulamento, § 1º nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva. (BRASIL, 2007).

Em 2009 foi regulamentado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio da lei nº 11.977/2009. Sua finalidade é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, ou seja, destina-se à classe baixa da população. (BRASIL, 2009).

O direito social à moradia mesmo tendo ações concretas desenvolvidas pelo BNH não atendeu ao aumento populacional e com a lacuna histórica existente nessa área acabou contribuindo para o déficit habitacional presente na sociedade atual.

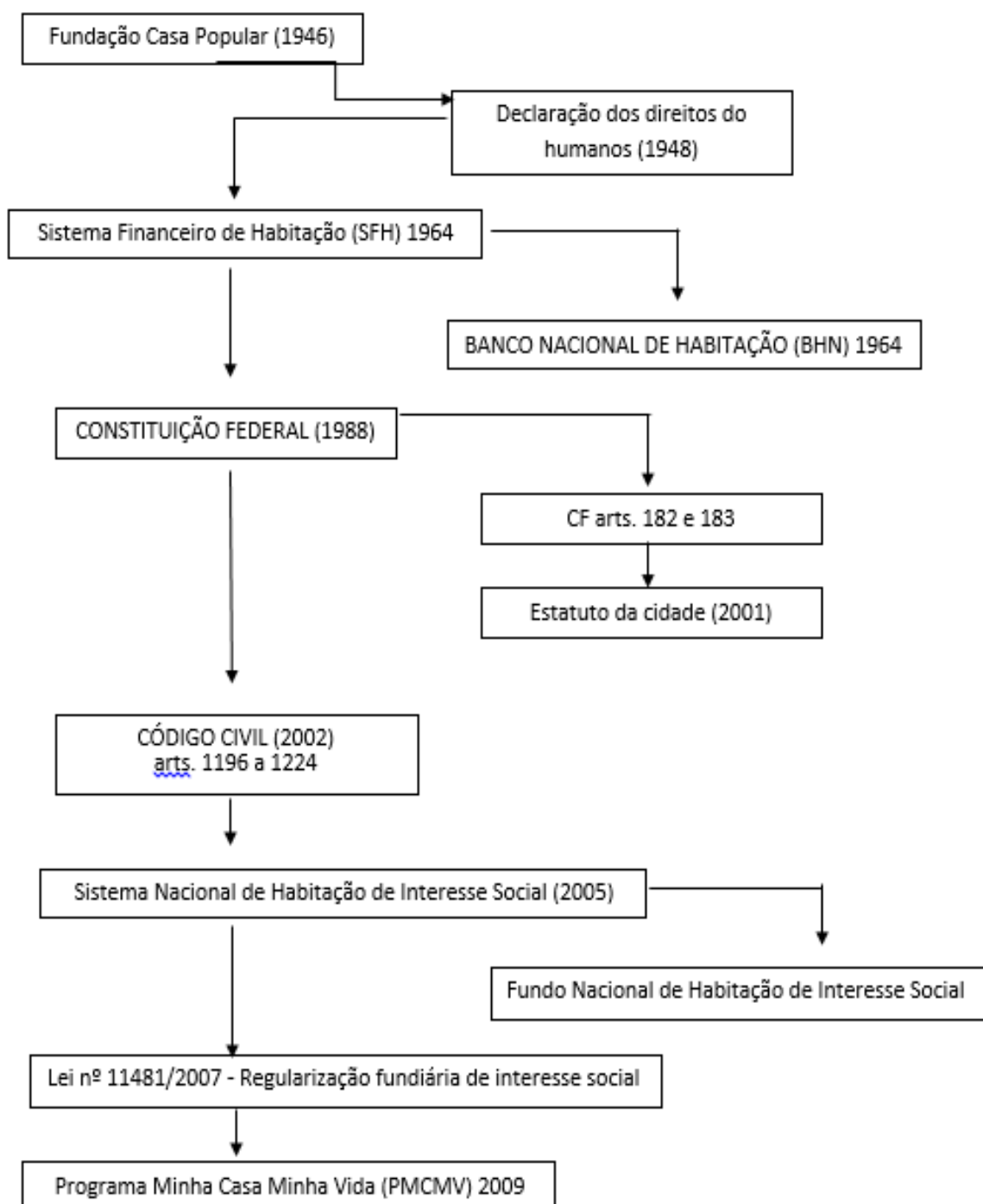
A Constituição Federal da República (1988) aborda este tema recorrente no cenário nacional e ações e políticas passaram a ser pensadas novamente a fim de atender a esta demanda reprimida referente ao direito à moradia.

Nessa discussão identifica-se a necessidade de ações do governo frente ao déficit habitacional, assim como o emprego do trabalho de diferentes atores da sociedade torna-se necessário pautar a agenda política no que tange a garantia do acesso do direito à moradia. Como pode ser visualizada nas leis federais que criaram o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) através da lei nº 11.124/2005, a regulamentação da regularização fundiária em terras da União Federal para habitação de interesse social (lei nº 11.481/2007) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (lei 11.977/2009). (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2014).

Esse direito estabelecido na CF e ratificado no ordenamento jurídico está em consonância com a concreta necessidade social, remete ao “direito a ter direito” e uma efetiva cidadania capaz atingir a justiça social.

Mesmo que o ordenamento jurídico trate de forma ampla da implementação e operacionalização do direito a moradia, obedecendo a previsibilidade estabelecida nas leis, ainda assim, o problema social foi identificado ou revelado para posterior ação do governo e seus atores a fim de estabelecer normatizações e fomentar regulamentações que possam aportar políticas públicas para atender a esta demanda.

Figura 1 – Visão macro do direito à moradia como direito social no Brasil.



Fonte: Autora, 2016.

No decorrer do desenvolvimento do país, observaram-se leis que aportavam subprogramas e subprojetos que ora estavam sobre a responsabilidade de um determinado órgão público, ora sobre a responsabilidade de outro órgão público tendo como objetivo atender ao déficit habitacional crescente. Por isso, muitas destas leis foram se transformando para atender, em especial, um segmento da população caracterizado, por meio das leis, como os mais necessitados ou aqueles que percebem menor renda e não habitam em condições dignas e saudáveis.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2015), o Brasil ainda apresenta déficit habitacional. Em relatório anual realizado por esta Fundação foi possível perceber o crescente aumento do déficit nas cidades, em 2012, o déficit habitacional estimado correspondia a 5.430 milhões de domicílios. Os fatores que contribuíram para o aumento consistem na coabitação, ônus excessivo do aluguel e habitação precária.

Dessa forma, as leis previstas para habitação buscam minimizar a recorrente falta de moradias⁹ nas cidades através de políticas públicas que suportam grande parte da demanda reprimida existente.

As políticas públicas brasileiras cujas as finalidades são a efetivação do direito à moradia normalmente pecam pela constante busca da concretização do direito da propriedade, considerando que a moradia existe quando se tem a propriedade de um imóvel utilizando com o fim de nele residir. Porém a moradia não depende da propriedade, mas do exercício da posse. (MARRA, 2010).

Assim, a moradia acaba por não depender da propriedade, mas da posse. Ao ocupar os vazios urbanos frente à ausência do Estado e às políticas capazes de conter o déficit habitacional, a população vivencia a posse em detrimento da propriedade. Dessa forma, a moradia apresenta-se como um espaço de convívio familiar e relações sociais e

⁹ O significado da moradia, expresso pelo conceito da habitação, engloba, contudo, outras dimensões, condicionadas predominantemente pelos limites de uso e ocupação do solo. Esses determinantes são fruto da formação sóciohistórica. É por essa razão que “as condições do local de moradia, ou de sua construção, estão submetidas à mesma dinâmica das relações sociais estabelecidas ao longo da história, manifestando-se num dado contexto e período” (ARAÚJO, 2005, p.95). Na dinâmica da sociedade capitalista, a casa se constitui em um bem consumível, uma mercadoria. Sob essa perspectiva, o acesso a casa é mediado pelos interesses do mercado imobiliário, da construção civil e da apropriação da terra (MUNHOZ, 2015, p. 16).

não apenas visto como uma propriedade. Contudo, as políticas públicas, por vezes não observam questões intrínsecas na comunidade quando das remoções, realizando o reassentamento das famílias em diferentes locais ocasionando prejuízos sociais.

Nesse mesmo sentido, identifica-se os processos de gentrificação que nos últimos anos são recorrentes em diversas cidades do país. No próximo capítulo procura-se aprofundar a discussão sobre gentrificação e o direito à moradia.

2. GENTRIFICAÇÃO E MORADIA

O direito à moradia constitui-se em um direito importante para uma condição digna de desenvolvimento humano. No entanto, a implementação de políticas de habitação foram tempestivas no cenário brasileiro. Pode-se visualizar ao longo da história que as políticas direcionadas a habitação não tiveram continuidade frente ao aumento exponencial da população. Assim, o direito à moradia traduzido por meio das políticas de habitação em alguns períodos da história esteve estagnado, o que contribuiu para ocupação dos vazios e espaços urbanos sem controle e infraestrutura adequada para moradia.

Por isso, as discussões sobre remoção e reassentamento são consideradas relevantes na atualidade. Nesse sentido, aponta-se a gentrificação e o direito à moradia, que por vezes encontram-se em oposição um em relação ao outro. Além disso, por vezes um pode anular o outro, em detrimento da utilização atribuída ao espaço urbano.

Desse modo, procura-se nesse capítulo abordar o processo de gentrificação buscando relacioná-lo às questões subjacentes que envolvem os enfrentamentos travados entre a população removida e o Estado em torno da questão da propriedade e do direito à moradia.

Nesse sentido, apresentam-se pesquisas que apontam a ocorrência do processo de gentrificação em diferentes períodos históricos de Porto Alegre.

2.1 COMPREENDENDO O CONCEITO DE GENTRIFICAÇÃO

Gentrificação é um conceito relativamente novo no âmbito acadêmico. Ele se volta para os cenários que envolvem a moradia. Segundo Furtado:

(re)organização urbana e ocupação do espaço, isto é, um processo histórico em que o espaço é produzido e utilizado socialmente (sob um processo simultâneo de confrontação e conflito), de acordo com a hierarquia de usos do solo e de classes sociais, constituídos em uma formação social de forma a moldar a diferenciação do espaço (FURTADO, 2003, p. 18).

Do original em inglês, *Gentrificacion* foi traduzido para o português como gentrificação. De acordo com Furtado (2003), não se configura em um novo processo, mas uma nova forma de reorganização, reestruturação e revitalização dos espaços urbanos.

A socióloga britânica Ruth Glass foi a primeira a escrever sobre a expressão a fim de descrever o fenômeno relacionado às novas formas de ocupação do espaço urbano que tiveram início na década de 1950 em Londres. A autora estudou como as áreas residenciais do centro da cidade ocupadas pela classe trabalhadora passaram a ser áreas de residências para a classe média. Na década de 1970, o conceito tornou-se conhecido na Europa, Canadá e Estados Unidos. No entanto, foi a partir da década de 1990 que o conceito popularizou-se despertando interesse não somente da academia, mas de outros setores da sociedade (FURTADO, 2011; PEREIRA 2014, p.308).

Inicialmente, os estudos que envolveram o processo de gentrificação, abordavam a reorganização e revitalização dos espaços urbanos em países como Inglaterra, Canadá e Estados Unidos. Tais estudos identificaram o fenômeno que estava ocorrendo no mercado imobiliário: a recuperação de habitações subaproveitadas ou deterioradas pertencentes a classe trabalhadora e posterior transformação em residências para a classe média, provocando uma valorização do espaço urbano. (FURTADO, 2003; FURTADO 2014; PEREIRA, 2014).

Neste sentido, pode-se definir a gentrificação como

um movimento de famílias de classe média para áreas urbanas, causando a valorização das propriedades ali existentes e causando efeitos secundários, como a expulsão das famílias pobres ali assentadas (Oxford Dictionary, 1980, p. 532 *apud* FURTADO, 2003, p. 23-24).

Assim, o conceito de gentrificação ajuda a compreender mudanças significativas no espaço urbano e social. Uma mudança relevante consiste na valorização da propriedade que sofre variação com a presença de grupos de classes sociais diferentes.

O diferencial de renda refere-se à dimensão de renda flutuante no espaço urbano, o que poderia explicar em grande medida o processo de gentrificação (SMITH *apud* PEREIRA, 2014). A renda flutuante consiste na entrada da classe média e injeção de capital em bairros populares localizados em espaços desvalorizados, os quais estavam abandonados tanto pela iniciativa pública quanto pela privada. Neste caso, é possível aferir resultados relativos entre a renda potencial e a renda capitalizada, o que permite dizer que antes do investimento nas moradias percebia-se uma renda potencial, mas após os investimentos e a revitalização destes espaços, o valor diferencia-se e percebe-se uma renda capitalizada. Desta forma, a moradia valoriza-se em razão da revitalização do espaço urbano.

Contudo, não se pode converter o conceito a uma análise restrita e dicotômica, ora compreendida com a revitalização do espaço por classes médias, ora como reestruturação e valorização do espaço urbano.

De acordo com Furtado, torna-se possível identificar duas linhas de pensamento que contribuíram para o desenvolvimento do conceito.

- 1) aqueles que tomam *gentrification* como um fenômeno isolado, focalizando suas investigações e discussões no processo, mecanismos, formas, importância, participação de alguns atores, assim como nas causas e efeitos do processo, mas, mantendo o conceito de acordo com o seu significado original muito restrito; e
- 2) aqueles que, embora desenvolvendo as suas análises em cima do mesmo padrão, tentam analisar o processo, não interessando qual a abordagem teórica utilizada, como o resultado de um amplo processo de reestruturação urbana, dando assim ao conceito um significado mais amplo e um novo potencial como um instrumento de análise (FURTADO, 2008, p. 4).

A gentrificação constitui-se em sua essência como um processo preocupante, pois promove a desocupação de espaços urbanos que atinge, sobretudo, populações mais carentes. Nesse processo, populações e comunidades inteiras são removidas sem a previsibilidade de uma base social, política e econômica, a partir da prerrogativa do desenvolvimento do capital.

Percebe-se que as transformações ocorridas no processo de gentrificação apresentam situações conflituosas e impregnadas pelo trauma social. O processo “[...] tornou-se útil a um tipo de pensamento bastante conservador, que o propagou como ferramenta para uma *pseudo* ‘limpeza da cidade’.” (SOUZA, 2008. 19). Essa visão mais “utilitarista” do processo de gentrificação fez com que as análises se voltassem para os seus efeitos e negligenciasse a análise das causas. Posteriormente, outra abordagem passa a ser proposta, segundo BARBOSA:

o processo de gentrificação deixa de ser visto como uma mera questão de mercado residencial, para ser compreendido como parte de um processo muito mais amplo e complexo, regido por fatores estruturais associados à esfera da produção e da circulação de mercadorias e da força de trabalho, assim como às novas formas de segregação sócio espacial que emergem no bojo de processos de reestruturação e renovação urbana (BARBOSA, 2011, p. 14).

Para Furtado “o processo de gentrificação necessita ser teorizado como parte da totalidade orgânica da formação social, o que significa procurar as causas do processo de gentrificação na conjuntura da produção, circulação e consumo” (2014, p. 343). O neoliberalismo contribuiu para expansão do mercado em oposição ao fortalecimento dos espaços urbanos, afastando potenciais consumidores, trabalhadores e estabelecendo critérios de entrada de capital.

Os pontos subjacentes no processo de gentrificação não são “necessariamente” recentes, pois para que o crescimento ocorra, muitas mudanças de ordem econômica, espacial e social acabam sendo executadas.

Assim, conhecer as causas presentes no processo de gentrificação pode permitir identificar os atores envolvidos. Entende-se que os gentrificados constituem a classe menos favorecida que acaba por ser afastada “expulsa” do seu local de moradia, mesmo com problemas sociais e urbanos e os gentrificadores são os que detêm o capital, que reorganizam o espaço urbano ora deteriorado e sem investimento. Diante de um processo de gentrificação pressupõem conflitos uma vez que envolvem questões de ordem econômica e social.

... em qualquer formação social, esses processos não se desenvolvem em um ritmo pacífico permanente, ao contrário, eles se desenvolvem através de um processo conflituoso, isto é, um processo competitivo, restringido pela intervenção do Estado, em resposta ao imperativo coletivo para reproduzir as exigências da (re)organização do espaço para a reprodução, circulação e consumo (FURTADO, 2014, p. 346).

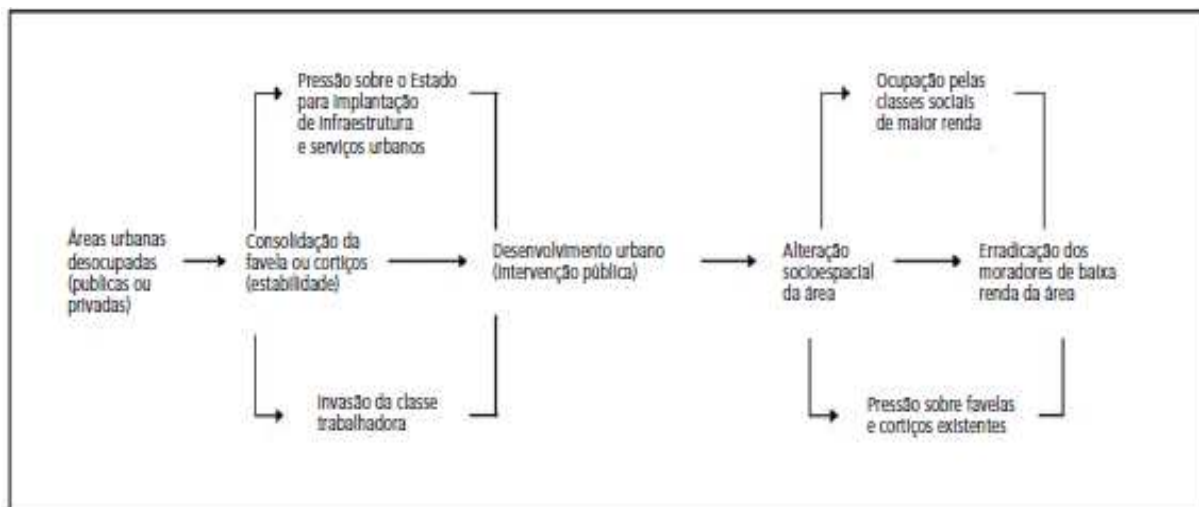
A intervenção do Estado revela-se necessária em qualquer ação que envolva a população. No processo de gentrificação que envolve a reorganização dos espaços urbanos, o Estado acaba se tornando agente do processo, por vezes, sendo o agente gentrificador que favorece o capital. (FURTADO, 2014).

Todo este processo está ligado às transformações das cidades, conseqüentemente aos espaços urbanos. Todavia, as mudanças muitas vezes provocam instabilidade na vida social, aflorando os conflitos e os prejuízos sociais.

A gentrificação pode ocorrer de duas formas: a primária que se refere a expulsão direta das famílias do local e a secundária que compreende a expulsão indireta, ou seja, a saída espontânea das famílias, a partir de uma nova lógica presente no espaço urbano. Na forma secundária o espaço incorpora novos estabelecimentos e serviços direcionados a um público que não o morador local, popularizando o bairro acabando por atrair uma nova classe social para frequentá-lo provocando assim a saída das famílias do espaço por não acompanhar o padrão incorporado (FURTADO, 2003).

O quadro abaixo revela como se estrutura os movimentos para consolidação da gentrificação na forma primária.

Quadro 3 – A forma primária de gentrificação na dinâmica da reorganização urbana no Brasil.



Fonte: FURTADO (2014, p. 358).

A gentrificação pode ser identificada em diferentes situações que envolvem o direito à moradia. Todavia, acredita-se que as questões que permeiam as discussões sobre gentrificação pouco se debruçam sobre as consequências invisíveis deste processo, seja ele direto ou indireto.

Nos últimos anos no Brasil foram realizados diversos estudos sobre o processo de gentrificação. Tais estudos identificaram as recorrentes ações de remoção de comunidades inteiras como forma de “higienização da cidade”, isto é, com o objetivo de revitalizar os espaços urbanos.

A dinâmica presente no processo de gentrificação demonstra questões subjacentes relevantes para compreender os impactos desse processo provoca na comunidade removida.

2.2 A DINÂMICA SOCIAL NO ÂMBITO DA GENTRIFICAÇÃO

O processo de gentrificação inicia-se de forma silenciosa e provoca mudanças nas estruturas sociais de forma invisível. Tais mudanças trazem consequências concretas que desestabilizam a dinâmica social, relativizam o direito a ter direito no âmbito da moradia.

Em primeira instância, a invisibilidade referente ao processo de gentrificação remete-se às questões relativas ao *modus operandi* de sobrevivência da população gentrificada. A fim de estabelecer parâmetros de acesso aos direitos sociais expressos na Constituição federal (1988), cabe destacar os efeitos da lei nº 10.257/2001:

Para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

No entanto, o desenvolvimento e a transformação das cidades requerem constantes mudanças nas estruturas presentes. Muitas vezes, moradias atuais apresentam-se fora dos novos padrões incorporados das propriedades ou dos empreendimentos. Mesmo que haja resistência por parte dos antigos moradores, em meio às transformações, eles acabam sendo engolidos pelo novo conceito inserido no espaço urbano. Podendo ocorrer um processo de gentrificação direto ou até mesmo indireto.

Entende-se que mudanças são importantes, por vezes, necessárias na dinâmica social, afinal a sociedade está em constante transformação. Como pode-se identificar, o processo de gentrificação não se constitui em algo novo, mas em um processo antigo que já havia sido identificado por Karl Marx, segundo Furtado:

A melhoria das cidades, acompanhando o crescimento da riqueza, através da demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes depósitos, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial, para luxuosas carruagens e para a introdução dos bondes, etc., erradicam os pobres para lugares escondidos ainda piores e mais densamente ocupados (MARX, 1967 *apud* FURTADO, 2011, p. 35).

Todavia, juntamente com a gentrificação percebe-se em paralelo um outro processo: o de segregação das famílias que ora são moradoras de uma mesma comunidade, ora passam a ser moradoras em comunidades distintas, causando a fragmentação da população e a pulverização dos valores locais. Neste contexto, a população gentrificada assiste ao enfraquecimento dos seus laços sociais constituídos, o que leva adentrarem em uma esfera de vulnerabilidade.

Neste sentido, a gentrificação deve ser entendida de forma ampla e complexa dentro da esfera social, não apenas como

um processo de substituição de habitação de baixo custo por habitação de classe média e alta nas áreas centrais das cidades, mas como um processo de segregação social, advindo de um processo permanente de reestruturação urbana necessário para o permanente crescimento do processo de acumulação de capital através do qual áreas urbanas deterioradas são ocupadas por outros setores da sociedade (classes médias e alta) não apenas para habitação mas para a instalação de outros usos, de acordo com as necessidades dos dominantes (FURTADO, 2008, p. 5).

Observa-se que dentro das comunidades há formações de laços de convívio e representações sociais que fortalecem o grupo das famílias moradoras do local. Os moradores estabelecem um código de valores que conduz suas interações, assim como a solidariedade que se revela através das redes de ajuda mútua e da rede de proteção, mesmo que haja desentendimento no ambiente interno da comunidade. Assim, diante de impasses a própria vizinhança procura solucionar os conflitos. Dessa forma, mesmo que haja pontos de vistas distintos e atuações não aceitas, evidencia-se o caráter concreto das relações sociais, legitimadas pelos seus pares. A comunidade estabelece relações de

trocas e convívio que a mantém unida, participativa e pertencente aquele espaço (FONSECA, 2004).

Neste contexto, ZAMBONI (2009) apoiada em DURKHEIM (1996) refere-se às representações sociais como integrantes da consciência coletiva e de que esta consciência estaria dotada de vida social na comunidade.

Quando ocorre a gentrificação a comunidade se dissolve, os moradores são removidos e a população segregada. Dessa maneira, os laços de convívio existentes são fragilizados e é disseminado um desenraizamento social ora constituído.

O desenraizamento social confere o enfraquecimento dos laços de sociabilidade envolvendo a família extensa, a comunidade, as relações sociais e profissionais (KOWARICK, 2002, p. 21).

Mesmo que a gentrificação possa ser identificada em ações de remoção ao longo da extensão territorial nacional, ainda assim, a percepção das anomias sociais negligenciadas revela-se intensificada posteriormente. Ou seja, o enfraquecimento da sociabilidade pode provocar ou elevar problemas sociais não identificados na remoção e no reassentamento. Para Lesbaupin (2000, p. 34), [...] “exclusão social” refere-se a ruptura de laços sociais, de vínculos: vai desde a discriminação, passando pela perda de direitos, até a ausência do direito a ter direito.

A noção de exclusão social pode ser entendida no processo de gentrificação como um dos impactos causados por estas ações, uma vez que, “envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até a ruptura de vínculos”. (LESBAUPIN, 2000, p. 36). De forma especial, rompe-se um vínculo “familiar, vizinhança e de comunidade, levando o indivíduo ao isolamento e à solidão”. (LESBAUPIN, 2000, p. 36).

Diante do exposto, identifica-se a invisibilidade dos impactos do processo de gentrificação que transformam o contexto social. Tais mudanças muitas vezes promovem prejuízos sociais com complexas possibilidades de reparação em curto prazo e são entendidas neste contexto como as questões subjacentes presentes no processo de gentrificação.

No entanto, por não ocorrer como fato isolado ou eventual, a gentrificação precisa ser entendida na sua historicidade e totalidade. Estudos revelam que os processos de gentrificação são recorrentes no país. Todavia, percebe-se que o direito à moradia e a gentrificação são contrários.

Pode-se analisar que o direito à moradia está em oposição à gentrificação. Pois a gentrificação atua diretamente na revitalização do espaço urbano, provocando o deslocamento da população em nome do capital.

Um processo de gentrificação, portanto, funciona como um elemento que ativa um potencial de valorização de uma determinada área pouco prestigiada pelo mercado imobiliário, mas com parte dos investimentos necessários para sua revalorização já realizados. Dentre os processos de produção do espaço da cidade, gentrificação está intimamente relacionada a essa ideia de aproveitamento de uma potencialidade de valorização pré-existente, mas não aproveitada. Assim, a mudança entre os moradores de menor para os de maior renda é apenas o efeito mais visível de um processo complexo, que envolve ações que potencializam um valor latente presente em uma determinada localização (SOUZA, 2008, p. 30).

Identifica-se que o direito a moradia – está ligado aos interesses da população em oposição à gentrificação – que está ligada aos interesses do capital. O que implica dizer, que para atender aos interesses da expansão do capital, o direito social a moradia acaba sendo suprimido e relativizado.

O conceito de gentrificação se consolidou como um fenômeno voltado às questões de moradia, já que as residências da classe trabalhadora estavam sendo recuperadas para moradia da classe média, o que agregou valor aos bairros. Percebe-se que o valor econômico está presente nestes processos (FURTADO, 2011, p.17).

Isso ocasiona o impacto deste processo na esfera social, que transforma a dinâmica social com o objetivo de promover a reestruturação, a reorganização e a revitalização dos espaços urbanos afetando o contexto social. Ressalta-se que as ações que envolvem o desenvolvimento das cidades são legitimadas pelo Estado que constitui-se no agente principal do processo de gentrificação e do acesso ao direito à moradia, já

que as remoções podem ocorrer em terras públicas ou privadas, mas a intervenção do Estado se faz presente por meio da estrutura jurídica e legal. (FURTADO, 2014).

A gentrificação não é recente, muitos casos podem ser identificados no cenário nacional. Em Porto Alegre a paisagem da cidade tem-se modificado nas últimas décadas, dando lugar a novas reestruturações urbanas, impactando bairros inteiros

Porto Alegre possui um processo sócio histórico que compreende mudanças no âmbito da cidade e das condições de moradia. A construção do espaço urbano e social da cidade apresenta características próprias de uma capital que se desenvolveu com a migração de famílias e o crescimento das atividades econômicas.

2.3 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre começou a ser povoada por três sesmarias: a de Jerônimo de Ornelas Menezes e Vasconcellos, Sebastião Francisco Chaves e Dionísio Rodrigues Mendes (SILVA, 2009, p. 10).

Com o crescimento de Porto Alegre, os arraiais também cresceram. Ao norte, o arraial dos navegantes (1824) com a imigração alemã. Nesta localização, se instalaram indústrias e mais tarde as terras dos arredores foram loteadas dando origem ao Bairro São Geraldo. (HUYER, 2010). Desde suas origens, já era possível verificar a segregação social na cidade:

Desde o início da ocupação do “Arraial dos Navegantes”, um processo de segregação já ai se configurava, dividindo a área em dois setores: um, com cota de terrenos mais alta, ocupado por indústrias, e, portanto, menos sujeita a alagamentos, e um outro ocupado [invadido] por trabalhadores, procurando moradia perto dos locais de trabalho, residindo em malocas, na parte norte da área onde as enchentes eram frequentes (FURTADO, 2014, p. 354).

O arraial de São Manoel possuía a saída natural da cidade pela estrada Moinhos de Vento (atual Av. Independência). Este arraial encontrava-se no bairro Moinhos de Vento hoje, seu loteamento teve início em 1878 (HUYER, 2010, p. 42). Por sua vez, o arraial de São Miguel estava cerceado pelo arrio Dilúvio e tinha uma estrada que ligava Porto Alegre a Viamão (HUYER, 2010, p. 43).

Entre outros arraiais, a sesmaria de Dionísio Rodrigues Mendes se destacou na zona sul da cidade por ter sua ocupação originada por ela. Até a morte de Dionísio as terras não haviam sido divididas, exceto por uma área permutada para abrigar os cavalos do Serviço Real da Vila de Porto Alegre, esta área passou a ser conhecida como Cavahada. Após a morte de Dionísio as terras foram divididas entre os herdeiros. A sede da sesmaria (atual Belém Velho) ficou para Dionísio Manoel Rodrigues Rangel. Como não teve herdeiros, suas terras foram leiloadas. As terras as margens do Guaíba (atual estrada da Serraria) ficaram com André Bernardes Rangel. Nesse espaço, havia algumas residências pertencentes a família que após seu falecimento foram alvo de disputa judicial. (HUYER, 2010).

As terras da zona sul foram vendidas e revendidas por pessoas que as compraram e comercializaram. Com passar do tempo a região passou a receber infraestrutura (escola, igreja, comércio, pontes, estradas) passando a ser valorizada e procurada por famílias para moradia (SILVA, 2009; HUYER, 2010).

No final do século XIX, todas as regiões da cidade já apresentavam crescimento populacional, muito em decorrência da vinda de imigrantes e de famílias de outras cidades do país. Com efeito, no início do século XX a cidade de Porto Alegre já abrigava 73.674 habitantes, passando a ter mais de 205.000 habitantes em 1920 (UEDA, 2006). O aumento populacional trouxe outras mudanças, segundo UEDA:

A cidade de Porto Alegre tornou-se um local de mudanças e de transformações urbanas. Com o aumento da população, os progressos técnicos, a implantação das inovações tecnológicas e os avanços médicos e sanitários, em um curto período de tempo, multiplica-se o número de habitantes da cidade de Porto Alegre e dos principais centros urbanos do país (UEDA, 2006, p. 142).

Com o crescimento desorganizado somado ao aumento das vilas e malocas¹⁰ complicou a situação habitacional na cidade. Forma-se uma comissão da Casa Popular (1946) para debater questões ligadas à habitação, mas com a prerrogativa de “não desapropriar uma casa sem dar outra aos habitantes” (DEMAB, 2000, p. 20). Com isso, a cidade recebeu o primeiro empreendimento popular de grande porte – o conjunto IAPI na zona norte. (DEMAB, 2000; ZAMBONI, 2009).

Na cidade de Porto Alegre, o processo de urbanização foi da mesma forma acelerado em sua fase industrial, a possibilidade de emprego mobilizou um importante contingente populacional das zonas rurais, especialmente das cidades do interior do Rio Grande do Sul. A população da cidade triplicou entre as décadas de 1950 e 1970 (MUNOZ, 2015, p. 58).

Persistiu o déficit habitacional que se tornou um problema que incentivou debates recorrentes pela cidade. Neste contexto, foi formada a Comissão da Casa Popular (1946) que tinha como um de seus objetivos estudar a “marginalização social”. Em, 1949 foi criado o Serviço de Habitação, que mais tarde receberá o nome de Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP). O instituto promoveu a construção de conjuntos habitacionais afastados, em zonas periféricas, onde os terrenos tinham baixo custo, mas um alto custo social, pois localizavam distante e pouca infraestrutura (ZOMBONI, 2009, p. 71 e 72).

As remoções, muitas vezes, transformavam-se em processos traumáticos para os moradores das vilas [...] demonstra ainda que as demolições das vilas resultam em um sem-número de pessoas que ficam sem moradia e acabam tendo sérias doenças devido ao frio e à fome (DEMHAB, 2000, p. 29).

¹⁰ Na década de sessenta, a municipalidade entendia por *maloca* “todos os aglomerados marginais habitacionais erguidos em terrenos baldios, devolutos e mesmo de propriedade pública ou privada, sem arruamento, sem higiene [...] sua construção é, na maioria das vezes, de madeira. Em casos menos numerosos, encontra-se malocas de papelão, lata, ou ainda os três conjugados [...] (DEMHAB, 2000, p. 15).

Foi através da lei nº 892/1952 que o Departamento Municipal da Casa Própria foi instituído como organização autônoma para trabalhar a moradia na cidade. Em 1965, este departamento foi reestruturado para adequar-se ao novo sistema financeiro de habitação. Dessa forma, passou a ser o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), credenciado junto ao BNH. (DEMHAB, 2000; ZOMBONI, 2009).

A política de habitação incluía a remoção de vilas e malocas com o objetivo promover a reurbanização da cidade. Para tanto, foram efetivadas ações que regularizavam os espaços ora ocupados e afastavam dos grandes centros famílias inteiras.

Na década de 1970, iniciativas como o Programa “Pró-gente” que tinha como objetivo a construção de equipamentos comunitários no “reassentamento de favelas” melhorou a infraestrutura. Outra iniciativa foi o Programa de erradicação de subhabitação (PROMORAR) nasceu dos altos custos das remoções por parte do Estado e trabalhou na regularização dos espaços ocupados e não a desapropriação (DEMAHAB, 2000; ZABONI, 2009).

Na década de 1990, as comunidades possuíam maior organização e encaminhavam demandas relacionadas à habitação para o Orçamento Participativo¹¹ (OP). Já nos anos 90 os investimentos para habitação diminuíram e a opção passou a ser a busca por recursos junto aos organismos internacionais – Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e nacionais – Caixa Econômica Federal. Por mais que a moradia, estivesse entre os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal (1988) pode se dizer que esse direito foi esquecido por um longo período, com ações minimizadas que de certa forma ajudaram a elevar o número de subhabitações.

As primeiras décadas dos anos 2000 ficaram marcadas pelo o Programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal nasceu em 2009 com o objetivo de valorizar a habitação como uma política pública.

¹¹ O Orçamento Participativo (OP) é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2016).
Veja mais em: SOBOTKA, Emil Abert. Orçamento participativo Conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. Porto Alegre: Civitas – Revista de Ciências Sociais v. 4, nº 1, jan.-jun. 2004.

Pode-se perceber que ao longo de sua história Porto Alegre demonstrou importante crescimento. Em 2010, contava com 1.409.351 habitantes, representando 13,2% da população do Estado do Rio Grande do Sul (OBSERVAPOA, 2016). Como aumento da população, também cresceu o déficit habitacional, elevando o número de comunidades residentes em aglomerados de populacionais em pequenas faixas de terras “vilas” morando em sub-habitações e em situações precárias.

Todavia, a sociedade está em movimento e os espaços ora esquecidos passaram a receber um olhar diferenciado. Esse olhar voltou-se para a reurbanização e revitalização e acabou por ocasionar o fenômeno da gentrificação na cidade de Porto Alegre. Nos estudos de casos a seguir, em especial, a Vila Restinga considerado o primeiro bairro da cidade que recebeu populações gentrificadas.

2.4 ESTUDOS DE CASOS: GENTRIFICAÇÃO EM PORTO ALEGRE

Revela-se salutar abordar a dimensão urbana e social do processo de gentrificação, com o objetivo de visualizar as características e metodologias empreendidas de forma empírica. Para compreender o processo em Porto Alegre destaca-se três casos analisados a partir de trabalhos acadêmicos anteriores: Dona Teodora, Projeto Renascença e Vila Restinga Velha¹².

¹² Dentro do universo acadêmico selecionamos três estudos empíricos desenvolvidos sobre a cidade de Porto Alegre que nos possibilita ter maior abrangência do processo de gentrificação. Estes estudos desenvolveram uma ampla análise sobre a dimensão da gentrificação e seus impactos no âmbito social em diferentes microrregiões e períodos presentes na história da cidade. Os referentes estudos são: Gentrificação e (re)organização urbana no Brasil: o caso de Porto Alegre (1965-1995). FURTADO, Carlos Ribeiro. UFRGS, 2003 (tese); Projeto Renascença: um caso de gentrificação em Porto Alegre durante a década de 1970. SOUZA, Anita Silva de. UFRGS, 2008 (dissertação) e a Construção social do espaço, identidade e territórios em processos de remoção: o caso do bairro Restinga – Porto Alegre/RS. ZAMBONI, Vanessa. UFRGS, 2009 (dissertação).

2.4.1 DONA TEODORA

O atual bairro Navegantes já foi arraial dos navegantes (1944) e Vila Dona Teodora (1959). Recebeu este nome porque uma senhora rica e proprietária da terra chamada Teodora doou esta área para as famílias pobres. Na localização atual a vila compreendia os bairros seguintes: Navegantes, Humaitá, Farrapos e Anchieta. Com uma localização privilegiada a “Dona Teodora” despertou interesse do mercado, mas necessitava de melhorias na infraestrutura, por ser um local subutilizado e que sofria com as enchentes.

O espaço urbano antes negligenciado pelo Estado estava sendo subutilizado como depósito lixo e foi invadido sem controle do poder público. Os moradores não possuíam infraestrutura e conviviam com os malefícios que o lixo proporcionava.

De acordo com Furtado o descontrolado número de invasões e a proliferação de vilas irregulares nos quatro bairros (Navegantes, Humaitá, Anchieta e Farrapos), levaram toda a área a uma decadência social e estagnação econômica (FURTADO, 2003, p. 154). Nessa região, já em 1965, viviam 16.686 moradores em assentamentos irregulares ocupados por invasão.

As transformações do espaço urbano e social têm início com o Projeto Parque Humaitá (década de 1960) e posteriormente o projeto Humaitá- Navegantes (década de 1990) que tinha como objetivo restabelecer no espaço moradias para classe média, comércio e serviços explorando sua localização privilegiada. Na verdade, a “limpeza da área” já havia sido realizada, de forma parcial, pelo poder público (1969 e 1972) visando à remoção das vilas irregulares. Segundo Furtado:

foram os investimentos em infraestrutura para consolidar a área como zona de comércio e serviços que possibilitaram a mudança de status de “Dona Teodora”, expulsando a população de baixa renda morando irregularmente, para então dar lugar à habitação para classe média. Todas as tentativas de implementação de moradia para classe média

efetuadas na década de 1980 foram frustradas pela presença das malocas. Para isso, no entanto, a estratégia foi transformar parte da área como zona de uso industrial e assim tornar incompatível o uso residencial (FURTADO, 2014, p. 356).

A remoção das famílias da Dona Teodora possibilitou o ingresso de novos investidores, comércios e serviços. Assim, o espaço urbano foi revitalizado promovendo a mobilidade urbana. Considera-se o Estado neste espaço como importante agente de transformação urbana, haja visto que “[...] à discussão sobre a participação do Estado na mediação do processo de gentrificação, através do fornecimento de recursos físicos e financeiros que terminam por acelerar, pelo aumento do preço do solo, o processo de expulsão indireta, e também direta, dos trabalhadores” (FURTADO, 2014, p. 345).

Com a reestruturação o espaço urbano passou a ser utilizado para atender a demanda do setor da indústria, comércio, serviços e novas edificações para a classe média.

A produção do espaço em “Dona Teodora” é a expressão geográfica da utilização do solo urbano por atividades econômicas para a produção circulação e consumo de mercadorias de forma de bens e serviços e mais habitação. Assim, o processo de gentrificação em “Dona Teodora” não pode ser visto como a expressão de uma mudança nas preferências de consumo por habitação ente alguns setores da classe média, mas, principalmente, como o resultado da necessidade de reorganização do espaço urbano para a atender as necessidades dos setores de serviço, comércio atacadista e varejista, bem como de alguns setores da indústria de pequeno porte e alta tecnologia (FURTADO, 2014, p. 345).

Evidencia-se esta questão no Plano Diretor de Desenvolvimento (PDDU), em 1979, a designação das áreas de Dona Teodora para uso predominantemente industrial, sendo um documento importante para erradicar as ocupações irregulares e conforme legislação a impossibilidade de regulamentação das moradias irregulares. Todavia, as residências direcionadas para classe média foram sendo edificadas e, em 1999, já tinha uma população de 32.000 habitantes morando em residências adquiridos no mercado formal. (FURTADO, 2014).

Dona Teodora vivenciou o processo de gentrificação de forma indireta. Para atender alguns interesses, a reestruturação do espaço urbano foi destinada para adequação das necessidades do capital em detrimento da população do local que originariamente adentrou essas terras com “permissão” do Estado que não fiscalizava e negligencia a área.

Compreender o *modus operandi* do processo de gentrificação possibilita identificá-lo em outros momentos de transformação da cidade e evidenciar questões subjacentes presentes neste processo que impacta a sociedade.

2.4.2 PROJETO RENASCENÇA

O Projeto Renascença representou importante impacto na região, principalmente nas intervenções de reurbanização da Ilhota, uma área de ocupação irregular situada às margens do arroio Dilúvio no bairro Cidade Baixa, que foi modificada a partir da remoção de seus moradores. (SOUZA, 2008, p. 13).

A região escolhida para desenvolver este projeto tinha vários problemas: apresentava subocupações, estava deteriorada, havia recorrentes casos de marginalidade e ainda o plano diretor da cidade apontava modificações na estrutura existente. Desta forma, a remoção de diversas famílias da região centro-sul para a reestruturação do espaço urbano e desenvolvimento de obras de infraestrutura que favorecesse a revitalização da área foi inevitável.

Em primeiro de julho de 1975, o Projeto Renascença é apresentado por Guilherme Sociais Villela à Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Classificado pelo Prefeito como “(...) uma verdadeira revolução urbana” (Folha da Tarde, 1975), o Projeto previa uma área de abrangência de 427 hectares, atingindo 87% dos bairros Menino Deus, 51,5% do Azenha, 50,2% do Cidade Baixa, 48,8% do Praia de Belas e, 9,6% do Medianeira, uma área que abrigava, na época, uma população de 57 mil pessoas (SOUZA, 2008, p. 45).

As transformações ocorridas no espaço urbano valorizaram esta área a fim de atrair o interesse e o ingresso de uma nova classe média. No entanto, havia uma preocupação com o pouco aproveitamento do local para moradia, por isso “também” a necessidade de uma nova infraestrutura para aproximar investidores e novas edificações. Percebe-se que houve um potencial de capital flutuante nesta área, a nova infraestrutura propiciou a elevação da renda potencial para uma renda capitalizada dentro do espaço urbano, ou seja, a valorização das áreas.

Toda a região acabou sendo revitalizada a partir da construção de uma infraestrutura que previa o Parque Marinha do Brasil, o Centro Administrativo, ruas, saneamento e esgoto.

Entretanto, destaca-se que o início do Projeto Renascença atrasou e seu desenvolvimento foi segmentado em etapas de execução das obras. Entretanto a remoção das pessoas da Ilhota ocorreu com certa agilidade, a “limpeza da área” havia sido realizada.

Até dezembro de 1976, já haviam sido gastos Cr\$ 17,4 milhões em desapropriações, mas em janeiro de 1977 esses custos haviam aumentado para Cr\$ 32 milhões. Calculava-se, naquele momento, a conclusão de todas as desapropriações necessárias para o ano de 1978, quando seriam iniciadas as obras viárias propostas pelo Projeto Renascença. Deve-se observar, que essa previsão demonstra que o prazo final de entrega total do Projeto para início de 1978 havia sido superado (SOUZA, 2008, p. 55).

Os moradores removidos foram levados para Restinga (Restinga Velha e Vila Nova Restinga), região criada pela Prefeitura de Porto Alegre para absorver o intenso fluxo de moradores removidos de diversas áreas da cidade. A região da Restinga está situada no extremo-sul da cidade. Na ocasião não possuía infraestrutura básica para atender à crescente demanda e chegou a despertar a preocupação da Prefeitura que naquele período já falava em “desfavelamento” da Restinga (SOUZA, 2008).

Apesar de todos os percalços, o Projeto Renascença teve sua finalização em 1979, com a inauguração da rótula entre a Avenida Érico Veríssimo e a Rua José de Alencar (hoje conhecida como a rótula do papa) marcando o encerramento das obras.

A revitalização do espaço urbano foi reconhecida pela Prefeitura, uma vez que “houve a eliminação da Ilhota [que] foi salientada como grande vitória realizada pela Prefeitura através do projeto Renascença”. (SOUZA, 2008, p. 58).

Além disso, outras obras de impacto foram construídas no espaço urbano, tais como o Parque Marinha do Brasil, hoje importante parque da cidade. O Centro Municipal de Cultura (atual Ginásio Tesourinha) e as Escolas Winston Churchill e Cel. Emilio Massot. Com a reestruturação pode-se visualizar uma mobilidade urbana e social no espaço, uma modificação na paisagem da antiga Ilhota que acaba por ficar na história da cidade.

2.4.3 VILA RESTINGA VELHA

A Vila Restinga Velha¹³ foi ocupada inicialmente por famílias removidas da Ilhota. (ZAMBONI, 2009).

A Ilhota¹⁴ percebia terras públicas e privadas que somava 18 hectares, sua população na maioria negra morava em casebres e sofreram forte estigmatização por terem o local reconhecido como reduto de marginais, perigoso e sujo. A Ilhota recebeu este nome por apresentar-se ilhada, segregada do restante da cidade, devido às características visíveis atribuídas a esta comunidade.

¹³ Em 1966, a Vila Restinga Velha e a Restinga Nova se constituíram a partir da desapropriação de duas glebas de terras em Belém Novo, somando 12 hectares destinados para casas populares. (ZAMBONI, 2009).

¹⁴ Localização geográfica atual da Ilhota compreende a Avenida Getúlio Vargas, Rua Barão do Gravataí, Rua João Alfredo, Rua Olavo Bilac, Rua José do Patrocínio, Rua Lobo da costa, Rua Dr. Sebastião Leão, Rua General Lima e Silva, Rua Arlindo, Rua 17 de Junho, Avenida Azenha e Travessa Batista. E, pela Vila Santa Luzia que era uma das maiores vilas de Porto Alegre a localização geográfica atual – Bairro Santo Antônio, Bairro Partenon e Avenida Prof. Oscar Pereira. (ZAMBONI, 2009).

A Vila Santa Luzia, também conhecida como “vila dos maloqueiros”, existia desde 1943 e estava sobre terras públicas pertencentes ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 1964 a vila tinha 1320 famílias moradoras, ou seja, 6376 pessoas, mas era organizada e possuía uma associação que reivindicava melhores condições de moradia. A “Sociedade de reivindicações dos Marginais da Vila Santa Luzia” solicitava à Prefeitura infraestrutura (água, torneiras, limpeza das ruas e escolas). No entanto, não havia interesse na implementação da infraestrutura pela Prefeitura porque as terras seriam desapropriadas e as famílias removidas¹⁵.

A remoção destas vilas aconteceu de forma rápida: famílias inteiras foram “expulsas” de suas casas provocando resistência, conflitos e destruição dos casebres. As famílias removidas foram levadas para a Vila Restinga Velha (1971), naquela época já havia registro de 800 famílias morando na vila, mas este número crescia gradativamente.

A Restinga Velha não foi uma área projetada pela Prefeitura para receber os seus moradores. Por ser, em princípio, uma região de ocupação temporária (enquanto se esperava a conclusão das obras da Vila Nova Restinga), a estrutura implantada pelo poder municipal era apenas provisória. O que a Restinga Velha sempre teve de sobra foi espaço para novas ocupações (até pelo menos 1990, a região continuava recebendo habitantes de áreas removidas). As consequências de uma área preparada para receber um determinado número de pessoas provisoriamente, mas que acaba sendo ocupada permanentemente por um número muito maior, é a total falta de estrutura disponibilizada para seus moradores (SOUZA, 2008, p. 56).

O bairro criado para receber a população removida não apresentava infraestrutura e empregos. Essa situação causou o deslocamento das pessoas para outros centros com equipamentos públicos e locais de trabalho como ocorreu em outros locais.

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à

¹⁵ Decreto nº 398 de 21/01/1949, Lei nº 351 de 12/12/1949 e Decreto nº 1.208 de 25/07/1957.

habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos "enganos" cometidos (MARICATO, 1987, p. 45).

Com o passar do tempo, o complexo da Restinga acabou sendo estigmatizado pela sociedade, sendo considerado um espaço urbano pouco valorizado e deteriorado. Contudo ao contrário do que ocorreu com os espaços originários das famílias, não há interessados na reestruturação e revitalização do bairro.

Durante o final da década de 1970 e início da de 1980, os sérios problemas de falta de infraestrutura da região foram constantemente abordados pela imprensa. Questões como a dificuldade de transporte entre a Vila e outras áreas da cidade, a falta de serviços básicos como coleta de lixo e rede de água encanada nas casas foram seguidamente destacados nas matérias que tinham a restinga Velha como tem (SOUZA, 2008, p. 57).

Casos como da vila Restinga Velha demonstra que a cidade ao longo da história vivenciou episódios de segregação urbana e social, bem como processos de gentrificação com o objetivo de atender a lógica do capital. A reestruturação e a revitalização de espaços urbanos pouco valorizados para torná-los altamente valorizados demonstrando que a cidade está em constante movimento.

Nesse estudo, procura-se analisar os dados referente ao Programa Integrado Socioambiental (PISA), implementado na cidade de Porto Alegre no período de 2007-2015 no âmbito do direito à moradia. Espera-se assim trazer uma contribuição para a compreensão das ações e impactos provocados pela remoção e reassentamento de 1680 famílias moradores das vilas Foz, Campos velho, Icaraí I, Icaraí II, Nossa senhora das graças, Ângelo corso, Barbosa neto e Vila Hípica que estavam e estão situadas as margens do arroio Cavalhada no bairro Cristal na zona sul da cidade.

3. O PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL (PISA) E O REASSENTAMENTO

O Programa Integrado Socioambiental (PISA) consiste em um programa desenvolvido na cidade de Porto Alegre e sua implementação vem alterando a rotina dos moradores no trajeto do Centro Histórico e ao bairro Serraria. A sua execução compreende intervenções no âmbito ambiental, social e urbano revelando a complexidade e a abrangência do programa na cidade. (UECP/SMGes, 2014; 2015).

As primeiras ações direcionadas ao programa tiveram início em 2007 na gestão do Perfeito José Fogaça (2005-2008) eleito pelo PMDB e reeleito em 2009-2010. Nesse período houve negociações para obtenção de financiamento e em 2009 foi assinado o contrato com o BID para execução do PISA que foi implementado pelo Vice-prefeito José Fortunati (2010-2012) que assumiu a Prefeitura após a renúncia de José Fogaça. Fortunati eleito em 2013 pelo PDT assumiu a implementação do programa na cidade.

Nesse sentido, procurou-se dentro da complexidade e abrangência do PISA compreender e analisar as ações de remoção e reassentamento realizadas na região do arroio Cavallhada – bairro Cristal. Pois, durante a pesquisa pode-se identificar esta região como a maior impactada no âmbito social e urbano, por apresentar aspectos sóciohistóricos relevantes para o desenvolvimento do programa. Essa região abrange uma extensa área de ocupações irregulares, onde estão presentes oito vilas: Foz, Icaraí II, Campos Velho, Vila Hípica, Icaraí I, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso, Barbosa Neto. Estas vilas atravessam o bairro Cristal, no traçado ao longo da Avenida Diário de Notícias, Avenida Icaraí e Avenida Cavallhada.

Identifica-se ainda, na região questões sociais relevantes no âmbito da moradia que acabou sendo gerenciado pelo Estado a partir da necessidade de execução das obras de saneamento do PISA. A tomada de decisão atendeu a determinados interesses e revela decisões pautadas de forma plural, envolvendo uma agenda política e diferentes atores.

Nesse estudo, foram analisados os dados correspondentes ao reassentamento das famílias moradoras às margens do arroio Cavalhada. Essa análise parte de dados coletados em documentos elaborados pela equipe de execução do PISA – UECP/SMGes, no período de 2007-2015. Os documentos são: Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI), Relatórios semestrais de desenvolvimento enviados ao BID referentes aos períodos de 2014/2º e 2015/2º e apresentação, foi também analisado o Decreto nº 18.576/ 2014 – Aluguel Social, a Lei nº 10.443/ 2008 – Bônus Moradia e o Decreto nº 15.650/ 2007 – Desapropriação de imóveis utilizados para o reassentamento das famílias e, ainda, informativos publicados pelos moradores da região através do Comitê Popular da Copa 2014.

Dessa forma, neste capítulo será abordado o PISA, seus componentes e intervenções na cidade. Abordar-se-á o perfil da população e dos estabelecimentos econômicos existentes às margens do arroio Cavalhada mapeados pelo Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI), bem como as formas de reassentamento previstas para as famílias removidas.

Com isso, analisar-se-á as remoções e os reassentamentos realizados no período entre 2007 a 2015, buscando cruzar os dados do PRI e dos documentos do programa objetivando a compreensão dos dados a partir da perspectiva pluralista e do conceito de gentrificação.

3.1 HISTÓRICO DO PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL

O Programa Integrado Socioambiental (PISA) consiste em um programa desenvolvido na cidade de Porto Alegre que atua na recuperação das condições ambientais e urbanas, compreendendo intervenções de saneamento e abastecimento. Desde 2007, suas intervenções vêm modificando a paisagem da cidade no perímetro entre o Centro Histórico e o bairro Serraria através das obras de saneamento. (UECP/SMGes, 2014; 2015).

No entanto, sua execução demorou sete anos para ser concretizada. O governo municipal iniciou negociações que pudessem atender a implementação do programa no ano de 2000 a fim de viabilizá-lo por meio de agendas políticas e reuniões com agências e órgãos nacionais e internacionais, porém, o financiamento acabou não ocorrendo.

O PISA foi projetado em 2000, com negociações para financiamento junto ao Japan Bank for International Corporation (JBIC). Em 2002, o JBIC saiu de cena dando lugar ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Já no ano seguinte, houve cinco missões de preparação com a equipe técnica do BID. As negociações não avançaram por conta do déficit nas contas da Prefeitura, sendo retomadas em 2005 com o envio de uma comitiva à Washington. Em 2006, ocorreram duas missões de preparação (fevereiro e novembro). No mesmo ano, a Prefeitura obteve financiamento por intermédio do Programa de Saneamento para Todos, assegurando a execução de obras nos bairros Restinga e Cavalhada. Em 2007, o município garantiu recursos, via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a implantação do emissário e de uma estação de tratamento de esgoto na zona sul da Capital (PORTO ALEGRE, 2016).

O programa recebeu atenção por parte de diferentes atores públicos, privados e da sociedade, sendo pautando na agenda política a relevância das ações para a cidade, demonstrando o problema e influenciado na tomada de decisão do Estado. Dessa forma, foi possível iniciar as intervenções em 2007 com recursos nacionais.

Os recursos advindos de fonte financiadora foram efetivados somente em 2009, a Prefeitura de Porto Alegre e o Banco Interamericano de Desenvolvimento firmaram contrato para execução do programa no período de 2009-2013. Todavia, a conclusão das obras não se concretizou e o contrato sofreu prorrogação, tendo como data de finalização prevista para dezembro de 2016. Identifica-se que a dilatação do prazo não representa a conclusão das obras que em uma primeira análise não se esgota com a prorrogação até dezembro de 2016 devido às atividades que foram previstas e não realizadas até final de 2015. (PORTO ALEGRE, 2016).

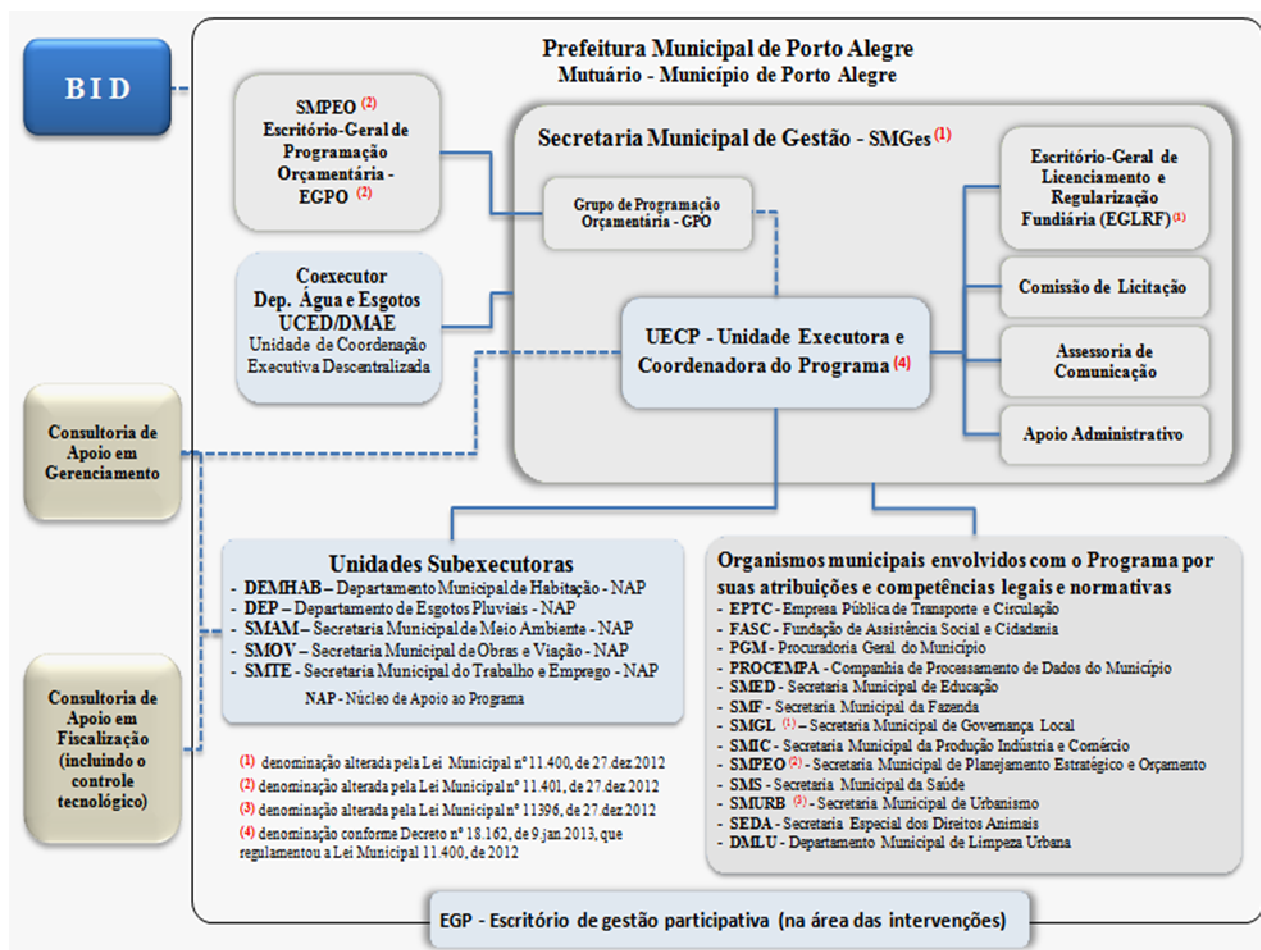
O programa foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁶, conforme contrato nº 1979/OC-BR, recebendo um aporte de recursos no total de US\$ 169.074.000. Sendo US\$ 83.270.000 aportados pelo BID e US\$ 85.804.000 referente à contrapartida do município de Porto Alegre, essa contrapartida compreende a realização das obras de saneamento na região pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE). (UECP/SMGes, 2014; 2015).

Para atender as demandas relacionadas ao PISA a Prefeitura de Porto Alegre elegeu a Secretaria Municipal de Gestão (SMGes) que criou a Unidade Executora e Coordenadora do Programa (UECP) que são responsáveis pela implementação, operacionalização das atividades e intervenções do programa. A estrutura institucional que abrange o PISA demonstra a complexidade do programa envolvendo diferentes órgãos públicos e agentes externos.

O quadro abaixo mostra a estrutura existente para execução do programa, assim como a identificação do envolvimento de diferentes órgãos públicos e agentes externos presentes para atender as demandas advindas das intervenções das atividades propostas e realizadas.

¹⁶ Ver mais informações junto ao BID: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=BR-L1081> Acesso em: 05 jan 2016.

Figura 2 – Estrutura institucional do Programa Integrado Socioambiental.



Fonte: UECP/PISA/ SMGes (2015).

Os diferentes atores trabalham na efetivação do objetivo central que se refere a “contribuir para melhorar a qualidade de vida da população de Porto Alegre e tem como propósito geral a recuperação das condições ambientais urbanas”. (UECP/SMGes, 2015).

O objetivo central está dividido em objetivos específicos que foram denominados de componentes. São quatro os componentes que atendem as necessidades da implementação do programa: saneamento, desenvolvimento urbano, gestão ambiental e o institucional.

O primeiro componente trata da melhoria da qualidade das águas e a intervenção consiste na execução integral das obras de saneamento pelo DMAE, sendo esta a contrapartida do município. Este componente tem com o objetivo específico “melhorar a qualidade das águas do lago Guaíba e do arroio Cavalhada, por meio da construção de redes coletoras e interceptores de águas residuais, para seu tratamento e disposição final”. Neste sentido prevê a ampliação da capacidade de tratamento de esgoto da cidade, “protegendo as nascentes e recuperando os arroios da cidade para no futuro resgatar a balneabilidade do lago Guaíba”. (PORTO ALEGRE, 2016).

Esse componente está voltado para execução das obras de saneamento na cidade, bem como a construção e infraestrutura capaz de atender as demandas voltadas ao saneamento.

O segundo componente refere-se ao desenvolvimento humano, tendo como objetivo específico “promover o desenvolvimento urbano e reduzir o risco de inundações ao longo do arroio Cavalhada com a construção de diques, canais de drenagem, medidas de proteção e reassentamento das famílias em área de risco” (UECP/SMGes, 2014). As intervenções deste componente referem-se à urbanização da área identificada para reassentamento com o atendimento de 1.680 unidades habitacionais, a indenização ou realocação de 100 proprietários de pequenos negócios, a capacitação para geração de trabalho e renda e a execução de obras de drenagem urbana. (UECP/SMGes, 2015).

As ações relativas à moradia concentram-se no bairro Cristal e abrangem as áreas de risco, insalubres e de inundações que compreendem as margens do arroio Cavalhada. Nesta situação foram identificadas onze vilas: Foz, Campos Velho, Icaraí I, Claudino, Vila Hípica, Icaraí II, Upamorati, Pantanal, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso e Barbosa Neto.

Esse componente está ligado diretamente ao desenvolvimento urbano que aborda o direito à moradia, pois as remoções são necessárias para que as obras possam fluir no traçado previsto pelo programa. As famílias foram identificadas e a previsão de reassentamento estabelecida por meio do Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI) desenhado pela Prefeitura Porto Alegre

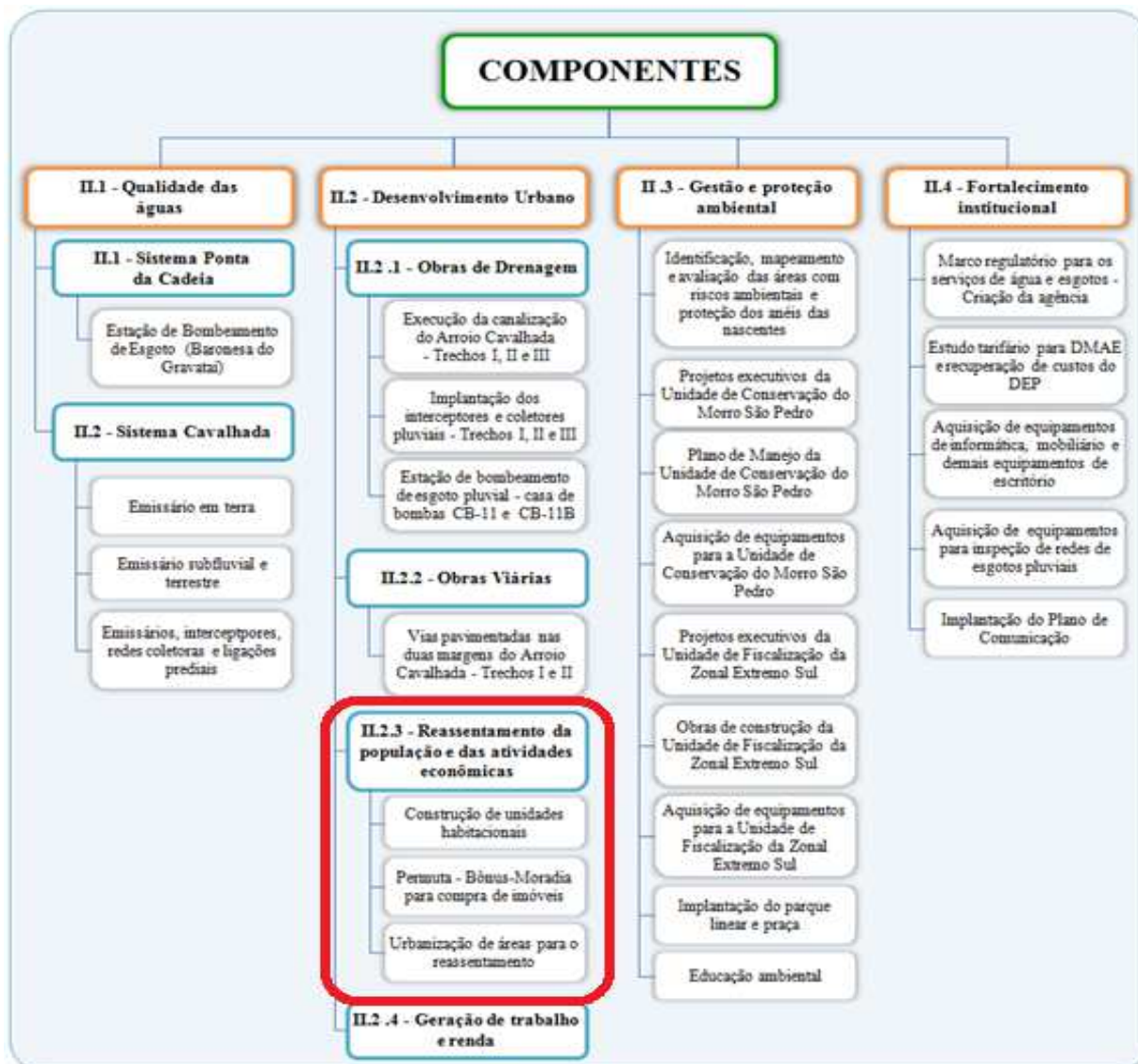
constituindo-se um documento importante para a execução do PISA. (UECP/SMGes, 2015).

O terceiro componente aborda a gestão urbana e proteção ambiental com o objetivo específico de “melhorar a qualidade da gestão ambiental no município de Porto Alegre, por meio da implantação de novos instrumentos de proteção e gestão ambiental” (UECP/SMGes, 2015). Desenvolve ações de gestão ambiental e urbanização das áreas verdes, a identificação e mapeamento das áreas de risco ambiental e a constituição da unidade de conservação do Morro São Pedro localizado no extremo sul da cidade.

O quarto componente refere-se ao fortalecimento institucional e tem como objetivo específico “promover a eficiência dos serviços de água e saneamento e drenagem pluvial” (UECP/SMGes, 2015). O fortalecimento institucional atua no apoio do desenvolvimento das atividades do programa, fornecendo suporte para os órgãos públicos e públicos externos.

O quadro abaixo releva a abrangência de cada componente e suas atividades, revelando áreas estratégicas para cada componente para que o programa possa ser implementado.

Figura 3 – Estrutura dos componentes e ações do PISA.



Fonte: UECP/PISA/SMGes (2014).

Destaca-se que esse estudo compreende a abrangência do programa e as diferentes áreas de intervenções. Por isso, buscou a delimitação da pesquisa, abordando a análise dos dados referentes aos reassentamentos previstos no componente do desenvolvimento urbano durante a implementação do PISA no período de 2007-2015 relacionando o direito a moradia nesse contexto.

Em 2007, foram identificadas 1680 famílias moradoras às margens do arroio Cavalhada através de mapeamentos realizados pela Prefeitura de Porto Alegre com estes

dados foi possível elaborar o Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI) que procurou apresentar o perfil da população e os caminhos propostos para o reassentamento da população. (PORTO ALEGRE, 2007).

Ao identificar que as obras do PISA levariam ao processo de desocupação de moradias e a suspensão das atividades econômicas na região do arroio Cavalhada, a prefeitura de Porto Alegre desenvolveu esse plano. Portanto, a previsão de ações seria necessária para o reassentamento da população e a realocação das atividades econômicas existentes nesses espaços. Dessa forma, esse documento foi considerado como base de atuação na perspectiva das remoções e dos reassentamentos necessários para o desenvolvimento do PISA no âmbito social e urbano (PORTO ALEGRE, 2007). A remoção da população identificada como moradora das margens do arroio Cavalhada tinha data prevista e formas de reassentamento. Entretanto, devido ao tempo decorrido as resoluções previstas sofreram modificações e foram adequadas as situações presentes.

Na sessão seguinte será apresentado o perfil da população morada às margens do arroio Cavalhada e o bairro Cristal onde está localizado o arroio e as ações objeto de análise dessa pesquisa.

3.2 ARROIO CAVALHADA: AS FAMÍLIAS E O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO

O arroio Cavalhada está localizado no bairro Cristal. O bairro Cristal demonstrou seu potencial em meados do século XX a partir da expansão e mobilidade urbana, com novas ligações de ruas e avenidas ao bairro, bem como edificações relevantes no cenário municipal como: Hipódromo do Cristal, Estaleiro Só, Iate Clube e a Indústria Termolar. No entanto, o bairro apresentou-se predominantemente residencial, com a introdução de casas e prédios (SILVA, 2009; HUYER, 2010).

Desde 2007, a população moradora as margens do arroio Cavalhada vem tendo sua paisagem modificada pelas ações e intervenções do Programa Integrado Socioambiental que compreende a execução de obras que envolvem o saneamento e o abastecimento da cidade em um traçado desde o Centro Histórico até o bairro Serraria. O objetivo do PISA prevê a melhoria da qualidade de vida da população da cidade contribuindo para a recuperação das condições ambientais urbanas. (PORTO ALEGRE, 2016).

O bairro Cristal faz limite com o bairro Santa Tereza, ao leste com os bairros Nonoaí e Cavalhada, ao sul com os bairros Camaquã, Tristeza e Vila Assunção e ao oeste com o lago Guaíba (SILVA, 2009; GABE, 2014) está localizado na zona sul da cidade de Porto Alegre.

A localização estratégica do bairro atraiu um grande número de habitantes, identificando-se na cidade um crescente aumento populacional que ao longo dos anos contribuiu para o déficit habitacional na região, assim como a ocupação das áreas irregulares e insalubres as margens do arroio Cavalhada.

O crescimento urbano e industrial da cidade estiveram intimamente ligados. Observa-se que se manteve um crescimento constante desde a desde 1900, quando tinha cerca de 50 mil habitantes, até 1940 quando atingiu a marca de 275 mil habitantes. Na década de 1940, a forte concentração populacional ainda ocorria no centro e áreas adjacentes, contudo, após essa década houve um crescimento habitacional ao longo das vias de acesso a cidade e em bairro localizadas um pouco mais distantes, como a Vila Assunção, Bairro Cristal, entre outros. Sendo que em 30 anos a população passou de 230 mil habitantes entre as décadas de 40 e 50, para 880 mil entre as décadas de 60 e 70 (SOUZA, 1997 *apud* AHLERT, 2012).

De acordo, com o censo demográfico (2010) a região do Cristal tinha 27.661 habitantes, representando 1,96% da população do município, com área de 3,92 km², sendo sua densidade demográfica de 7.056,38 habitantes por km². A região apresenta-se pluralizadamente habitada por diferentes classes sociais, o que eleva rendimento médio por domicílio que nesta época era de 5,26 salários mínimos e diminui a taxa de analfabetismo que era de 2,28%. (OBSERVAPOA, 2016).

Com isso, identificou-se significava população no bairro e conseqüentemente as margens do arroio Cavalhada. Com o avanço das obras do PISA, as intervenções direcionadas as remoções e reassentamentos das famílias foram inevitáveis. Mas, para que os reassentamentos pudessem ser orientados e organizados a Prefeitura de Porto Alegre elaborou o Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI).

O Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas consiste em um documento firmado entre a Prefeitura de Porto Alegre e o BID em 2007 para normatizar o reassentamento das famílias e atividades econômicas removidas da região do arroio Cavalhada, mais precisamente, numa faixa média 40 metros contados a partir de cada uma das margens do arroio e das áreas de ocorrências de inundações¹⁷. (PORTO ALEGRE, 2007).

O PRI consiste em um documento base para a execução do PISA, por isso o mapeamento da população, estabelecimentos econômicos, condições de moradia e levantamento do número de população presente na região do arroio Cavalhada por onde as intervenções do programa passaria. A partir deste mapeamento pode-se apresentar formas de reassentamento para as famílias e estabelecimentos econômicos existentes na região.

Para conhecer o público atingido com as remoções utilizou-se como base o cadastro censitário (2002) que apontava 1364 imóveis, 1517 famílias e 124 estabelecimentos comerciais. No entanto, uma nova pesquisa (contagem qualificada – metodologia utilizada pela Prefeitura de Porto Alegre) realizada em 2007 revelou 1585 imóveis e 1679 famílias (essa diferença é explicada pelo fato de que em alguns imóveis residem mais de um núcleo familiar) e 100 estabelecimentos comerciais. Neste ínterim, entre 2002 a 2007 observou aumento da população localizada na região do arroio em 16% referentes aos imóveis e 11% referente as famílias, mas em relação aos estabelecimentos comerciais houve uma diminuição em 19%. (PORTO ALEGRE, 2007).

¹⁷ O BID determina que toda operação de crédito para projetos envolvendo desapropriação de imóveis, deslocamento de população e atividades econômicas deve contar com um plano específico. Este documento (PRI) é base para o contrato assinado em 2009. (PORTO ALEGRE, 2007).

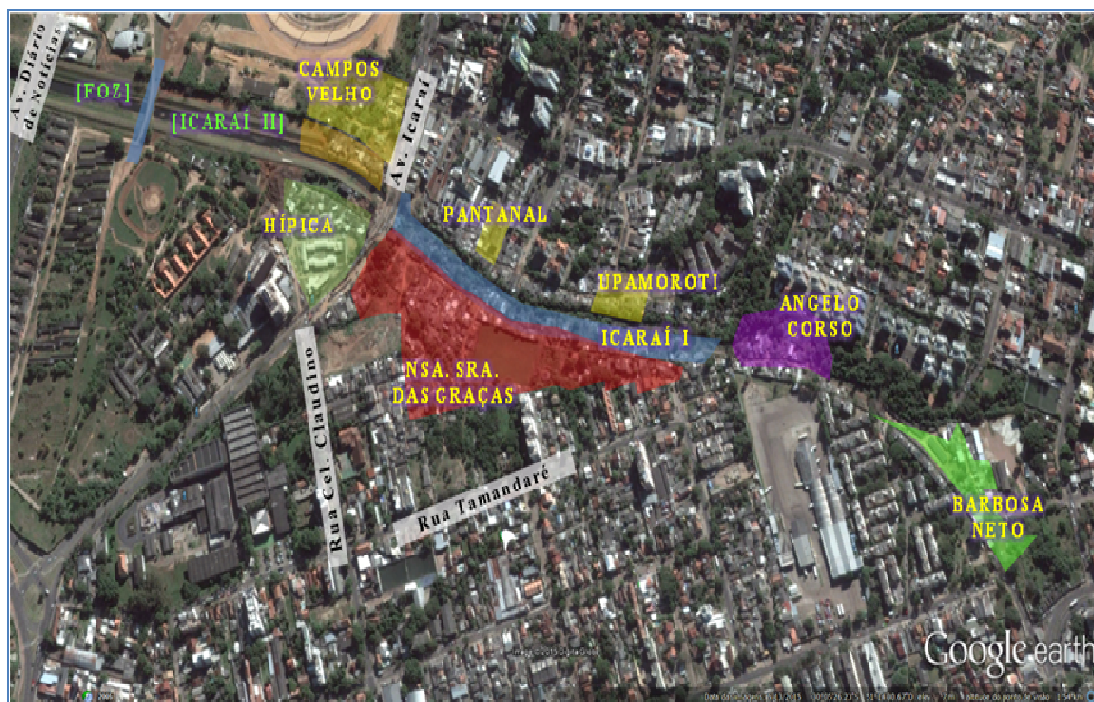
As famílias moradoras as margens do arroio Cavalhada conviveram com situações de riscos, insalubres e degradantes, em condições precárias de moradia e sem infraestrutura mínima por muitos anos. (PORTO ALEGRE, 2007).

Esta região elevou sua densidade populacional a partir da década de 1950 e em grande medida a ocupação irregular compreende os vazios urbanos as margens do arroio Cavalhada que atravessa o bairro Cristal, no traçado ao longo da Avenida Diário de Notícias, Avenida Icaraí e Avenida Cavalhada. Neste contorno estima-se que cerca de 33,5% da população do bairro em 2007 estavam morando em vilas irregulares. (PORTO ALEGRE, 2007).

Neste contexto, onze vilas foram identificadas, a saber: Foz, Icaraí I, Campos Velho, Icaraí I, Vila Hípica, Pantanal, Upamoroti, Claudinho, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso e Barbosa Neto, conforme demonstra a figura abaixo.

A vila Claudino foi incorporada à vila Nossa das Graças e as vilas Pantanal e Upamoroti incorporadas à vila Icaraí I, para efeitos de atendimento pelo PISA. Desta forma, somam-se oito vilas com previsão de remoção e reassentamento: Foz, Icaraí II, Campos Velho, Vila Hípica, Icaraí I, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso, Barbosa Neto.

Figura 4 – Mapa das vilas as margens do Arroio Cavalhada.



Fonte: UECP/PISA/SMGes (2015).

O conjunto de vilas existentes às margens do arroio Cavalhada configurava um amontoado populacional entendido como comunidade, um aglomerado de moradias e passagens coexistindo no mesmo espaço. Para além, das questões concretas presentes nestas comunidades há também pontos intrínsecos no convívio coletivo que perpassam as relações e laços sociais, o compartilhamento de valores e a manutenção dos vínculos estabelecidos. (FONSECA, 2004).

No que se refere às condições das moradias, estas se encontravam em locais de solo danificado e o estado de conservação era regular ou precário. As construções foram realizadas em terrenos considerados privados e públicos ocupados de forma irregular, na verdade, a grande maioria em terrenos públicos. Com relação à infraestrutura, percebe-se a precariedade com relação à energia elétrica. Como resultado da ausência de uma rede elétrica pública na área, verifica-se que ela é acessada quase exclusivamente por meio da clandestinidade. A rede de esgoto também se mostrava praticamente inexistente, mas havia coleta de lixo regularmente. (PORTO ALEGRE, 2007, p. 10 e 11).

A ausência de infraestrutura configurava um problema relevante para a permanência das famílias nas comunidades. Porém, a ocupação irregular contribuiu para a falta dos serviços básicos trazendo prejuízo às condições de moradia no local.

O PRI identificou 1679 famílias moradoras das vilas e 100 estabelecimentos com atividades econômicas, sendo estes atingidos pelas intervenções do PISA que tinham a previsão de remoção conforme as obras do programa avançavam.

No que se refere aos estabelecimentos econômicos, foi identificado que havia uma segmentação dos ramos das atividades constituídas da seguinte forma: 36 serviços, 10 instituições religiosas, 01 associação, 31 comércio no ramo de alimentação, 03 comércio no ramo de construção, 02 comércio no ramo de artesanato, 01 indústria de material de limpeza, 16 outros tipos de atividades econômicas. (PORTO ALEGRE, 2007, p. 15). Na tabela abaixo apresenta-se os estabelecimentos por vilas.

Quadro 4 – Número de estabelecimentos econômicos cadastrados (ref. 2007).

| Vilas | Nº de estabelecimentos |
|--------------------------|-------------------------------|
| Foz | 22 |
| Icaraí I | 22 |
| Icaraí II | 11 |
| Hípica | 0 |
| Campos Velho | 1 |
| Nossa Senhora das Graças | 35 |
| Ângelo Corso | 4 |
| Barbosa Neto | 5 |
| TOTAL | 100 |

Fonte: elaborado com base nos dados do PRI (PORTO ALEGRE, 2007).

Estava previsto no PRI para a realocação dos estabelecimentos econômicos a construção de um centro comercial nas proximidades das unidades habitacionais (que

também havia previsão de construção nas áreas desapropriadas, nas proximidades do arroio Cavalhada) no período de março de 2008 a julho de 2010.

Já em relação as 1679 famílias, apresentadas no quadro abaixo que identifica o número de famílias por vilas. Cabe ressaltar que o maior número de famílias concentra-se na vila Nossa Senhora das Graças, seguida da Icaraí I, Icaraí II e Foz.

Quadro 5 – Número de famílias por vilas (ref. 2007).

| Vilas | Nº de famílias |
|--------------------------|-----------------------|
| Foz | 236 |
| Icaraí I | 392 |
| Icaraí II | 275 |
| Hípica | 35 |
| Campos Velho | 31 |
| Nossa Senhora das Graças | 583 |
| Ângelo Corso | 81 |
| Barbosa Neto | 46 |
| TOTAL | 1679 |

Fonte: elaborado com base nos dados do PRI (PORTO ALEGRE, 2007).

No início do programa havia a previsão que os reassentamentos das famílias aconteceriam no período de março de 2008 a julho de 2010, na grande maioria por meio da construção de condomínios habitacionais.

No entanto, foram previstas formas de reassentamento para as 1680¹⁸ famílias e os 100 estabelecimentos econômicos, que consistem em: indenização pela avaliação

¹⁸ O número identificado, na contagem qualificada em 2007, de famílias cadastradas representa 1679, mas no decorrer da análise das documentações o número apresentado é de 1680 famílias. Acredita-se que houve um arredondamento por parte do programa. Desta forma, assumiremos o número de 1680 famílias, conforme mencionado na maioria dos documentos.

desde que superior ao valor do bônus moradia; aquisição de imóvel pelo bônus moradia e construção de Unidades Habitacionais (UH).

Contudo, devido ao tempo decorrido de execução do programa buscou-se analisar as ações que envolveram as remoções e os reassentamentos no período de 2007 a 2015, uma vez que até 31 de dezembro de 2015 ainda haviam famílias que não foram removidas.

3.3 O PISA SOB A PERSPECTIVA PLURALISTA E O CONCEITO DE GENTRIFICAÇÃO

Nesse tópico será abordado a análise referente as remoções e os reassentamentos realizados pelo PISA no decorrer da execução das obras as margens do arroio Cavalhada. A pesquisa tem como base a documentação disponibilizada pelo programa e informativos dos moradores, a fim de mensurar os dados e interpretá-los sob a perspectiva pluralista e o conceito de gentrificação. Partindo da teoria pluralista, pode-se perceber que no cenário permeado pelas questões do reassentamento das famílias, diferentes atores estão envolvidos na tomada de decisão como o Estado, a iniciativa privada, o BID e a sociedade como poderá ser verificado ao longo do texto.

A pesquisa tem início com o panorama das famílias reassentadas e das famílias a serem removidas até 31 de dezembro de 2015. Com a análise dos documentos pode identificar que no início do programa havia a previsão que os reassentamentos das famílias ocorreriam no período de março de 2008 a julho de 2010. No entanto, este prazo foi ultrapassado e até 31 de dezembro de 2015 apenas 985 famílias haviam sido removidas e reassentadas, representando 59% do total de 1680 famílias cadastradas em 2007, conforme o relatório semestral de 2015/2º. Restando ainda 695 famílias cadastradas aguardando serem removidas para posteriormente serem reassentadas, conforme demonstra o quadro abaixo. (UECP/SMGes, 2015).

Quadro 6 – Posição de famílias reassentadas e famílias ainda não removidas em 31/12/2015.

| FORMAS DE REASSENTAMENTO | FAMILIAS REASENTADAS | FAMILIAS AINDA NÃO REMOVIDAS | TOTAL |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------|
| Bônus moradia | 675 | 29 | 704 |
| UHs novas | 188 | 0 | 188 |
| Revitalização Vila Hípica | 035 | 0 | 035 |
| Regularização fundiária Vila Hípica | 087 | 0 | 087 |
| UHs novas em condomínios | 0 | 666 | 666 |
| Total | 985 | 695 | 1680 |

Fonte: adaptado a partir dos dados do relatório 2015/2º (UECP/SMGes, 2015).

De acordo com os documentos verificou-se que a execução do programa no bairro Cristal tem seguimento a partir das remoções das vilas irregulares na região do arroio Cavalhada, isto é, enquanto as famílias não forem removidas as obras na região acabam por serem paralisadas até que esta situação seja efetivada. Assim visualiza-se no quadro acima que 985 já foram removidas, mas ainda há 695 famílias que ainda não foram removidas, identificado um importante problema de moradia que passa a redirecionar as formas de reassentamento em uma tomada de decisão entre os diferentes atores presentes neste contexto.

As primeiras famílias removidas foram as da Vila Foz, abrindo espaço para execução das obras do PISA e para a revitalização urbana. Neste mesmo ano, teve início no bairro a construção de um novo empreendimento pela empresa Multiplan, o que contribuiu para a valorização imobiliária.

Neste contexto, no ano de 2007 iniciou-se a remoção da Vila Foz Cavalhada, localizada nas margens do Lago Guaíba e do Arroio Cavalhada, para a construção do Barra Shopping Sul, um empreendimento da Empresa Multiplan. A Vila Foz Cavalhada foi à primeira comunidade a ser removida e reassentada pelo Programa Integrado Socioambiental. Naquela ocasião, a Empresa Multiplan, como contrapartida a realização da obra, realizou obras viárias através da “abertura de ruas, duplicação de passeio público, construção de rotatórias, instalações de semáforos e iluminação pública, revitalizando esta área do bairro” (Multiplan, 2009 *apud* AHLERT, 2012, p. 35).

De acordo com AHLERT (2012, p, 36) “certamente os acontecimentos que envolvem a valorização imobiliária e a remoção das famílias são bastante polêmicos e tem forte peso do mercado em suas decisões”. O que de certa forma impacta as famílias presentes em ocupações irregulares no bairro Cristal que acabaram por vivenciar a efervescência do mercado imobiliário, com a imersão de novos empreendimentos e a valorização do espaço urbano a partir de sua revitalização.

Nesse cenário, a política habitacional passa a assumir caráter central para adaptação da cidade, pois é por meio dela que se permite o embelezamento do espaço urbano. A retirada dos pobres do centro da cidade facilita a expansão dos espaços coletivos privados em detrimento dos públicos, garantindo uma lógica de privatização da cidade (MUNOZ, 2015, p, 65 e 66).

Assim, entende-se que a política pública implementada envolveu múltiplos atores: o Estado, a sociedade, a iniciativa privada e órgão internacional. Como apresentado pela teoria pluralista segundo a qual “o Estado opera num contexto de multiplicidade de relações de poderes e de interesses diversos” (PENKO, 2011, p. 63). Nesse caso, a iniciativa privada pode ter tido importante papel na tomada de decisões e definição de políticas públicas contribuindo para efetividade da revitalização do espaço urbano no bairro Cristal. Esse fator foi percebido pelos moradores. Eles atribuem ao bairro importância estratégica e recursos interessantes capazes de despertar o interesse do mercado imobiliário.

... o Cristal fica às margem Rio Guaíba, com uma vista belíssima. Prato cheio para quem tem muito dinheiro e para gastar e para quem quer ganhar muito dinheiro com o mercado imobiliário. Nessa sanha de enriquecer, qualquer área um pouco grande no bairro está na mira das empreiteiras. É o que acontece hoje com a área de 17 hectares do Jóquei na Av. Icaraí, onde ficam as cocheiras dos cavalos de corrida. Um terreno público entregue a Construtora Multiplan (Barra Shopping) através de doação ao Jóquei Club (A ÁREA..., 2011).

Nesse contexto, as remoções das famílias moradoras das vilas irregulares tem sido fator importante para execução das obras sendo legitimadas pelo município, já que a implementação das ações são de responsabilidade da prefeitura.

Dessa forma, visualiza-se que no decorrer da execução do programa os reassentamentos foram efetivados por meio do bônus moradia para compra de imóvel no mercado imobiliário (675), pela revitalização, regularização fundiária e urbanística da Vila Hípica (122) e unidades habitacionais (188) em condomínio construído por contrapartida de empresa privada. Além disso, percebe-se a situação transitória por meio do aluguel social (32) enquanto a moradia não está disponibilizada para a família ser reassentada. (UECP/SMGes, 2015).

O aporte financeiro constituiu-se em um fator relevante para efetivação dos reassentamentos das famílias. Assim, os valores disponibilizados para o componente de desenvolvimento urbano (que compreende o reassentamento das famílias moradoras às margens do arroio Cavalhada) pelo BID correspondeu a US\$ 37.296,000 deste montante foram utilizados até 31 de dezembro de 2015, o valor de US\$ 18.317.920 que se refere à aquisição de imóveis no mercado imobiliário com o bônus moradia, a regularização fundiária e a revitalização da Vila Hípica. No entanto, a construção de novas unidades habitacionais (188) do Condomínio Campos do Cristal localizado no bairro Vila Nova também na zona sul refere-se a contrapartida de empresa privada. (UECP/SMGes, 2015).

A contrapartida disponibilizada por empresa privada contribuiu para o reassentamento das famílias na fase inicial do programa. Foram atendidas questões que pudessem dar conta da revitalização do espaço urbano, infraestrutura viária e unidades habitacionais, uma vez que não se localizou na análise unidades habitacionais construídas por meio do PMCMV, conforme inicialmente previsto no PRI.

De forma concreta, o reassentamento das famílias realizado pelo programa representa 69% efetivado por meio do bônus moradia financiados pelo BID, 19% através da construção de unidades habitacionais financiadas por empresa privada e 12% representa a revitalização e regularização da Vila Hípica executadas com recursos do BID.

Percebe-se que a forma de reassentamento que teve maior incidência foi o bônus moradia (675). Contudo, não se identificou na literatura e no ordenamento jurídico a normatização do bônus moradia no âmbito das políticas públicas habitacionais no cenário nacional. No entanto, verifica-se a utilização desta prática em diferentes municípios que procuram regulamentar sua utilização estabelecendo diretrizes para sua aplicabilidade.

Em Porto Alegre, foi elaborado e aprovado no legislativo uma lei própria para a regulamentação do bônus moradia que pudesse ser aplicada no contexto do PISA. A lei nº 10.443, de 23 de maio de 2008 (anexo B), institui o bônus moradia para a execução do Programa Integrado Socioambiental, mais especificamente, de modo a normatizar as relações envolvendo a remoção das famílias que optam por esta forma de reassentamento.

O funcionamento do bônus moradia está ligado basicamente à avaliação da moradia e a aquisição de imóvel no mercado imobiliário. Os imóveis avaliados podem receber o cheque moradia no valor estabelecido em lei que corresponde a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Em janeiro de 2012, este valor sofreu reajuste e passou para R\$ 52.340,00 (cinquenta e dois mil trezentos e quarenta reais) permanecendo o mesmo até 31 de dezembro de 2015. O valor atribuído na avaliação refere-se à casa não ao terreno, sendo assim, o pagamento refere-se a moradia e suas benfeitorias, uma vez que a moradia está assentada em áreas irregulares. (UECP/SMGes, 2015).

Para os moradores, o bônus moradia não oferece possibilidades de aquisição de uma moradia em condições melhores:

Ainda há famílias ao lado do Arroio Cavalhada, que serão removidas para outros lugares da cidade devido às obras do PISA. Devem ser reassentadas em área que não tem infraestrutura que já conquistaram ou aceitar um bônus moradia que nada tem de indenizatório. Sem reajuste à muito anos, não permite à família a compra de um outra moradia em melhores condições, como prevê a lei de criação do bônus. (A ÁREA..., 2011).

No PRI (2007) havia a previsibilidade que os imóveis que recebessem uma avaliação superior ao valor do bônus moradia pudessem receber o valor constante na avaliação, seria a chamada indenização. No entanto, não se identificou nenhum caso de imóvel com avaliação com valor superior, o que acaba ratificando o mapeamento inicial que retratava as condições precárias das moradias (PORTO ALEGRE, 2007; UECP/SMGes, 2015).

Existia ainda a possibilidade da aquisição do bônus moradia duplo, ou seja, dois cheques moradias. Nesta modalidade duas famílias poderiam comprar uma moradia utilizando dois bônus moradia, cada moradia poderia abrigar igual número de núcleos familiares com a prerrogativa que fossem famílias que coabitavam em um único domicílio anteriormente. (UECP, SMGes, 2015).

Assim, no período de 2008-2015 ocorreram 558 aquisições de imóveis com recursos do bônus moradia e reassentadas 675 famílias. Tais dados também são resultados do fato de as famílias do mesmo núcleo poderem receber dois cheques moradia e residir na mesma propriedade, desde que com independência entre as famílias. (UECP, SMGes, 2015).

Quadro 7 – Famílias reassentadas na forma de bônus moradia (ano).

| Ano | Quant. |
|--------------|---------------|
| 2008 | 101 |
| 2009 | 75 |
| 2010 | 133 |
| 2011 | 133 |
| 2012 | 51 |
| 2013 | 80 |
| 2014 | 72 |
| 2015 | 30 |
| TOTAL | 675 |

Fonte: elaborada com base nos dados do relatório 2015/2º. (UECP/SMGes, 2015).

O bônus moradia correspondeu a 69% dos reassentamentos do programa até 31 de dezembro de 2015 e se mostrou uma alternativa para garantir o direito à moradia das famílias. Por outro lado, não atende a política pública voltando-se para o caráter imediatista e superficial objetivando amenizar uma demanda urgente, negando assim o caráter interventivo, propositivo e a aplicabilidade da política no âmbito estrutural sob a perspectiva dos direitos sociais. (TEIXEIRA, 2002; SOUZA, 2006). No entanto, pode ser entendido como uma alternativa de operacionalizar o direito que concentra-se na propriedade.

Dessa forma, o bônus moradia atua na “concretização do direito à propriedade, considerando que a moradia existe quando se tem a propriedade” (MARRA, 2010), mas a propriedade assume uma função social o da moradia que ultrapassa os limites territoriais e se configura nas condições do local permeado pelas relações sociais estabelecidas dentro da comunidade ao longo do tempo. (JUNIOR, 2014; MUNOZ, 2015).

O direito à propriedade torna-se latente enquanto questões relacionadas à vida comunitária ora estabelecidas ficam fragilizadas atendendo a prerrogativa do capital.

Importante refletir sobre o desenraizamento da sociabilidade existente nas comunidades que estavam em convívio coletivo por mais de seis décadas, assim como o rompimento dos laços comunitários, as relações e os valores sociais.

A questão da habitação e do acesso à cidade analisados a partir dos determinantes sociais, pela perspectiva da historicidade, revela que as condições de moradia estiveram condicionadas exclusivamente às regras do mercado. O acesso à moradia é compreendido como o direito à propriedade privada e não como direito social público. Assim, dessa íntima relação entre monopólio da propriedade privada e exploração da força de trabalho, surgiram as distintas soluções habitacionais, que configuram a cidade até os dias de hoje: tanto em sua precária tipologia construtiva quanto em sua localização territorial marginal. A terra urbana transformou-se em mercadoria valiosa, disponível apenas para os detentores de capital (MUNOZ, 2015, p. 58 e 59).

Nesse contexto, as propriedades que permanecem no local passam a ter um valor agregado às revitalizações dos espaços urbanos e com isso a valorização do mercado imobiliário. Colocando em discussão o valor disponibilizado pelo bônus moradia como não suficiente para a aquisição de um novo imóvel na mesma região.

O bairro Cristal, na zona Sul de Porto Alegre, está sendo atravessado por máquinas por todos os lados. A Avenida Tronco, uma das principais obras preparatórias da cidade para a Copa do Mundo de 2014, e o Projeto Integrado Socioambiental (Pisa) são os responsáveis pelas intervenções na região. Os benefícios das duas iniciativas são reconhecidos pelas autoridades e moradores — porém, não há consenso quanto aos interesses do poder público e da população. Na noite desta quarta-feira (2), **as entidades de moradores da região se uniram na plenária do Orçamento Participativo para cobrar da Prefeitura de Porto Alegre a regularização fundiária nas áreas atingidas com as obras. Segundo os moradores, as casas estão sendo varridas do trajeto das grandes obras sem a garantia de uma nova moradia. Em troca das futuras casas, a Prefeitura concede uma ‘bolsa moradia’ no valor de R\$ 52 mil, considerado irrisório pelas famílias** (DUARTE, 2012). (*grifo nosso*)

Portanto, os próprios moradores questionaram, na época, o valor praticado no bônus moradia. Diante do valor, preferiam a regularização fundiária, pois entendiam que possibilitaria a permanência da população na região de forma regularizada.

Contudo, o bônus moradia possibilitou que as famílias escolhessem um novo imóvel em qualquer lugar do país, tendo como premissa a propriedade. O novo imóvel seria avaliado pela equipe do programa e somente após seria liberado para a compra. O pagamento seria realizado por meio de cheque moradia diretamente para o proprietário do imóvel, somente após a efetivação da compra a família firmaria o Termo de Compromisso, Quitação e Recebimento (TCR) obtendo assim a documentação do novo imóvel. (UECP/SMGes, 2015).

A escolha da nova moradia ficaria a cargo das próprias famílias, não excluindo a possibilidade de segregação e desvelando as questões subjacentes no processo de remoção presentes na dinâmica social, revelando os custos sociais¹⁹ presentes neste processo. Nesse sentido visualiza-se na tabela abaixo o distanciamento das populações para diferentes regiões provocando o que pode indicar a fragmentação da população, a pulverização dos valores locais e o rompimento dos laços sociais.

Quadro 8 – Regiões de aquisição das moradias por meio do bônus moradia.

| Região | Nº | % |
|----------------------|------------|-------------|
| Capital Porto Alegre | 382 | 56% |
| Região metropolitana | 193 | 29% |
| Litoral | 64 | 9% |
| Interior | 32 | 5% |
| Outros estados | 04 | 1% |
| Total | 675 | 100% |

Fonte: elaborada com base nos dados do relatório 2015/2º. (UECP/SMGes, 2015).

¹⁹ Os custos sociais podem ser entendidos como: o desenraizamento social, a perda dos laços sociais, enfraquecimentos das relações sociais, rompimentos dos vínculos sociais, segregação das famílias, fragmentação população e pulverização dos valores locais.

A tabela acima demonstra que a população reassentada por meio do bônus moradia optou por imóveis em localidades diversas, uma vez que o valor ora estabelecido acaba por não acompanhar o mercado imobiliário, o que indica o distanciamento e a segregação da população que migram para zonas periféricas da cidade ou outras cidades do Estado.

O PISA realizou acompanhamento social pós reassentamento junto às famílias, no entanto, identifica-se que uma pequena parcela das famílias reassentadas participaram deste acompanhamento recebendo a visita da equipe técnica. Na análise dos dados contidos nos documentos percebe-se que as famílias reassentadas por meio do bônus moradia destacam a casa (objeto concreto) como o ponto de maior satisfação, seja referente à aquisição da casa própria legalizada, seja com relação as condições da casa atual ou ainda referente a segurança em oposição a violência (UECP/SMGes, 2015). Contudo, percebe-se que as questões da vida comunitária, como manutenção dos laços sociais e de convivência, acabam esquecidas em razão do sentimento de propriedade.

Nesse sentido, como promover uma efetiva cidadania a fim de garantir o “direito a ter direito” em uma lógica desigual, uma vez que o modelo proposto focaliza-se na acumulação do capital, engessando as desigualdades e aflorando a perda dos laços sociais, a segregação das famílias e o rompimento das relações sociais, questões estas presentes no processo de gentrificação.

Em contraposição ao bônus moradia, apresenta-se outra forma de reassentamento que atualmente pode ser considerada uma importante política pública, a fim atender o direito a moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que busca oportunizar o acesso à moradia para a população e diminuir o déficit habitacional.

Identificam-se interesses diversos envolvendo o poder público, o financiador e a população que influenciaram a tomada de decisão – múltiplos atores tencionando a agenda política e participando da decisão de forma plural. Assim as desapropriações das áreas privadas ocorreram por meio do Decreto municipal de desapropriação por interesse público nº 16.650/2007 (anexo C) que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, a ser efetivada pelo Município de Porto Alegre as terras para construções de condomínios habitacionais e dos aparelhos públicos na região.

O PMCMV esteve presente nas previsibilidades dos reassentamentos pensadas pelo programa. No entanto, as construções de novas unidades habitacionais não foram concretizadas por meio do PMCMV, mas as áreas destinadas para a construção dos condomínios habitacionais e dos aparelhos públicos foram desapropriadas, já que estavam em terras regularizadas. Estas áreas desapropriadas encontram-se no bairro Cristal e até 31 de dezembro de 2015 estavam ociosas aguardando a decisão do Estado.

A desapropriação foi efetivada e os terrenos liberados para a construção. Todavia, as obras que dariam início a construção dos condomínios habitacionais previstos pelo PMCMV não ocorreram no período de execução previsto pelo programa, o que provocou o reassentamento por outras formas.

Pode-se dizer, no mínimo, contraditórias as ações do Estado no âmbito da concretização dos direitos sociais por meio das políticas públicas voltadas ao reassentamento das famílias moradoras as margens do arroio Cavalhada. O “direito a ter direito” da população passa pela tomada de decisão de forma plural que identificou a importância de novas moradias na região (nas proximidades do arroio Cavalhada no bairro Cristal). Verifica-se que o Estado assegurou as terras, mas as construções oito anos depois não foram iniciadas atribuído à população removida a escolha de outras formas de reassentamento.

No entanto, a política pública, enquanto um instrumento de acesso ao direito à moradia no cenário nacional acabou não sendo efetivada em Porto Alegre para atender ao PISA até o 31 de dezembro de 2015, as obras do PMCMV não haviam sido iniciadas e concretizadas. Entretanto, o programa mantém a previsibilidade de novas construções para reassentar 666 famílias que ainda não foram removidas das vilas Icará I, Nossa Senhora das Graças, Ângelo Corso e Barbosa Neto. (UECP/SMGes, 2015).

No caso analisado, visualiza-se a recorrente remoção das famílias para reassentamento em diferentes territórios, por vezes distantes da região onde moravam, como pode-se perceber nos estudos abordados sobre o processo de gentrificação no capítulo anterior. Partindo da premissa do reassentamento, a história de Porto Alegre revela na realidade que a grande maioria das populações removidas acabam se deslocando para territórios distantes.

Contudo, havia em 31 de dezembro de 2015 a previsão de construção de 540 novas UHs nas terras desapropriadas que compreendia os condomínios habitacionais, conforme a tabela abaixo.

Quadro 9 – Unidades Habitacionais previstas no programa.

| Condomínios Habitacionais (CH) | Unidades Habitacionais (UH) |
|-------------------------------------------|----------------------------------------|
| CH Cel Claudino | 200 UH |
| CH Tamandaré I | 180 UH |
| CH Tamandaré II | 160 UH |
| Total | 540 |

Fonte: elaborado com base nos dados do relatório 2015/2º. (UECP/SMGes, 2015).

No entanto, o que há de concreto consiste na disponibilidade de 40 UHs no CH Camaquã, que já sofreu alteração na data da entrega. Enquanto isso, as famílias estão em situação transitória através do aluguel social até que sejam reassentadas. (UECP/SMGes, 2015).

O aluguel social é uma situação transitória: tem caráter emergencial, transitório e visa atender situações de vulnerabilidade temporária referenciadas na lei nº 8.742/1993. Ainda que pautado na necessidade transitória, não havia esta previsibilidade de aluguel social no início do programa, quando da elaboração do Plano Involuntário de População (2007).

Configura-se enquanto um benefício eventual o aluguel social a fim de atender demandas advindas de situações adversas que envolvam a moradia. O Brasil não possui políticas que visam atender demandas habitacionais com a prerrogativa do aluguel social como em outros países. Em grande medida, este aluguel pode ser utilizado para atender situações de riscos e remoções, sendo regulamentado por cada município a sua aplicabilidade. Segundo Santos *et al*:

No Brasil, o aluguel social ainda é utilizado apenas como forma de provisão habitacional provisória, enquanto as casas construídas para serem transferidas através do direito de propriedade não ficam prontas. No entanto, a materialização do direito social à moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos individuais de propriedade, principalmente nos assentamentos em áreas públicas. A titulação com concessão de uso ou a implementação de uma política de aluguel social poderiam ser mais eficazes na proteção da vinculação da terra para o fim de morar, uma vez que não é raro que moradores de terras regularizadas acabem enfrentando processos de gentrificação, decorrente da valorização imobiliária excessiva e encarecimento do custo de vida em determinada região (SANTOS *et al*, 2014, p, 7).

O autor traz a discussão sobre o direito a moradia que não necessariamente está vinculada a propriedade, podendo o aluguel social contribuir para minimizar esta demanda. No âmbito municipal o decreto nº 18.576 de 25 de fevereiro de 2014 (anexo A) que aborda questões específicas sobre o aluguel social vem regulamentar a lei complementar nº 612 de 19 de fevereiro de 2009 que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

O decreto municipal nº 18.576/ 2014 prevê o valor de R\$ 300,00, mas o valor que o programa disponibiliza está entre R\$ 500,00 a R\$ 800,00 para as famílias dependendo da situação e urgência da desocupação. O pagamento do aluguel é efetuado na conta do locador, uma vez que o benefício é exclusivamente para locação do imóvel. As famílias poderão permanecer com este benefício por tempo indeterminado dependendo da efetivação do reassentamento. (UECP/SMGes, 2015).

A tabela abaixo demonstra o número de famílias em 31 de dezembro de 2015 que estavam utilizando este benefício do aluguel social. No período decorrido do programa este número sofreu oscilações conforme a necessidade para mais ou para menos, mas percebe-se a baixo número das famílias removidas que encontram-se em aluguel social.

Nesse total de famílias em aluguel social também incluem-se famílias não cadastradas inicialmente pelo programa, sendo originária de situação adversas durante o tempo de execução do programa.

Quadro 10 – Famílias em aluguel social em 31/12/2015.

| FAMÍLIAS | Quant. |
|----------------------------------------|---------------|
| Famílias cadastradas | 49 |
| Famílias não cadastradas ²⁰ | 43 |
| Total | 92 |

Fonte: UECP/SMGes (2015).

Identifica-se de acordo com a documentação que diante do tempo de espera para construção e entrega das UHs, muitas famílias acabaram optando por outra forma de reassentamento, muitas vezes por visualizar uma solução rápida. Pode-se perceber esta questão pelo número elevado de bônus moradia (675) concedido durante a execução do programa, esta decisão pode ter sido influenciada o baixo número de famílias em aluguel social.

A situação transitória do aluguel social e o atrasado na construção dos condomínios habitacionais contribuem para elevação dos custos sociais, uma vez que as famílias acabam por perderem a sua condição de moradia em comunidade. Pode-se analisar neste contexto que a pesquisa revela características que indicam o processo de gentrificação atribuindo às questões sociais subjacentes no decorrer das ações de remoções e reassentamentos ocorridos durante o programa.

²⁰ Aluguel social para famílias não cadastradas (no PISA), consiste em famílias originárias do adensamento ou desdobramento. Os adensamentos se caracterizam em situações adversas como moradores não cadastrados, mas que alegam residir no local. Nestes casos o programa disponibiliza o aluguel social pelo período de seis meses para que a família possam se reestabelecer em outro local. Já os desdobramentos consistem nos núcleos familiares não cadastrados em 2007, mas constituídos durante o período decorrido da execução do programa. (UECP. SMGes, 2015).

O PMCMV previsto na lei nº 11.977/2009 – capítulo III a regularização fundiária²¹ de assentamentos urbanos.

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à título de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A regularização beneficiou a Vila Hípica que abrigava 123 famílias, em 105 domicílios, totalizando 364 pessoas. A comunidade estava estabelecida em terras do Município, decorrente da doação desta por Decreto do Estado do Rio Grande do Sul, publicado no Diário Oficial de 05.09.2007. A localização estratégica da Vila Hípica, no bairro Cristal, dentro da cidade contribuiu para o desenvolvimento da comunidade no âmbito econômico e urbano. (UECP/SMGes, 2015).

Dentre as vilas irregulares a Hípica foi a única não removida²², permanecendo no local de origem, na mesma região, sendo regularizada e revitalizada²³. A regularização de 87 moradias e a revitalização de 35 moradias executadas com recursos do BID por meio do PMCMV. Tona-se possível perceber através das imagens (anexo E) a organização da comunidade e a definição dos espaços, acredita-se que estas modificações contribuíram para elevação do valor imobiliário das moradias indo ao acordo da revitalização do bairro Cristal.

Com a regularização fundiária e urbanística das moradias da Vila Hípica, um total de 122 famílias moradoras passaram a possuir documentação oficial a partir da divisão e matrículas dos lotes. Assim, conseguiram a concessão de uso especial para fins de moradia, além da regulamentação foram instalados novos equipamentos públicos

²¹ A Lei nº 11.481/2007 em âmbito nacional também estabelece prerrogativa sobre a regularização fundiária.

²² Todavia, ainda há vilas que não foram removidas, mas estas vilas não possuem perspectiva de permanecem no local de origem.

²³ Importante destacar que a revitalização também incorporou a regularização, contudo o programa contabiliza números separados entre regularização e revitalização.

como: praça, educação infantil, associação de moradores e demais serviços sócio assistenciais. (UECP; SMGes, 2015).

Com a revitalização, novas moradias foram construídas para reassentar 35 famílias que tiveram suas casas demolidas para dar espaço à nova estrutura viária e de circulação da comunidade partindo da regularização fundiária. Assim, o total de 122 famílias acabaram permanecendo na comunidade, mas de forma urbanística estruturada para atender as famílias da Vila Hípica. (UECP; SMGes, 2015).

Nesse sentido, percebe-se que a regularização e a revitalização da Vila Hípica²⁴ contribuíram para a manutenção da vida em comunidade, uma vez que as remoções das famílias foram para ser efetivada a regularização fundiária e a estrutura viária, mas estas famílias foram reassentadas no mesmo local em novas moradia, seja em sobrados ou apartamentos, o que não ocasionou custos sociais e garantiu o direito à moradia. (UECP; SMGes, 2015).

Já em relação à realocação dos estabelecimentos econômicos, o PRI (2007) havia previsão da construção de um centro comercial nas proximidades das unidades habitacionais construídas pelo PMCMV, o que não ocorreu até 31 de dezembro de 2015. Assim, dos 100 estabelecimentos econômicos que foram cadastrados em 2007, apenas 75 foram avaliados pela Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio (SMIC), pois os 25 restantes não existiam mais na comunidade quando a avaliação da SMIC ocorreu. Segundo o PRI, a indenização para os estabelecimentos econômicos ocorreria desde que as famílias fossem reassentadas por meio do bônus moradia. Destas 37 famílias foram indenizadas até 31 de dezembro de 2015. (UECP; SMGes, 2014; 2015).

Importante, lembrar que no universo das oito vilas previstas para remoção ainda há vilas remanescentes na região. Assim, as vilas que estavam localizadas entre a Avenida Diário de Notícias e a Avenida Icarai foram quase que totalmente removidas, são elas: Foz, Icarai II, Campos Velho e Vila Hípica, sendo que a Vila Hípica fosta a única vila que permaneceu após a regularização fundiária e a revitalização. No entanto, as vilas Icarai I, Nossa Senhora das Graças e Ângelo Corso tiveram remoções parciais e na Vila Barbosa Neto não ocorrerão remoções.

²⁴ Veja imagens no Anexo E da Vila Hípica em 31 de dezembro de 2015.

No quadro abaixo visualiza-se as vilas e a quantidade de famílias presentes em cada vila.

Quadro 11 – Quantidade de famílias que permanecem nas vilas em 31/12/2015.

| Vila | Nº de famílias |
|------------------------------|-----------------------|
| Foz | 0 |
| Icaraí II | 0 |
| Campos Velho | 07 |
| Icaraí I | 215 |
| Nossa Senhora das Graças | 346 |
| Ângelo Corso | 51 |
| Barbosa Neto | 44 |
| Aluguel social ²⁵ | 32 |
| Total | 695 |

Fonte: elaborada com base nos dados do relatório 2015/2º.

(UECP/SMGes, 2015).

Identifica-se que ainda existe trabalho a ser realizado para garantir o acesso ao direito à moradia e a efetivação da cidadania nos espaços urbanos onde o Programa Integrado Socioambiental tem obras para executar as margens do arroio Cavalhada.

Mas é impossível o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade. Do ponto de vista jurídico, isso requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária. Nesse sentido o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um

²⁵ O número (32) de famílias em aluguel social refere-se a uma análise dos dados sobre as famílias que permanecem nas vilas até 31 de dezembro de 2015, por isso esse número pode ser diferente do número quando abordamos as famílias em Aluguel Social.

mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação, ou seja, daquelas pessoas que não conseguem pagar por uma boa localização. Por isso, entendemos que o direito à cidade somente se justifica do ponto de vista jurídico na perspectiva da função social da propriedade urbana. Esta seria a “razão de ser” desse direito, ou, em outros termos, o que justifica a legítima sua existência legal (TRINDADE, 2012, p. 149 e 150).

Contudo, o espaço urbano as margens do arroio Cavalhada²⁶ tido como um local estigmatizado por absorver núcleos de vulnerabilidade, violência e moradias precárias. Com a revitalização do espaço apresentou importante ressignificação tornando-se um local agradável e interessante para o mercado imobiliário.

Embora todos tenham direito à cidade, o que se percebe ao longo das ações de remoções das famílias na cidade são ações de higienização “limpeza” de espaço urbano que incorporam custos sociais significativos para as famílias e comunidades.

²⁶ Veja imagens no Anexo D do Arroio Cavalhada antes e depois das remoções da famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia no cenário nacional apresenta-se como um direito social, constitucionalmente assegurado no ordenamento jurídico. Visualiza-se no decorrer do processo sóciohistórico nacional políticas públicas voltadas para a habitação que tinham a prerrogativa de atuar na diminuição do déficit habitacional. Dessa forma, as políticas públicas compreendem a operacionalização dos direitos sociais. O processo de consolidação do direito a moradia no cenário brasileiro passa pelo processo de concretização de ações que objetivem efetivar a cidadania.

Desde a metade do século XX identificou-se o aumento populacional nas cidades que cresceu gradativamente devido ao processo de industrialização e as migrações. Como resultado, revelou-se um déficit habitacional de 5.430 milhões de domicílios em 2012 de acordo com a Fundação João Pinheiro (2015). As transformações das cidades promoveram a migração de famílias em busca de melhores condições de vida, estimulando a mobilidade dos núcleos famílias. (BOTEGA, 2008).

O aumento da população nas cidades provocou a ocupação dos vazios urbanos que na ausência do Estado buscavam uma solução de moradia. As ocupações de áreas irregulares foram legitimadas pelo Estado que não impediu a ocupação, mas com o passar o tempo percebeu a necessidade da reorganização urbana de forma a revitalizar os espaços urbanos, transformando as cidades e promovendo o deslocamento das comunidades e das famílias.

Portanto, muito embora o direito a moradia seja compreendido como direito social e assegurado pela constituição, nem sempre a população teve acesso a esse direito. O “direito a ter direito” acaba tendo de ser ratificado pela demanda social presente na sociedade a fim de influenciar o Estado. Neste processo, identifica-se a participação de diferentes atores na tomada de decisão a fim de implementar as políticas públicas que possam efetivar o direito. No caso do PISA é clara a participação da Mutiplan, BID, Prefeitura de Porto Alegre e da sociedade, todos estes atores influenciaram as ações do governo contribuindo para resoluções que impactaram a população.

Entretanto, a escassez de moradias elevou o déficit habitacional com o passar do tempo. Em paralelo, as cidades se transformam e as necessidades de reorganização urbana emergem de forma a revitalizar os espaços urbanos. Nesse momento, percebe-se a gentrificação enquanto parte importante dos efeitos das revitalizações dos espaços urbanos. O conceito de gentrificação vem sendo utilizado para compreender as transformações urbanas recentes que marcaram o contexto nacional. Estudos demonstram que a gentrificação está presente no deslocamento da população em nome do capital (FURTADO, 2014).

Considera-se que em meio a esse fenômeno da gentrificação, importante destacar as questões que estão subjacentes relacionadas às relações sociais estabelecidas na comunidade. Questões pautadas pelo pertencimento local, rede de convívio e valores locais quando da remoção e da segregação das famílias. A análise dos documentos do PISA indicou pistas para compreender que as ações previstas pelo Estado visando atender o direito a moradia, não busca alternativas para evitar os efeitos negativos do processo de gentrificação. Nesse sentido, ficou clara a relevância de estudos futuros que abordem os efeitos da transferência forçada de famílias. Tais estudos permitiriam verificar de que maneira, a gentrificação, ao causar a fragmentação da população, facilita a pulverização dos valores locais.

No estudo sobre o PISA, após oito anos do início do processo de execução do programa, verificou-se que não foram previstas estratégias para evitar a gentrificação da população deslocada. Para tanto, o estudo foi guiado pelo objetivo de realizar uma análise sobre a perspectiva das ciências sociais. Verificou-se que o componente do desenvolvimento urbano do programa comporta ações que envolvem a remoção e o reassentamento das famílias moradoras as margens do arroio Cavallhada, no período de 2007-2015. Tais ações impactaram e promoveram a ressignificação do espaço urbano.

Percebe-se que o início das remoções das famílias coincidiu com a revitalização do espaço urbano com a construção de novos empreendimentos que conseqüentemente promoveu a valorização imobiliária. Nesse contexto identifica-se a perspectiva pluralidade na tomada de decisões influenciando as ações do governo e as políticas públicas na contribuição da revitalização do espaço urbano.

Foi possível identificar, ainda, que as formas de reassentamento efetivadas pelo programa promoveram o direito à moradia, mas não previu as questões subjacentes presentes nas ações que envolveram a remoção e reassentamento das famílias.

Assim, verifica-se que das 1680 famílias previstas para serem removidas das margens do arroio Cavalhada apenas 985 famílias foram removidas e reassentadas, restando ainda há 695 famílias nas vilas Icaraí I, Nossa Senhora das Graças e Ângelo Corso até 31 de dezembro de 2015. As famílias removidas foram reassentadas por meio do bônus moradia (675), regularização fundiária e revitalização da Vila Hípica (122) e unidades habitacionais (188) em condomínio construído por meio de contrapartida de empresa privada.

O PMCMV no início do programa foi pensado para o reassentamento das famílias no local de origem. Nessa lógica, foram desapropriados imóveis para construção de condomínios habitacionais que abrigariam as unidades habitacionais. No entanto, no período decorrido da execução das obras não foram construídos os condomínios, o que pode ter sido um forte indicativo para o alto percentual de adesão ao bônus moradia, por ser uma solução concreta e rápida.

Dentre as formas de reassentamento concretizadas pelo programa o bônus moradia apresentou maior incidência (69%). O bônus moradia consiste na avaliação da moradia e a aquisição de imóvel no mercado imobiliário, conforme descrito na lei nº 10.443/2008 que estabelece as diretrizes desta prática. (UECP/SMGes, 2015).

Contudo o valor atribuído a essa forma de reassentamento não configurava uma opção real de compra de imóvel no mercado imobiliário. Tal valor foi questionado inclusive pelos moradores, que acabaram adquirindo imóveis em localidades diversas. Isso indica o distanciamento e a segregação das populações que migram para zonas periféricas da cidade ou outras cidades do estado. Assim, uma alternativa possível seja a construção dos condomínios habitacionais nas áreas ora desapropriadas, dessa forma as famílias em aluguel social e as famílias que permanecem nas vilas poderiam ser reassentadas em unidades habitacionais construídas nas mesmas regiões, evitando os efeitos da gentrificação.

Conclui-se que as famílias têm a prerrogativa do direito à moradia efetivada, o que não anula o processo de gentrificação. O PISA garante o direito, mas não prevê os efeitos da gentrificação, já que visa garantir este direito de forma pragmática, não levando em consideração as questões sociais e culturais das famílias removidas. Dessa forma, acaba por não impedir que o processo de gentrificação ocorra.

REFERÊNCIAS

ALERTH, Betina. **Casas e seus entornos: o reassentamento com bônus moradia na cidade de Porto Alegre/RS**. Dissertação de mestrado. PUCRS, 2012.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Políticas públicas, políticas sociais e política de saúde: algumas questões para reflexão e debate**. São Paulo: Tempo Social, Rev. Sociol. USP. 1989. pp. 105-119.

A ÁREA das cocheiras do jóquei deve ser moradia popular. **Informativo do Comitê Popular do cristal da Copa 2014**, Porto Alegre, n.3, set. 2011. Disponível em: <<http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2012/04/assembleia-dos-moradores-das-vilas.html>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A política habitacional no Brasil (1930-1990)**. Revela Periódico de divulgação científica da FALS. Ano I, n.2, mar.2008.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. n.2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982. pp. 37-70.

BONDUKY, N. **Origens da habitação social no país**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL, **Lei nº 11.124/2005**. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 01 jul. 2015.

_____. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=9>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **CÓDIGO Civil**. In: ANGER, Anne Joice (Org.). **Vademecum acadêmico do direito**. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2005. pp. 183-286.

_____. **Estatuto da cidade**. Lei nº. 10257/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 julho 2015.

_____. **Lei nº 11.888/2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm>. Acesso em: 01 julho 2015.

_____. **Lei nº 11.481/2007**. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 01 julho 2015.

_____. **Lei nº 11.977/2009.** Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 01 julho 2015.

_____. <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>>. Acesso em 19 fev. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COHN, Amélia. **A saúde na Previdência Social e a Seguridade Social: antigos estigmas e novos desafios.** In: COHN, A.; ELIAS, P. Saúde no Brasil e organizações de serviços. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999. pp. 13-57.

COHN, Amélia. **As políticas sociais no governo FHC.** São Paulo: Tempo Social, Revista Social. USP, 1999. pp. 183-197.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DUARTE, Rache. Moradores criticam política habitacional da Prefeitura de POA. In: COMITE POPULAR DA COPA 2014. **A Copa passa por aqui.** 2012. Disponível em: <<http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2012/05/moradores-criticam-politica.html>>. Acesso em mar/2016.

DRAIBE, Sônia M. **Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano.** São Paulo: Lua Nova, 1993.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** São Paulo: Tempo Social. USP, 2003.

FONSECA, Claudia. **Família, fofoca e honra: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares.** 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional 2011-2012.** Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2015.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **“Gentrificação” e (re)organização urbana: contribuição para a construção de uma teoria urbana.** X Encontro Nacional da Anpur, 2008. pp.01-11.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Gentrificação e (re)organização urbana em Porto Alegre.** Porto Alegre: UFRGS, 2011.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Gentrificação e (re)organização urbana no Brasil: o caso de Porto Alegre.** Tese de doutorado. (1965-19995). Porto Alegre: UFRGS, 2003.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação.** BÓGUS, Lucia; RIBEIRO, Luiz César de Q. IN:

Metrópole: desenvolvimento desigual e gentrificação da cidade contemporânea. Caderno da Metrópole, São Paulo: EDUC, 2014. pp. 341-363.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Análise de Políticas Públicas: Breves considerações teórico-metodológicas**. 2006. Disponível em: <[http://www.researchgate.net/publication/237743581_Analise_De_Politicas_Pblicas_Breves_Consideraes_Terico-Metodolgicas1_\(Subrea_4_Economia_e_Estado_-_Sesso_Ordinria\)](http://www.researchgate.net/publication/237743581_Analise_De_Politicas_Pblicas_Breves_Consideraes_Terico-Metodolgicas1_(Subrea_4_Economia_e_Estado_-_Sesso_Ordinria))>. Acesso em: 25 outubro 2014.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21. Jun. de 2000.

GABE, Mateus. **Diálogo entre recursos naturais e habitação social: intervenção ao longo do arroio cavahada**. Trabalho de conclusão. UFRGS, 2014.

HUYER, André. **A ferrovia do Riacho: um caminho para urbanização da zona sul de Porto Alegre**. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sergio Conde Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. **Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas da informação**. Perceptivas em Ciência da Informação. Vol.14, n. 1. Minas Gerais: Jan./abril. 2009.pp. 2-22.

JOSÉ SARNEY. Disponível em <<http://www.josesarney.org/presidente/>>. Acesso em: 12 dez 2014.

JUNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. pp. 213-219.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano**. Novos estudos nº 63. Julho 2002. pp. 09-30.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo: 1997. v. 11, n. 30. pp. 55-65.**

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x Exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis: ed. Vozes, 2000. pp. 29-38.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, **World Politics**, 16: 677-715. 1964.

MACIEL, Marluce Castro. **Direitos humanos e cidadania**. Indaial: Uniasselvi, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre econômico à crise economia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARRA, Natalia Cardoso. **Políticas Públicas de habitação e a efetivação do direito social e fundamental à moradia**. Fortaleza: XIX Encontro nacional do CONPEDI, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MUNHOZ, Manoela Rodrigues. **“Eles passarão, eu passarinho”**: o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da Cidade de Porto Alegre/RS. Dissertação. Porto Alegre: PUCRS, 2015.

NEVES, Marcelo. **Entre Subintegração e Sobreintegração: A cidadania inexistente**. Rio de Janeiro: DADOS Revista de Ciências Sociais, 1994.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. **A política nacional de habitação e a oferta de moradias**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157 - 169, jan./jul. 2011

OBSERVAPOA. Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br/>>. Acesso em 05. Março, 2016.

PENKO, Caio. **Para compreender as políticas públicas: uma leitura introdutória**. Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política, n.º 2, p. 161-166, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2001. pp. 217-233.

PEREIRA, Álvaro Luís dos Santos. **A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis**. BÓGUS, Lucia; RIBEIRO, Luiz César de Q. IN: **Metrópole: desenvolvimento desigual e gentrificação da cidade contemporânea**. Caderno da Metrópole, São Paulo: EDUC, 2014. pp. 307-328.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 27 outubro 2014.

PORTO ALEGRE. **DEM HAB – com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

_____. **Plano de Reassentamento Involuntário de Famílias e Atividades Econômicas (PRI)**. Porto Alegre, 2007.

_____. **Lei nº 10.443** – Institui o bônus moradia. Porto Alegre, 2008.

_____. **Decreto nº 15.650** – Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação. Porto Alegre, 2007.

_____. **Decreto nº 18.576** – Aluguel Social. Porto Alegre, 2014.

_____. **PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=45>. Acesso em:
fevereiro/2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira**. Brasília: Sociedade e Estado, Vol. 22, N° 3, Set./Dez. 2007.p. 525-544.

SALLUM JR., Brasílio e CASARÕES; Guilherme Stolle Paixão. **O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo**. São Paulo: Lua Nova, 82: 163-200, 2011.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. **Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil. A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro**. Salvador: XIII Seminário Internacional RII, 2014.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA.1999.

SANTOS, Wandrelei. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, João Carlos Amaral da. **Reorganização espacial e a iniciativa privada: Estudo de caso - Barra Shopping Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: PUCRS, 2009.

SOBOTKA, Emil Albert; OTA, Maria Eduarda; BASSANI, João Carlos. **A cidadania como gramática do pertencimento: Notas para uma leitura de um conceito clássico**. Caxambu: 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT 24 - O pluralismo na teoria contemporânea, outubro de 2011.

SOUZA, Anita Silva de. **Projeto renascença: um caso de gentrificação em Porto Alegre durante a década de 1970**. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

SOUZA, Célia Ferraz; MÜLLER, Dóris Maria. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Revista Sociologias, Ano 8, N° 16, 2006. pp. 20-45.

SOUKI, Lea Guimarães. **A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil**. Porto Alegre: Revista Civitas, Vol. 6, 2006.

TAVOLARO, Sérgio B. F., **Para além de uma “cidadania à brasileira”: uma consideração crítica da produção sociológica nacional**. Revista de Sociologia e Política V. 17, N° 32: 95-120 Fev. 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AART-BA, 2002.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social relações de gênero e poder.** São Paulo: Cortez, 2002. pp. 19-77.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade.** São Paulo: Lua Nova, 2012. pp. 139-165.

UEDA, Vanda. **A construção, a destruição e a reconstrução do espaço urbano na cidade de porto alegre do início do século XX.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 19, pp. 141 - 150, 2006

UECP/SMGes. **PISA: situação e progresso das ações. Porto Alegre.** PISA, março/2015. (Apresentação).

UECP/SMGes. **Relatório semestral de acompanhamento da execução 2º semestre de 2015.** Porto Alegre. PISA, 2015.

UECP/SMGes. **Relatório semestral de acompanhamento da execução 2º semestre de 2014.** Porto Alegre. PISA, 2014.

UNESCO. **Declaração dos direitos do homem.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

ZAMBONI, Vanessa. **Construção social do espaço, identidade e territórios em processos de remoção: o caso do bairro restinga – Porto Alegre/RS.** Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

ANEXO A – Decreto nº 18.576/ 2014 – Aluguel Social

04/04/2016

Prefeitura de Porto Alegre



Prefeitura de Porto Alegre


Procuradoria Geral do Município

Sistema Integrado de Referência Legislativa - SIREL

PGM



| | | | | | |
|-------|---------------------------------|------|------------|-----|------|
| Ato | 18576 /2014 - Decreto Municipal | Data | 25/02/2014 | Ano | 2014 |
| Fonte | DOPA 28/02/2014 | | | | |



Prefeitura Municipal de Porto Alegre

DECRETO Nº 18.576, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2014.

Regulamenta o art. 6º, inc. I, da Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 – que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), institui seu Conselho Gestor, na forma da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a Lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências –, dispondo sobre os critérios para concessão do benefício de Aluguel Social.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 94, inciso II, da Lei Orgânica do Município,

D E C R E T A:

Art. 1º O aluguel social é um benefício assistencial visando à transferência de recursos para famílias de baixa renda, com o objetivo de custear a locação de imóveis por tempo determinado, através do Departamento Municipal de Habitação (Demhab).

Parágrafo único. Para efeitos deste Decreto serão consideradas de baixa renda as famílias com renda mensal de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos.

Art. 2º O benefício de aluguel social será destinado exclusivamente ao pagamento de locação residencial.

Parágrafo único. Somente poderão ser objeto de locação os imóveis que possuam condições de habitabilidade e estejam situados fora de área de risco.

Art. 3º Terão direito à concessão do benefício de aluguel social, até o reassentamento definitivo com recebimento de unidade habitacional, as famílias nas seguintes situações:

I – que estejam em áreas de risco, devidamente comprovado, através de laudos da Defesa Civil, Smam ou Equipe Técnica do Demhab, com previsão de reassentamento em empreendimentos habitacionais a serem executados no âmbito da política habitacional do Demhab;

II – residentes em áreas públicas, com processo de regularização fundiária; ou

III – que se encontram em áreas destinadas à execução de obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento municipal.

Art. 4º Terão direito à concessão de benefício pelo período de 6 (seis) meses, podendo ser prorrogado por igual período, mediante prévia análise social, as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, devidamente reconhecida através de parecer social de profissional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ou entidade conveniada com o Município.

Art. 5º O processo administrativo para a concessão do benefício do Aluguel Social deverá ser instruído de acordo com os critérios estabelecidos em Instrução Normativa elaborada pelo Demhab.

Art. 6º Fica a critério do Demhab, após prévia pesquisa dos preços praticados no mercado imobiliário da região, estipular o valor a ser repassado às famílias, a título de Aluguel Social.

§ 1º O benefício de aluguel social a ser concedido às famílias em situação de vulnerabilidade social, previsto no art. 4º deste Decreto, fica fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais.

§ 2º O valor do benefício de Aluguel Social poderá ser reajustado, anualmente, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo.

04/04/2016

Prefeitura de Porto Alegre

§ 3º O benefício do Aluguel Social limitar-se-á ao valor da locação contratada.

Parágrafo único. Na hipótese de o aluguel mensal contratado ser superior ao valor do benefício concedido, o pagamento da diferença será de responsabilidade do locatário.

Art. 7º A localização do imóvel, a negociação de valores e a contratação com os locadores será responsabilidade do titular do benefício, sendo vedada a locação entre parentes na hipótese de residirem sob o mesmo teto, bem como a transferência de titularidade do benefício.

Art. 8º O benefício será concedido em prestações mensais e sucessivas, sendo a primeira parcela paga até 20 (vinte) dias após assinatura do Contrato de Bolsa-Auxílio pelo Diretor-Geral do Demhab, e as demais até o 5º (quinto) dia útil de cada mês.

§ 1º O pagamento será efetuado através de depósito bancário em conta corrente de titularidade do locador, mediante autorização do beneficiário, sendo que, na hipótese de recusa do locador em receber o valor locatício através de depósito bancário, o aluguel poderá ser pago diretamente ao beneficiário, mediante autorização expressa do locador, com firma reconhecida por autenticidade.

§ 2º Quando o pagamento for efetuado diretamente ao beneficiário, este fica obrigado a apresentar o recibo de quitação do aluguel do mês anterior, até o décimo dia útil do mês posterior ao vencimento, sob pena de suspensão do benefício até a comprovação.

Art. 9º Cessará o benefício antes do término de sua vigência, nos seguintes casos:

- I – quando for dada solução habitacional definitiva para a família;
- II – quando a família deixar de atender, a qualquer tempo, aos critérios estabelecidos neste Decreto;
- III – quando o imóvel for sublocado ou destinado a finalidade diversa da de moradia; ou
- IV – quando for prestada declaração falsa, apresentada documentação fraudulenta ou empregados os valores recebidos para fim diferente do proposto.

Art. 10. Os casos omissos serão avaliados e deliberados pela Direção-Geral do Demhab.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 25 de fevereiro de 2014.

José Fortunati,
Prefeito.
Registre-se e publique-se.

Urbano Schmitt,
Secretário Municipal de Gestão.



ANEXO B – Lei nº 10.443/ 2008 – Bônus Moradia

05/04/2016

Prefeitura de Porto Alegre



Prefeitura de Porto Alegre

Procuradoria Geral do Município

Sistema Integrado de Referência Legislativa - SIREL



| | | | | | |
|-------|-----------------------------|------|------------|-----|------|
| Ato | 10443 /2008 - Lei Municipal | Data | 23/05/2008 | Ano | 2008 |
| Fonte | DOPA 27/05/2008 Pág. 2 | | | | |

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

LEI Nº 10.443, de 23 de maio de 2008.

Institui o Bônus-Moradia para a execução do Programa Integrado Socioambiental – PISA – e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Institui o Bônus-Moradia para indenização e reassentamento das famílias ocupantes das áreas de risco que deverão ser liberadas para a execução do traçado das obras de saneamento básico do Arroio Cavalhada, que integram o Programa Integrado Socioambiental – PISA – do Município de Porto Alegre, conforme delimitação constante no Anexo desta Lei.

Art. 2º O Bônus-Moradia destina-se às famílias moradoras das áreas descritas no Anexo desta Lei, cadastradas até a data de 31 de dezembro de 2007, que não tiveram sua moradia permutada ou indenizada por outra quando da implementação do PISA.

§ 1º O valor do Bônus-Moradia indenizará as benfeitorias existentes em cada habitação até a data de 31 de dezembro de 2007, conforme laudo de avaliação a ser feito pelo órgão municipal competente.

§ 2º O pagamento do Bônus-Moradia beneficiará apenas um membro de cada unidade familiar até o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), correspondentes a 17.987,2290 (dezessete mil, novecentos e oitenta e sete vírgula dois mil, duzentos e noventa) Unidades Financeiras Municipais – UFM's.

§ 3º O valor máximo do Bônus-Moradia, definido pelo § 2º deste artigo, poderá ser atualizado monetariamente pela variação do Custo Unitário Básico da Construção Civil – CUB – após decorridos 12 (doze) meses de sua criação.

Art. 3º O Bônus-Moradia somente poderá ser utilizado para aquisição de imóveis residenciais novos ou usados, desde que situados fora de áreas de risco ou de preservação, em boas condições de conservação e adequados ao uso, devendo ser demonstrada a propriedade ou a posse do imóvel a ser adquirido, bem como que está desembaraçado de quaisquer ônus.

Parágrafo único. Todo imóvel a ser adquirido pela Administração Pública Municipal com a utilização de Bônus-Moradia, em razão de reassentamento necessário ao PISA, deverá ser avaliado pelo Escritório de Gestão Participativa – EGP –, conforme previsto no Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas.

Art. 4º O Bônus-Moradia será concedido somente nos casos de comprovada regularidade da propriedade ou posse da moradia existente na área descrita no Anexo desta Lei, devendo ser apresentado, no mínimo, 02 (dois) dos seguintes comprovantes de pagamento:

I – IPTU;

II – água;

III – energia; e

IV – telefone fixo.

Art. 5º Será permitida a utilização do Bônus-Moradia para a aquisição de imóvel de valor superior, hipótese em que a família será única e exclusivamente responsável pelo pagamento da diferença.

§ 1º Caso o valor do imóvel adquirido para reassentamento da família seja inferior ao valor máximo de que trata o § 2º do art. 2º desta Lei, não gerará direito de a família receber qualquer crédito relativo a esta diferença.

§ 2º A família contemplada com bônus-moradia não poderá mais ser incluída nos programas habitacionais do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

05/04/2016

Prefeitura de Porto Alegre

Art. 6º As condições de habitabilidade do imóvel serão atestadas pelos técnicos municipais, aos quais competirá proceder a avaliação.

Art. 7º O pagamento do bônus-moradia será efetuado diretamente ao dono do imóvel adquirido, mediante emissão de cheque administrativo ou depósito bancário, após a assinatura do Termo de Compromisso, Quitação e Recebimento do Bônus-Moradia – TCR.

Art. 8º A família beneficiada com bônus-moradia terá o prazo de 15 (quinze) dias para desocupar a habitação junto à área de risco e transferir-se para imóvel adquirido, sob pena de desfazimento do negócio e perda do direito ao bônus-moradia.

Art. 9º O representante da unidade familiar firmará com o Município de Porto Alegre um TCR.

§ 1º No TCR constará o encargo do(s) beneficiado(s) de permanecer(em) no imóvel adquirido pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos, a partir da data de assinatura desse Termo, além do instrumento de quitação pelo Poder Público das benfeitorias existentes no antigo imóvel do beneficiado e a formalização de recebimento do imóvel adquirido mediante a utilização do bônus-moradia.

§ 2º Em decorrência da assinatura do TCR, o beneficiário não poderá transferir o imóvel a terceiros, sem anuência do Município de Porto Alegre, pelo prazo de 05 (cinco) anos, sob pena de reverter o imóvel ao domínio público para inclusão nos programas habitacionais municipais.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei, incluindo-se as despesas cartorárias e registrares, correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento do Poder Executivo para a realização do PISA.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 15 de maio de 2008.

José Fogaça,

Prefeito.

Registre-se e publique-se.

Clóvis Magalhães,

Secretário Municipal de Gestão e

Acompanhamento Estratégico.

[10443 - anexo](#)



ANEXO C – Decreto nº 15.650/ 2007 – Desapropriação de imóveis

28/03/2016

Prefeitura de Porto Alegre



Prefeitura de Porto Alegre

Procuradoria Geral do Município

Sistema Integrado de Referência Legislativa - SIREL

PGM



| | | | |
|-------|---------------------------------|------|------------|
| Ato | 15650 /2007 - Decreto Municipal | Data | 06/09/2007 |
| Fonte | DOPA 10/09/2007 Pág. 2 | Ano | 2007 |



Prefeitura Municipal de Porto Alegre

DECRETO Nº 15.650, de 6 de setembro de 2007.

Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis abaixo descritos, localizados nesta Capital.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso de suas atribuições legais, e com amparo nas disposições dos artigos 5º, letra "I" e 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941,

DECRETA:

Art. 1º São declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, a ser efetivada pelo Município de Porto Alegre, por ser necessário para a implantação do Programa Integrado Socioambiental, os imóveis a seguir descritos :

"Uma gleba de configuração predominantemente interna, com área superficial de 13 hectares, inserida no quarteirão formado pela Av. Icaraí, Rua Dr. Campos Velho, Av. Projetada João Pinto da Silva, Rua Cel. Timóteo, Rua Tamandaré, e Rua Cel. Claudino, com a seguinte descrição: Partindo do Ponto 1, localizado sobre o alinhamento da Rua Tamandaré a leste do cruzamento com a Rua Cel. Claudino, na divisa dos imóveis 820 e 822 da Rua Tamandaré segue no rumo nordeste pelo alinhamento da Rua Tamandaré na extensão de 172,00m até chegar ao Ponto 2; daí segue rumo nordeste pela divisa do imóvel 984 da Rua Tamandaré por 101,00m até chegar ao Ponto 3; daí segue rumo leste por 46,00m até chegar ao Ponto 4 e rumo sudeste por 27,00m até chegar ao Ponto 5, limitando-se com o imóvel 1026/1036 da Rua Tamandaré; daí segue rumo nordeste por 98,00m até chegar ao Ponto 6, limitando-se com os imóveis 1046, 1050, 1058, 1070, 1082, 1080, 1090, 1102, 1116, 1122 e 1134 da Rua Tamandaré; daí segue rumo noroeste por 7,00m até chegar ao Ponto 7 e rumo nordeste por 78,00m até chegar ao Ponto 8 e rumo sudeste por 25,00m até chegar ao Ponto 9, limitando-se com os imóveis 1144, 1156, 1168, 1180, 1198, 1208 e 1218 da Rua Tamandaré; daí segue rumo nordeste por 35,00m até chegar ao Ponto 10, limitando-se com o imóvel 346 da Rua Cel. Timóteo; daí segue rumo nordeste por 34,00m até chegar ao Ponto 11, limitando-se com o leito da Rua Cel. Timóteo; daí segue rumo leste por 69,00m até chegar ao Ponto 12 e rumo nordeste por 70,00m até chegar ao Ponto 13, sempre limitando-se com o leito da Projetada Diretriz 4538; daí segue rumo Oeste por 67,00m até chegar ao Ponto 14 e rumo noroeste por 81,00m até chegar ao Ponto 15, sempre limitando-se com o imóvel 90/100/110/150 da Rua Diomário Moojen; daí segue rumo oeste por 48,00m até chegar ao Ponto 16 e rumo oeste por 59,00m até chegar ao Ponto 17, sempre limitando-se com o leito da Rua Diomário Moojen; daí segue rumo sudoeste por 52,00m até chegar ao Ponto 18 e rumo oeste por 72,00m até chegar ao Ponto 19, sempre limitando-se com o imóvel 765 da Rua Dr. Campos Velho; segue rumo oeste por 72,00m até chegar ao ponto 20, limitando-se com o imóvel 1060 da Rua Jataí; daí segue rumo noroeste por 81,00m até chegar ao Ponto 21 e rumo nordeste por 73,00m até chegar ao Ponto 22, sempre limitando-se com o leito da Rua Jataí, o imóvel 1179/1161/1151/1135 da Rua Jataí e imóveis 615/617/619 e 591 da Rua Dr. Campos Velho; daí segue rumo noroeste por 40,00m até chegar ao Ponto 23, limitando-se com os imóveis 581/583/585 e 545/571 da Rua Dr. Campos Velho; daí segue rumo sudoeste por 70,00m até chegar ao Ponto 24 e rumo noroeste por 68,00m até chegar ao Ponto 25 e rumo noroeste por 60,00m até chegar ao Ponto 26, sempre limitando-se com os imóveis 519/521/523/525, 485/487 e 461 da Rua Dr. Campos Velho e o imóvel 1440 da Av. Icaraí; daí segue rumo sudoeste por 194,00m até chegar ao Ponto 27, limitando-se com o leito da Av. Icaraí; daí segue rumo sudeste por 45,00m até chegar ao Ponto 28 e rumo sudoeste por 83,00m até chegar ao Ponto 29, sempre limitando-se com o imóvel 1540 da Av. Icaraí; daí segue rumo sudeste por 66,00m até chegar ao Ponto 30, limitando-se com o leito da Rua Cel. Claudino; daí segue rumo nordeste por 141,00m até chegar ao Ponto 31 e rumo sudeste por 128,00m até chegar ao Ponto 32 e rumo sudoeste por 21,00m até chegar ao Ponto 33, sempre limitando-se com quem de direito; daí segue rumo sudeste por 69,00m, limitando-se com o imóvel 820 da Rua Tamandaré até chegar ao Ponto 1, ponto inicial desta descrição."

Art. 2º Fica o Município de Porto Alegre autorizado a proceder todos os atos necessários ao cumprimento deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 6 de setembro de 2007.

José Fogaça,

28/03/2016

Prefeitura de Porto Alegre
Prefeito.
Cristiano Tatsch,
Secretário Municipal da Fazenda.

Registre-se e publique-se.

Clóvis Magalhães,

Secretário Municipal de Gestão e

Acompanhamento Estratégico.



ANEXO D – Imagem da margem do Arroio Cavalhada

(ANTES)



Fonte: UECP/PISA/SMGes
Fotógrafo: Linei Zago

(DEPOIS)



Fonte: UECP/PISA/SMGes
Fotógrafo: Linei Zago

ANEXO E – Imagem da Vila Hípica regularizada e revitalizada

Fonte: UECP/PISA/SMGes
Fotógrafo: Linei Zago



Fonte: UECP/PISA/SMGes
Fotógrafo: Linei Zago



Fonte: UECP/PISA/SMGes
Fotógrafo: Linei Zago